



Carlos R. S. MILANI
María Gabriela GILDO DE LA CRUZ
(org.)

A política mundial contemporânea

atores e agendas na perspectiva do Brasil e do México



A política mundial contemporânea

**atores e agendas na perspectiva do Brasil
e do México**

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

REITOR

Naomar de Almeida Filho

VICE-REITOR

Francisco José Gomes Mesquita



EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

DIRETORA

Flávia Goullart Mota Garcia Rosa

CONSELHO EDITORIAL

TITULARES

Ângelo Szaniecki Perret Serpa

Caiuby Alves da Costa

Charbel Niño El Hani

Dante Eustachio Lucchesi Ramacciotti

José Teixeira Cavalcante Filho

Alberto Brum Novaes

Maria Vidal de Negreiros Camargo

SUPLENTES

Antônio Fernando Guerreiro de Freitas

Evelina de Carvalho Sá Hoisel

Cleise Furtado Mendes

fapesb 
Fundação de Amparo
à Pesquisa do Estado da Bahia

GOVERNO DA
Bahia
TERRA DE TODOS NÓS
Secretaria de Ciência,
Tecnologia e Inovação

Carlos R. S. Milani
María Gabriela Gildo de La Cruz
(Org.)

A política mundial contemporânea

atores e agendas na perspectiva do Brasil
e do México

EDUFBA
Salvador
2010

©2010 by autores
Direitos para esta edição cedidos à Editora da Universidade Federal da Bahia.
Feito o depósito legal.

ARTE FINAL DA CAPA

Lúcia Valeska Sokolowicz

CAPA

Cristina Almeida

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO

Lúcia Valeska Sokolowicz

NORMALIZAÇÃO E REVISÃO

Equipe LABMUNDO,
Joselita de Castro Lima e
Adriana Caxiado

Sistema de Bibliotecas - UFBA

A política mundial contemporânea : atores e agendas na perspectiva do Brasil e do México /
Carlos R. S. Milani, Maria Gabriela Gildo De La Cruz (Org.). - Salvador : EDUFBA, 2010.
459 p.

ISBN 978-85-232-0687-1

1. Brasil - Relações internacionais - México. 2. México - Relações internacionais - Brasil. 3.
Política internacional. 4. Banco Mundial. 5. Mercosul. I. Milani, Carlos R. S. II. Gildo De La
Cruz, Maria Gabriela.

CDD - 327.21



O Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO) é uma iniciativa interdisciplinar de pesquisa e ensino lançada em março de 2006 na Escola de Administração da UFBA. Atualmente com duas antenas científicas (Salvador e Rio de Janeiro), o LABMUNDO conta com a participação de pesquisadores de diferentes departamentos da própria UFBA e de outros centros universitários do Brasil e do exterior. Informações no www.labmundo.org

Editora filiada à:



Rua Barão de Jeremoabo s/n – Campus de Ondina
40.170-115 Salvador – Bahia – Brasil
Telefax: 0055 (71) 3283-6160/6164/6777
edufba@ufba.br - www.edufba.ufba.br

Sumário

7 Introdução

Carlos R. S. Milani e M. Gabriela Gildo de la Cruz

CAPÍTULO 1

23 O Banco Mundial e a reforma do Poder Judiciário na América Latina: as trajetórias do Brasil e do México

André Luis Nascimento dos Santos, Elsa Sousa Kraychete e Dimitri Martins de Oliveira

CAPÍTULO 2

57 A cooperação japonesa para o desenvolvimento na América Latina: entre interesses e compromissos

María Elena Romero Ortiz

CAPÍTULO 3

83 Cooperação internacional, direitos humanos e territorialização das lutas indígenas: o caso do Chiapas

Rosa de la Fuente Fernández

CAPÍTULO 4

115 Visões brasileiras sobre a diplomacia do primário: o tema agrícola no sistema multilateral de comércio (1947-2009)

Ivan Tiago Machado Oliveira

CAPÍTULO 5

149 Integração regional e fluxo internacional de capitais: uma análise do caso Mercosul, à luz do relacionamento Brasil - Estados Unidos

Lázaro Augusto G. A. Brandão

CAPÍTULO 6

173 Energias renováveis na América Latina e no Caribe: atores e agendas

Emma Mendoza Martínez

CAPÍTULO 7

- 221 Conflitos socioambientais globais em empreendimentos nacionais: o caso do projeto de MDL da Plantar S.A. no Brasil

José Célio S. Andrade e Andrea C. Ventura

CAPÍTULO 8

- 285 Estado e resistência no México e no contexto latino-americano

Josué Noé de La Vega Morales

CAPÍTULO 9

- 313 Um novo ator nas relações entre a Europa e a América Latina: a participação das forças sociais globais

Enara Echart Muñoz

CAPÍTULO 10

- 361 Contestação política e solidariedades transnacionais: movimentos feministas e redes ambientalistas na renovação da ordem política mundial

Ruthy Nadia Laniado e Carlos R. S. Milani

CAPÍTULO 11

- 401 Teoria e ensino em *Relações Internacionais no México*

Verónica de la Torre Oropeza

CAPÍTULO 12

- 433 Estudo exploratório de parte da produção acadêmica brasileira sobre globalização e meio ambiente entre 1997 e 2007

Barbara Coelho Neves e José Carlos Sales dos Santos

- 451 Principais páginas da Internet consultadas

- 453 Os autores

Introdução

Carlos R. S. Milani e M. Gabriela Gildo de la Cruz

Este livro é o resultado de cinco anos de cooperação acadêmica entre pesquisadores da Faculdade de Ciências Políticas e Sociais da Universidade de Colima (México) e do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO) da Universidade Federal da Bahia (Brasil). Esses anos foram pautados pela participação de professores de ambas as universidades em cursos e conferências, tanto em Colima quanto em Salvador. Para além das viagens de intercâmbio, expressamos, nas duas universidades, o desejo de que o nosso projeto de cooperação produzisse, ademais do crescimento qualitativo próprio de dinâmicas de diálogo científico internacional, um livro que consubstanciasse nossas visões e análises sobre a política mundial contemporânea, seus atores, algumas de suas agendas, processos de negociação e rupturas em curso. Pensar o mundo a partir do Brasil e do México, na perspectiva complexa e crítica de suas sociedades, de suas economias e de seus governos, que se inserem espacial e temporalmente de modo bastante diferenciado nos processos de globalização, foi, assim, um dos principais objetivos que nos reuniram em torno da presente coletânea. Para tanto, contamos também com a participação de duas professoras da Universidade Complutense de Madri, pesquisadoras associadas ao LABMUNDO.

De antemão, é importante enfatizar a opção que fizemos de pensar a ordem mundial a partir de um lugar em particular: o “lugar” de quem fala, acreditamos, condiciona o conteúdo e os contornos do discurso expresso, dizendo respeito aos condicionamentos macro históricos, geográficos, políticos, econômicos

e sociais, mas também às visões do autor. Isso porque todo autor é um sujeito sob influência de seu contexto, produtor de conhecimentos e criador de visões a partir de sua cultura, subjetividade, formação e origem institucional. Ou seja, compartilhamos, nesta coletânea, da premissa de que se faz necessário, nos dias de hoje, questionar as raízes filosóficas (ou a metateoria, nem sempre explícita!) presentes no campo das Relações Internacionais, a fim de entender como evoluem os olhares e os discursos sobre os fenômenos mundiais contemporâneos. Para analisar a política internacional não como estado e sim como relação social, acreditamos ser fundamental construir um quadro teórico-metodológico próprio. A presente coletânea tem a ambição de levar adiante tal desafio, uma vez que seus capítulos pretendem evitar uma representação míope das relações internacionais que seja baseada, exclusivamente, em relações estanques e monolíticas entre os Estados, o direito internacional por eles produzido e as agências internacionais por eles criadas – ou seja, uma visão da política internacional restrita ao mundo da soberania estatal e ao intergovernamentalismo.

Não defendemos aqui um mundo pós-nacional em que não haja mais amarras, regulações e controles possíveis dos agentes estatais. Porém acreditamos ser importante romper com as análises tradicionais que muito marcaram o desenvolvimento disciplinar das Relações Internacionais e que giraram em torno dos embates epistemológicos entre ortodoxos (realistas, cientificistas, positivistas) e heterodoxos (idealistas, tradicionalistas, pós-modernistas). Como já salientamos em outras publicações, percebendo as relações internacionais enquanto disciplina e não campo interdisciplinar, os pensadores ortodoxos e heterodoxos tenderam a justificar a existência de uns e outros, subestimando temas relativos à desigualdade (salvo desigualdades militares, de soberania territorial e de acesso ao mercado financeiro), ao gênero, aos movimentos sociais transnacionais ou ao meio ambiente global. Os enfoques clássicos reiteraram, assim, as dicotomias tradicionais, separando o campo econômico do campo políti-

co (mas também do direito, da cultura, da ética, linguagem), o público do privado, o Estado da sociedade, o internacional e o global do nacional (e ambos do regional), a teoria da prática, a agência da estrutura, a objetividade da subjetividade, assim como o tempo do espaço. (MILANI, 2006)

O pano de fundo desse nosso projeto de cooperação correspondeu aos primeiros anos do século XXI, momento histórico em que a ordem internacional tem sido atravessada, *inter alia*: a) por contínuas crises econômicas e financeiras que expressam a instabilidade política dos pactos sociais firmados em nome do projeto capitalista neoliberal; b) por guerras inglórias e invasões ilegítimas (a exemplo do Iraque em março de 2003); c) pelo questionamento crítico da hegemonia norte-americana em paralelo à emergência da potência chinesa (econômica e militarmente); d) por convulsões sociais e tragédias humanitárias no Haiti, na África Subsaariana e no Oriente Médio; e) por manifestações sociais e convergências políticas entre distintas ações de solidariedade transnacionais, como ilustram as “batalhas” travadas em Seattle, Nice ou Gênova, bem como as diferentes edições do Fórum Social Mundial; f) pelas negociações em torno das mudanças climáticas e da definição de novos padrões de produção e consumo (menos energívoros e em consonância com a necessidade, internacionalmente reconhecida, de proteção do meio ambiente e do clima enquanto bens comuns); g) pelo aprofundamento das dinâmicas paradoxais de internacionalização/regionalização; e h) pela emergência de novas parcerias estratégicas entre Estados nacionais não-centrais (o G-20 comercial, o G-20 como resultado da ampliação do G-8, BRIC/Brasil, Rússia, Índia e China, IBAS/Índia, Brasil e África do Sul, BASIC/Brasil, África do Sul, Índia e China).

No plano regional latino-americano, o contexto que orientou as análises que ora publicamos foi caracterizado, entre outros aspectos: a) pelo abandono progressivo do consenso ideológico em torno dos ajustes estruturais; b) pela emergência de políticas de “reforma da reforma”, ou seja, políticas visando a repensar o

papel do Estado no desenvolvimento da região, mas não mais exclusivamente de acordo com os cânones neoliberais do chamado “Consenso de Washington”; c) pela tentativa de afirmação política (no caso sul-americano) da necessidade de uma inserção internacional soberana dos países da região na ordem mundial (com o lançamento de novos projetos de integração regional, como no caso da UNASUL); d) por conflitos entre Colômbia e Equador/Venezuela, que remetem, em última instância, à definição de um padrão de relacionamento com a potência norte-americana; e) por uma guinada à esquerda (e populista, sobretudo no caso venezuelano, com o projeto de um “socialismo do século XXI”) das democracias latino-americanas, e isso apesar das derrotas eleitorais, com margem estreita, de Ollanta Humana (no Peru) e Andrés Manuel López Obrador (no México); f) pela emergência de novas experiências constitucionais que enfatizam a plurinacionalidade e a identidade do índio sul-americano (nos casos da Bolívia e do Equador); g) pelo início do processo de construção de uma Cuba pós-Fidel; e h) pela transição entre os governos Bush e Obama nos Estados Unidos, cujas distinções devem, ainda, ser claramente estabelecidas pela própria história.

Ademais, do ponto de vista da economia regional latino-americana, segundo dados do Banco Mundial, os anos 2004-2006 foram marcados pela agenda pós-neoliberal (que busca redefinir o papel do Estado na economia política regional) e pela retomada do crescimento econômico, com uma taxa média anual de 5% para toda a região. É bem verdade que essa tendência não produziu, porém, efeitos estruturais nos indicadores sociais, como ilustra a tabela 1, a seguir. De fato, em termos de distribuição de renda, no início dos anos 2000, os 10% mais ricos controlavam entre 34% e 47% da renda nacional, dependendo do país, ao passo que os 20% mais pobres ficavam com

apenas 2% a 5% ¹, tendência que pode ser confirmada ao longo do período entre os anos 1987 e 2005, conforme a tabela 2.

Tabela 1: Comparação de indicadores socioeconômicos por região

	Expectativa de vida ao nascimento (2005, em anos)	Taxa de mortalidade infantil por mil nascimentos (2005)	Proporção de pessoas que vivem com menos de US\$ 2 por dia (2004, %)	Proporção de pessoas com acesso à água tratada (2004, %)
Leste da Ásia e Pacífico	71	26	36,6	79
Europa e Ásia Central	69	27	9,8	92
América Latina/ Caribe	72	26	22,2	91
Oriente Médio e África Setentrional	70	43	19,7	89
Ásia Meridional	63	62	77,7	84
África Subsaariana	47	96	72	56

Fonte: Banco Mundial (World Development Report 2007)

Devemos ressaltar, outrossim, que todos os pesquisadores envolvidos neste livro são membros ou colaboradores do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO) e do Grupo Acadêmico Sociedade e Organização Internacional (da Faculdade de Ciências Políticas e Sociais da Universidade de Colima). O Labmundo, coletivo responsável pela revisão e edição da presente obra, é um grupo interdisciplinar de pesquisa do CNPq, lançado a partir da Escola de Administração da UFBA em março de 2006. Atualmente, o grupo está desenvolvendo seus trabalhos em três linhas de pesquisa distintas, porém integradas, com o objetivo central de compreender e analisar a

¹ A título de comparação, nos Estados Unidos, os 10% mais ricos ficavam com 31% e os mais pobres, com 5%, enquanto na Itália os números foram 27 e 6%, respectivamente. Dados a partir do *World Development Report 2007* (Banco Mundial).

ordem mundial contemporânea a partir das grandes transformações sociais, econômicas, políticas e culturais que marcam a chamada Terceira Revolução Industrial e a globalização desde os anos 1970 na transição para o século XXI. As linhas de pesquisa, desenvolvidas via projetos, atividades docentes de graduação e pós-graduação *stricto sensu*, publicações e orientação de monografias, dissertações e teses, são as seguintes: 1) relações internacionais: teoria, história e política internacional; 2) globalização e novos atores do sistema-mundo contemporâneo; 3) organizações internacionais e governança mundial.

Tabela 2: Desigualdade de renda na América Latina (1987-2005) medida pelo coeficiente de Gini (em alguns países)

	1987	1989	1990	1992	1993	1997	2003	2004	2005
Argentina				0,450			0,528		
Bolívia					0,529		0,505	0,505	
Brasil			0,604					0,566	
Chile	0,561						0,546		
Colômbia				0,500				0,553	
México		0,527						0,499	
Peru						0,537	0,520		
Uruguai		0,424							0,450
Venezuela		0,425						0,454	

Fonte: Banco Mundial (World Development Report 2007); Banco Mundial (Inequality in Latin America: Breaking with History? 2004).

Os temas aqui tratados não dizem respeito, de modo exclusivo, a questões de política externa dos dois países. Os doze capítulos versam sobre os distintos atores e agendas das relações internacionais, mais particularmente acerca do papel das agências da cooperação internacional na América Latina e sua interface com a política doméstica dos Estados; das relações entre comércio internacional e processos de integração regional; das mudanças climáticas e da relevância das energias renováveis nos futuros modelos de desenvolvimento na região; do papel

que exercem os movimentos sociais e as redes transnacionais de ativismo político enquanto atores internacionais ora desafiando, ora legitimando a ordem social estabelecida; do campo das Relações Internacionais e sua recente evolução no Brasil e no México. São textos que retratam perspectivas, como dissemos acima, a partir de um lugar condicionado por, pelo menos, dois aspectos: a postura crítica de intelectuais e pesquisadores em relação ao *status quo* e o contexto histórico-geográfico da América Latina (e, mais particularmente, do Brasil e do México).

É assim que o livro se inicia com a apresentação de três capítulos tratando da temática da cooperação internacional para o desenvolvimento. No primeiro capítulo, André Luis Nascimento dos Santos, Elsa Sousa Kraychete e Dimitri Martins, a partir de documentos produzidos pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, analisam a implementação das reformas do Poder Judiciário no Brasil e no México, buscando expressar as distinções que marcam cada uma das trajetórias. Enquanto, no caso brasileiro, há um apelo público mais acentuado em prol da reforma, o exemplo mexicano revela uma evolução silenciosa de fortalecimento do próprio Poder Judiciário na condução do processo. A perspectiva defendida pelos autores é de que as reformas não são fatos isolados, uma vez que compõem as diretrizes que propugnam por novas formas de regulação econômica e social e arranjos institucionais dirigidos pela ideia da “boa governança”, tão cara ao Banco Mundial. As considerações finais apontam questões centrais para novas pesquisas em torno das tensões e das interações entre a agenda definida por organizações internacionais e as forças que se apresentam como internas aos países, mas sem deixar de registrar que os resultados alcançados em ambos os países não se afastam da agenda prescrita pelas organizações internacionais.

No capítulo intitulado *A cooperação japonesa para o desenvolvimento na América Latina: entre interesses e compromissos*, María Elena Romero Ortiz afirma que, considerando o desenvolvimento japonês e os problemas ocasionados pela crise da bolha econômica

desde a década de noventa, o governo do Japão esteve envolvido em uma série de reformas, mais de natureza administrativa, que pretendem dar resposta às necessidades políticas, econômicas e sociais internas, da mesma forma que procura responder aos seus novos compromissos internacionais. É no contexto dessas mudanças que se insere a revisão das orientações e dos princípios que guiam a cooperação japonesa para o desenvolvimento para a América Latina, instrumento efetivo da política exterior do Japão. Durante o processo de revisão dessas orientações, iniciado oficialmente em 1992, as organizações não governamentais (ONG) têm tido um papel bastante relevante (considerando-se as características tão peculiares de tais atores no contexto japonês). Este capítulo busca, pois, analisar o processo de reforma da cooperação japonesa para o desenvolvimento, bem como as características gerais da cooperação japonesa na América Latina, com particular interesse para o México e o Brasil.

Ainda sobre as promessas e agendas da cooperação internacional para o desenvolvimento, Rosa de la Fuente Fernández lembra que, principalmente a partir dos anos 1990, as agências da cooperação começaram a mudar o seu enfoque principal no desenho de suas políticas com os povos indígenas. Passaram a incorporar os direitos dos povos indígenas, mais particularmente as noções de consentimento livre e informado, e de participação das comunidades, na concepção e execução dos projetos de cooperação internacional. Colocaram, outrossim, a necessidade de uma cooperação setorial que viesse a reforçar as capacidades dos próprios povos indígenas a fim de que conduzam os seus processos locais de desenvolvimento. Contudo, existem vários problemas na concretização e na prática desse enfoque no seio da cooperação internacional, como busca demonstrar e analisar este capítulo, por intermédio do caso do Chiapas. É assim que o capítulo defende a hipótese de que a agenda dos direitos indígenas é uma construção política complexa, inserida nos processos de reconfiguração da territorialidade do Estado-nação mexicano.

Os dois capítulos seguintes, de modo distinto e complementar, analisam questões relativas ao comércio internacional e aos processos de integração. Ivan Tiago Machado Oliveira analisa, na perspectiva brasileira, as negociações sobre a agricultura no sistema multilateral de comércio desde o *General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT (1947) até a atual Rodada Doha, já sob os auspícios da Organização Mundial do Comércio (OMC). Sob uma ótica analítico-evolutiva e com base fundamentalmente em referências brasileiras, o autor faz uma apresentação do contexto internacional no qual o sistema comercial multilateral foi construído e identifica as interações entre a formação do sistema e a inserção da temática agrícola nas regras multilaterais no pós-Segunda Guerra. Ademais, apresenta uma análise das lógicas de conflitos e negociação entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos, no sentido de observar a relação entre o comércio internacional agrícola e o desenvolvimento econômico. Por fim, o autor traz considerações sobre a atual rodada de negociações multilaterais (a Rodada Doha) e a sua relevância na ótica dos países em desenvolvimento, tomando-se em conta as negociações agrícolas, consideradas pelo autor como o centro do processo negociador multilateral.

Lázaro Augusto G. A. Brandão busca analisar como as economias dos países-membros do Mercosul se articulam com os fluxos internacionais de capitais, notadamente aqueles oriundos dos Estados Unidos. A partir do histórico do Mercosul e das relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos, o autor identifica os movimentos de ajuste dos Estados-membros do Acordo Regional às flutuações conjunturais, e isso desde a década de 1980. Subjacente a esses movimentos, afirma o autor, encontram-se as diferentes instituições relacionadas ao conceito de integração regional e os investimentos diretos realizados por empresas transnacionais na subregião. Dentre os resultados, o autor ressalta a crescente polarização econômica e política entre os Estados-membros, além do avanço dos bens primários na pauta exportadora consolidada no Acordo. Esses e outros argu-

mentos presentes no texto suscitam questionamentos acerca da efetividade do Mercosul, seja para reduzir a vulnerabilidade externa, seja para aumentar o poder de barganha de seus membros no cenário internacional.

Os capítulos 6 e 7 tratam da temática do desenvolvimento sustentável e da institucionalização do problema ambiental na agenda internacional. No primeiro deles, Emma Mendoza Martinez faz uma revisão dos programas mais abrangentes que propõem os organismos internacionais, regionais e os governos nacionais e estaduais a fim de fornecer um serviço de energia sustentável. Com base na teoria dos regimes de manejo cooperativo, considera os mecanismos de participação dos diferentes atores envolvidos na promoção das agendas de energias renováveis na América Latina e no Caribe. Também analisa o *leitmotiv* dos cidadãos ao apoiar determinados projetos e ao se opor a outros, assim como as alianças que formam com empresários, governos e outros grupos não governamentais, regionais e internacionais, a fim de alcançar suas metas, que podem ser de natureza diferente e, como bem aponta a autora em sua conclusão, contraditória.

José Célio S. Andrade e Andréa C. Ventura, em sua contribuição sobre o tema do desenvolvimento sustentável na região, lembram que uma das características mais intrigantes do Protocolo de Kyoto foi a incorporação de mecanismos de flexibilização, visando a facilitar o alcance das metas por parte dos países industrializados. Desses, apenas o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) tem permitido a participação de nações em desenvolvimento, trazendo, ainda, uma particularidade: os projetos devem comprovar que os atores impactados foram ouvidos e que a sua opinião foi considerada no processo decisório. No Brasil, o Projeto Plantar, pioneiro na negociação de créditos de carbono no país, obteve fortes reações por parte de diferentes atores sociais contrários à sua aprovação. Neste capítulo, os autores apresentam os principais mecanismos de regulação dos conflitos socioambientais do Projeto Plantar, indicando os prin-

cipais interesses em jogo nas diferentes escalas analíticas: local, regional, nacional e internacional.

Os capítulos 8, 9 e 10 tratam da temática dos movimentos sociais (em suas relações com Estados, empresas e agências internacionais) enquanto atores de transformação ou agentes de legitimação da ordem política estabelecida. Josué Noé de La Vega Morales analisa os momentos de ofensiva e resistência social, nos quais o papel do Estado tem grande importância. No momento de fluxo do movimento de massas, nos anos 1950 e 1960, a ofensiva popular logrou ancorar as suas demandas sob a forma de um estado de bem-estar social, obtendo a institucionalização dos direitos sociais e, portanto, o reconhecimento da existência dos “de baixo”. Esse posicionamento permitiu à classe dos trabalhadores melhorar o seu nível de vida; quanto ao capital, em particular o industrial, o processo facilitou-lhe a ampliação do mercado interno. Em um segundo momento, o autor estuda a fase do refluxo das forças populares, sob a ofensiva da burguesia financeira que, nos primeiros anos da década de oitenta no México, foi eliminando, pouco a pouco, a presença popular do Estado e as suas formas de organização e expressões ideológicas que, outrora, haviam delimitado o capital a certos espaços econômicos e políticos. A partir dos anos 1990, o planeta seria convertido em um mundo sob predomínio mercantil, onde já não haveria espaços limitados para o capital. Essa nova situação teria o Estado como ator principal, e a partir dele se empreenderiam políticas destinadas a debilitar a capacidade dos “de baixo” de resistir a esse novo projeto de sociedade. O autor analisa esse processo, principalmente à luz da história mexicana dos anos 1990-2000.

O capítulo de Enara Echart Muñoz adota premissas distintas. Em um contexto de crescente interdependência, a autora afirma que muitos dos conceitos clássicos utilizados na teoria das relações internacionais têm de ser revisados e, entre eles, o de ator internacional, que durante muito tempo gravitou exclu-

sivamente em torno do Estado. Hoje, grande parte dos desafios que a realidade internacional enfrenta (meio ambiente, segurança, desenvolvimento, etc.) situa-se mais além do âmbito estatal, envolvendo uma multiplicidade de atores (Estados, mas também organizações regionais, internacionais, empresas transnacionais e, inclusive, indivíduos e organizações sociais) em um processo decisório determinado, também, por agendas supranacionais. Nesse contexto, Enara Echart assinala que temos assistido, nos últimos anos, a uma crescente presença das forças sociais (ONG e movimentos sociais) na sociedade internacional, rompendo com o esquema estadocêntrico clássico. Neste capítulo, a autora analisa como se concretizam as atividades e a função das forças sociais nesse novo contexto internacional, bem como sua tradução concreta no âmbito das relações entre a União Europeia e a América Latina: que influência as forças sociais têm na agenda oficial? Que estratégias de participação utilizam? São, realmente, um ator a ser considerado nas relações entre a Europa e a América Latina? Que função desempenham?

Concluindo a reflexão acerca dos movimentos sociais na política internacional, Ruthy Nadia Laniado e Carlos R. S. Milani afirmam que a ordem política da globalização é um campo conflitivo de relações econômicas, culturais e sociais no seio da qual os movimentos sociais transnacionais constroem uma nova política situada para além das instituições convencionais. Neste capítulo, os autores visam a propor uma grade de análise teórica ilustrada a partir da contribuição de dois tipos de movimentos reconhecidos no plano internacional e que foram bem sucedidos na ação política transnacional nos campos respectivos do feminismo (e o caso da Marcha Mundial das Mulheres) e do ambientalismo (e o caso da organização SOS Mata Atlântica). É nesse contexto que os autores sublinham a convergência de seis categorias de análise da ação coletiva implementada pelos dois movimentos, ressaltando, porém, que cada um dos movimentos apresenta traços particulares e trajetórias distintas. As seis categorias sugeridas (estatuto de competência, articula-

ção das escalas, temporalidade, multiplicidade de identidades e de representações, estrutura organizacional, visibilidade) enfatizam a necessidade de reconsiderar a orientação hegemônica da política mundial baseada exclusivamente no mercado e nas relações interestatais.

Os dois últimos capítulos adotam perspectivas distintas, pois visam a pensar criticamente o campo de ensino e pesquisa no Brasil e no México, em anos recentes. Verónica de la Torre Oropeza tem o objetivo de chamar a atenção para as ideias que têm predominado no ensino da realidade internacional, especificamente na disciplina das Relações Internacionais, em algumas universidades e centros reconhecidos do México. O paradigma dominante nessa área do conhecimento, constituído principalmente pelo Neorrealismo e pelo Neoliberalismo, converteu-a, desde o pós-Segunda Guerra, em uma disciplina norte-americana, legitimadora do *status quo* internacional configurado pelos Estados Unidos desde meados do século XX. Apesar do último debate de finais dos 1980 entre os denominados enfoques reflexivistas e o *mainstream* racionalista – que traz interrogações sobre os aspectos ontológicos e epistemológicos do campo das Relações Internacionais, no México ainda predomina um pensamento teórico mais conservador, afirma a autora. Por conta disso, o capítulo inicia-se com um panorama sobre a disciplina e, posteriormente, expõe o estado atual do campo de ensino da teoria das relações internacionais nas universidades mexicanas em nível de licenciatura.

Concluindo a coletânea, Barbara Coelho Neves e José Carlos Sales dos Santos traçam um quadro da produção científica sobre globalização e meio ambiente no âmbito da disciplina de Relações Internacionais no Brasil. A intenção é fornecer um panorama para futuras análises acerca das peculiaridades e da agenda de pesquisa nesse campo do conhecimento. O estudo possui base infométrica, aplicada ao universo de 91 revistas nas áreas de Ciência Política, Relações Internacionais e Economia do Portal Capes Periódicos e com uma amostra que compreende os artigos

publicados entre 1997 e 2007. As principais conclusões apontam que os autores são docentes com doutorado e que publicam de forma única; a formação desses autores é variada, tendo algum tipo de relação com a área das RI. Quanto à produção por regiões, o Sudeste desponta na frente; o campo apresenta, portanto, claras incidências de concentração geográfica. Outro aspecto também percebido neste capítulo é a predominância de estudos teóricos e do idioma português, este último conferindo, juntamente com a concentração regional, indícios de endogenia.

Finalmente, queríamos ressaltar que o esforço interinstitucional e a perspectiva multidisciplinar permitirão ao leitor encontrar nesta coletânea, por meio dos temas abordados (cooperação internacional, comércio e integração, movimentos sociais e a disciplina das Relações Internacionais), fundamentos teóricos e metodológicos para futuras aventuras científicas e novas questões de pesquisa. O trabalho realizado favorece o debate e proporciona ao leitor refletir acerca de novas pautas da complexa agenda da realidade internacional. Gostaríamos, outrossim, de agradecer aos diferentes pesquisadores e autores dos capítulos desta coletânea por terem participado desse processo de construção do conhecimento, que muito nos enriqueceu coletivamente. A nossas universidades e às agências Fundação de Amparo à Pesquisa da Bahia (Fapesb), no âmbito do edital de apoio à publicação científica, e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes, Ministério da Educação do Brasil), no âmbito do Programa Pós-Administração (Rede de Cooperação Acadêmica para a Formação em Gestão Internacional), também dirigimos o nosso agradecimento institucional. Não poderíamos deixar de registrar o mais sincero agradecimento aos estudantes-bolsistas e jovens pesquisadores do Labmundo, envolvidos na tradução, revisão e desenho da capa desta coletânea (Cristina Almeida de Freitas, Mateus Santos Silva e Indira Fagundes), bem como Dona Joselita de Castro Lima, revisora geral do texto em português. É evidente que, como coordenadores da obra, assumimos integral responsabilidade pelos

lapsos que, apesar de todos os esforços aqui empreendidos, ainda possam persistir.

Referências

BANCO MUNDIAL. *World development report 2007: development and the next generation*. Washington: World Bank Publications, 2007.

DE FERRANTI, D.; PERRY, G.; FERREIRA, F.; WALTON, M. *Inequality in Latin America and the Caribbean: breaking with history?* Washington: World Bank Publications, 2007.

MILANI, C. R. S. Globalização e contestação política na ordem mundial contemporânea. *Caderno CRH*, Salvador, v. 19, n. 48, p. 377-383, set./dez. 2006.

CAPÍTULO 1

O Banco Mundial e a reforma do Poder Judiciário na América Latina: as trajetórias do Brasil e do México

André Luis Nascimento dos Santos, Elsa Sousa Kraychete e Dimitri Martins de Oliveira

Introdução

No decorrer dos anos 1990, como parte das reformas estruturais recomendadas por organizações internacionais, tais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, muitos países foram impelidos a realizar reformas em suas bases jurídicas e em seus respectivos sistemas judiciários. O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1997, editado pelo Banco Mundial, intitulado *O Estado num mundo em transformação*, indica a sua primeira recomendação para o estabelecimento de bons fundamentos para a ação do Estado: “formar base jurídica”. (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 4) As orientações constantes do documento de 1997, reafirmadas no Relatório de 2001, que desenvolve o tema *Instituições para os mercados*, são importantes em termos de reafirmação contínua da necessidade de reformar o Estado e fomentar instituições inovadoras e competitivas para respaldar os mercados, segundo a ótica do Banco Mundial. No âmbito regional, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com agenda marcada por orientações econômicas, também confirma a necessidade das reformas nos sistemas jurídicos dos países da região.

A partir de perspectiva dirigida para aspectos mais políticos, como defesa dos direitos humanos e do acesso à justiça, a Organização das Nações Unidas (ONU) e, em especial, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) também vão propugnar pela necessidade de reformas nos Judiciários. Nenhuma instituição, no entanto, alcançou o grau de articulação retórica e capacidade de intervenção atingida pelo Banco Mundial. O privilegiado lugar de formulador de políticas e financiador ocupado pelo Banco marca as trajetórias percorridas nas reformas dos Judiciários nos países que as implementaram.

Na segunda metade dos anos 1990, o Banco Mundial passa a divulgar o discurso em que se afasta de uma visão minimalista de Estado, como constava de documentos publicados em datas anteriores, para passar a redefinir o seu papel. O discurso da Instituição, a partir desse momento, afirma que é preciso reajustar a função do Estado a sua capacidade. Nessa perspectiva, o Estado passa à condição de [...]“essencial para a implementação dos fundamentos institucionais apropriados aos mercados [...]” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 4) O aprimoramento institucional deveria ser levado a cabo pelos governos em parcerias com outras instituições. Nessa perspectiva, caberia ao Estado definir, entre outros, a melhor burocracia para atender a essa orientação e os direitos de propriedade a extinguir ou a fortalecer. (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 6)

Essa inflexão na agenda do Banco Mundial não é acidental. Ela procura responder, por um lado, à constatação de que o modelo de regulação, base institucional do desenvolvimentismo, já não atendia às demandas atuais e, por outro lado, às evidências de que a regulamentação pela via do mercado, preconizada a partir dos anos 1980, foi incapaz de implementar saídas para a crise anunciada há mais de duas décadas nas economias líderes do capitalismo e, mais tardiamente, nos países subdesenvolvidos. Por outro lado, é o momento do ajuste institucional sob a ideia de “boa governança” que propõe a adequação das instituições às exigências da conjuntura econômica e política, pós-reformas no

âmbito do chamado Consenso de Washington. (KRAYCHETE, 2005)

A boa governança deve garantir, segundo o Banco, o funcionamento de uma economia de mercado em que os direitos de propriedade sejam estáveis, os contratos sejam cumpridos, haja transparência das práticas institucionais e combate à corrupção. Assim, exige a criação de instituições fortes, eficazes e capazes, ainda segundo o Banco, de se contrapor ao poder arbitrário dos Estados. (BANCO MUNDIAL, 2002) Essa agenda é complementada com o chamamento das Organizações Internacionais, do Estado e da Sociedade Civil, para, em parceria, realizar reformas na direção da redemocratização – discurso dirigido, especialmente, aos países do Leste europeu, conclamando também à participação da sociedade, que deve estar vigilante diante da corrupção. As reformas implantadas – mais do que qualquer outro projeto visando ao alargamento da democracia – são pautadas na garantia da estabilidade política necessárias à realização, sem traumas, das reformas econômicas.

Em perspectiva histórica, observa-se que não é a primeira vez que o capitalismo busca novos modos de regulação. Ao contrário, cada modelo de desenvolvimento forja a sua própria regulação, devendo dar conta dos seus desdobramentos durante a sua vigência. A crise dos anos 1970 (não há lugar, no âmbito deste artigo, para discutir as suas causas) e as consequentes mudanças nas diretrizes de condução da economia, passaram a demandar novas formas de regulação. As críticas ao modelo anterior e as terapias anunciadas como caminho para a retomada do desenvolvimento econômico promoveram as privatizações das empresas estatais, as desregulamentações das finanças e do mercado de trabalho, além da abertura comercial externa em favor da livre circulação das mercadorias e desfez, assim, o padrão de financiamento público que prometia o bem-estar social via universalização dos serviços de saúde e educação, mas que podia também se estender aos subsídios ao transporte e ao lazer, entre outras políticas. Tais medidas manifestam a falta de sintonia, na

nova conjuntura, entre o capital e a regulação desenvolvimentista, característica do momento anterior. Para Oliveira (1999, p. 137), em momentos como esse, “[...] os instrumentos de regulação disponíveis perdem eficácia, na mesma medida em que não mais conseguem funcionar como contraponto dos efeitos cíclicos desfavoráveis”.

A agenda anunciada a partir da segunda metade da década de 1990, mesmo com a inflexão já apontada, não mais afiança a ação do Estado na condição de articulador central, mas trabalha na direção de constituir novos arranjos institucionais voltados para a reestruturação do poder político e econômico. Passado o momento caracterizado pelas críticas dirigidas ao desmonte do antigo modo de regulação, as organizações internacionais ensaiam os primeiros passos visando à construção de parâmetros para uma nova regulação.

Os momentos de transição nem sempre são socialmente pacíficos, pois significam mudanças de hegemonias, podendo envolver choques entre forças importantes no interior do pacto que se esvai e entre “novos” e “velhos” atores. Essas fricções, se, por um lado, tencionam no sentido de vencer o “velho”, não podem, por outro lado, deixar prevalecer o vácuo desestabilizador. É hora, então, de firmar novos ideários que venham desfazer, refazer e constituir normas e institucionalidades.

O Judiciário, nessa perspectiva, é peça fundamental para a concepção de um novo ideário de desenvolvimento, “[...] pelo seu papel em garantir direitos de propriedade e fazer cumprir contratos”. (PINHEIRO, 2003, p. 2) A definição de tais direitos no âmbito de um modelo de desenvolvimento permeia as mais diversas transações. Estão em jogo tanto transações financeiras entre corporações internacionais instaladas em diferentes países, como também, num extremo oposto, pelas dimensões do volume de capital em jogo, a garantia do princípio da propriedade aos recursos de ONG ofertantes de microcrédito a pessoas pobres e sem bens que possam ser oferecidas como garantias reais. A aplicação das leis que regulamentam o uso da força de trabalho,

os direitos dos consumidores, as questões ligadas à problemática do meio ambiente e aos direitos da indústria fonográfica, entre outros, também reclamam por instituições ágeis e eficientes.

Trata-se, então, num primeiro movimento, de estabelecer os princípios que nortearão a justiça e que se expressarão em leis definidas a partir de forças políticas no âmbito do Legislativo. A efetividade de tal movimento não pode prescindir das reformas no Judiciário, poder responsável pelo zelo e aplicação das leis. As reformas também são importantes, nessa perspectiva, para proporcionar maior agilidade e eficiência ao Judiciário, condição considerada necessária para que o modelo de desenvolvimento proposto possa vingar. Sob esse ponto de vista, cabe aos condutores das economias, tanto no âmbito nacional como no internacional, envidar esforços na busca de consensos capazes de gerar novas formas de regulação social.

A partir desse pano de fundo, o presente capítulo, trata das reformas implementadas nos Judiciários do Brasil e do México, buscando entendê-las sob a perspectiva das demandas sociais internas em cada um dos países, mas, sobretudo, da agenda internacional gestada no ambiente das organizações de cooperação internacional e imposta aos países da América Latina, no âmbito das reformas estruturais em vigor a partir dos anos 1990.

A retórica e a ação das organizações internacionais em prol da reforma do Poder Judiciário na América Latina: o papel do Banco Mundial

A recuperação histórica das reformas ocorridas nos sistemas judiciários em países da América Latina, no decorrer das últimas décadas, revela que as organizações internacionais, ao se ocuparem do Poder Judiciário latino-americano, fizeram-no de forma a combinar esforços envolvendo retórica direcionada a buscar consensos sobre a importância das reformas e a implementação de ações que, de fato, realizassem tais reformas. O discurso pode

ser recuperado a partir da leitura de documentos emanados de tais organizações, enquanto os acordos estabelecidos entre algumas dessas agências e governos de países com vista ao reordenamento do seu sistema judiciário dão conta da ação. Nessa perspectiva, as trajetórias e as prescrições do Banco Mundial, do BID, do PNUD e da Agência Americana para a Cooperação e Desenvolvimento (USAID) extrapolam o campo da retórica para estabelecer verdadeira *práxis* em prol da execução dessas reformas.

Não por outro motivo, a apresentação do livro *La justicia más allá de nuestras fronteras: experiencias de reforma útiles para América Latina y el Caribe*, editado pelo BID em 1999, afirma que, desde 1993, o Banco assumiu o compromisso de reformar o Poder Judiciário da América Latina e do Caribe e vem, desde então, desenhando e executando projetos e programas de apoio aos processos de reforma e modernização da justiça na região. Nessa publicação, o BID, apoiando-se em análise comparativa de experiências de reformas do Poder Judiciário implementadas em outras regiões do mundo (Canadá, Austrália, Japão e países da Europa), sugere que as experiências apontadas como exitosas sirvam de modelo orientador das reformas a serem implementadas pelos países latino-americanos e caribenhos. Isso é sugerido independentemente de tradições jurídicas vigentes e dos contextos político-institucionais de cada país.

O PNUD, por sua vez, dirige o seu discurso para problematizar a democracia na região. Em pesquisa publicada em 2004, emitiu um amplo diagnóstico da democracia latino-americana. Orientou para a necessidade de uma reforma do Estado que tenha como parâmetro a cidadania e, como meio para a ação, a efetivação dos regimes democráticos na região. Nessa linha, o PNUD terminaria por tratar de uma variável relevante para os discursos acerca da reforma dos sistemas judiciais da América Latina: o acesso à justiça. Coerente com a sua matriz retórica, o PNUD tem desenvolvido e financiado muitos programas volta-

dos para o acesso à justiça¹, justificando suas ações com base na governabilidade democrática na região.

A USAID também tem desenvolvido esforços em prol da reforma dos judiciários latino-americanos desde a década de 1990. Essa agência, embora tenha como missão a cooperação internacional norte-americana no âmbito mundial, tem direcionado a sua ação para os judiciários dos países do entorno geográfico dos Estados Unidos. Países da região central do continente americano (El Salvador, Nicarágua, Guatemala, Panamá) e também o México contaram, e ainda contam, com a ajuda desse organismo na implementação da agenda de reforma do Poder Judiciário.

Embora sejam respeitáveis os esforços de tais agências, é o Banco Mundial que mais se tem destacado na cooperação com Estados latino-americanos onde foram implementadas as reformas em seus Poderes Judiciários. Ao longo da última década, o Banco formulou os diagnósticos, propôs a agenda, realizou conferências, financiou projetos e avaliou resultados em muitos países que executaram mudanças em seus sistemas de justiça. Não por outra razão, três documentos – WTP 280, WTP 319 e WTP 350 – foram produzidos pelo Banco com conteúdos direcionados, exclusivamente, ao setor judicial latino-americano e à necessidade de implementar tais reformas.

A partir do início da década de 1990, o Banco Mundial passou a afirmar que as reformas macroeconômicas providas no decorrer dos anos 1980, ao terem impulsionado a estabilização das economias, criou atmosfera propícia para uma segunda geração de reformas dirigidas para a promoção de mudanças institucionais. Nesse contexto, as instituições judiciais passaram a compor a área estratégica para a implementação de reformas consideradas como de segunda geração. Para o Banco, um Poder

¹ No Brasil, por exemplo, o PNUD vem desenvolvendo, em parceria com a Secretaria de Reforma do Judiciário, projetos visando a diagnosticar as condições de acesso à justiça. Algumas pesquisas fruto dessa parceria já vieram a público, tais como: “Diagnóstico do Poder Judiciário”; “Mapeamento nacional de programas públicos e não governamentais de acesso à justiça por meios alternativos de administração de conflitos” e “Diagnóstico da Defensoria Pública”. (BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2005)

Judiciário eficaz e eficiente é fundamental para o desenvolvimento do setor privado, o encorajamento do desenvolvimento de toda a sociedade, a redução da pobreza e a consolidação da democracia:

Durante a década de 1980, os esforços do desenvolvimento foram voltados para a agenda macroeconômica que, devido às necessidades, teve prioridade em relação às reformas institucionais. Durante décadas, os governos da América Latina falharam em desenvolver as instituições necessárias para gerir os problemas básicos das suas populações, concentrando a maior parte de seus recursos no gerenciamento dos arranjos econômicos e na regularização de quase todos os aspectos da vida econômica. Todavia, como a estabilidade econômica tornou-se parte da realidade, muitos países começaram a trabalhar para alcançar a equidade social, bem como reformas políticas e econômicas. Como resultado, o processo de desenvolvimento agora evoluiu em uma segunda geração, para reformas com um objetivo mais abrangente que incide sobre as reformas institucionais como, por exemplo, a reforma judicial. Nas palavras de um ministro da Justiça, 'não é suficiente construir rodovias e fábricas para modernizar o Estado [...] é também necessário um confiável sistema de justiça'. Um governo eficaz exige instituições jurídicas e judiciais que funcionem para realizar objetivos interrelacionados de promover o desenvolvimento do setor privado, de incentivar o desenvolvimento de todas as outras instituições sociais, reduzindo a pobreza e consolidando a democracia. Os princípios jurídicos que apóiam o sistema econômico vigente na América Latina são nominalmente baseados na liberdade de colocar em prática direitos individuais e de propriedade. No entanto, a legislação não tem sentido sem um sistema judicial eficaz para aplicá-la. (DAKOLIAS, 1996, p. 1, tradução livre)

A partir do seu Departamento Técnico da América Latina e da Região Caribenha, e mais ainda da sua Unidade de Modernização do Setor Público (LATPS), o Banco Mundial procedeu a um amplo diagnóstico baseado na consulta de vários setores das

sociedades que seriam objeto das reformas, visando a mapear as principais debilidades do Poder Judiciário na região. Perseguindo o consenso necessário à implementação das propagadas reformas, a LATPS organizou a Conferência Internacional sobre a Reforma Judiciária na América Latina e no Caribe, que se realizou em Washington entre os dias 13 e 14 de junho de 1994. O seu objetivo anunciado era o exame de experiências de países que já houvessem implementado as suas reformas². Após a realização dessa reunião foram lançadas, entre 1995 e 1996, três publicações dedicadas ao tema. Também foi viabilizada uma série de programas de financiamento específicos para os países da região que se propusessem a adotar as prescrições do modelo.

A primeira dessa série de publicações, o *World technical paper 280* (1995), constitui-se numa memória da referida Conferência, onde estão recuperados todos os discursos e artigos apresentados na ocasião: pareceres emitidos por representantes do Banco, opiniões de autoria de juristas da América Latina, bem como de juristas de países de outras regiões, cujas experiências fossem tomadas como bem sucedidas e que pudessem espelhar os planos de reformas para a América Latina.

Na parte concernente aos diagnósticos, estão mapeados, no WTP 280, os principais sintomas do mau funcionamento dos Poderes Judiciários latino-americanos e caribenhos, aos olhos dos participantes da referida conferência. Nesse sentido, questões como a morosidade da justiça, os problemas relacionados

² Essa conferência regional foi destinada a promover o intercâmbio de ideias entre pesquisadores, profissionais e funcionários governamentais que trabalham na área da reforma judiciária. A conferência gerou enorme interesse [...]. Os participantes incluíram representantes de vinte e um países, entre eles Argentina, Bélgica, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Equador, Alemanha, Guiana, Jamaica, Peru, Espanha, Saint Vincent, Trinidad e Tobago, Reino Unido, Estados Unidos, Uruguai e Venezuela; várias organizações não-governamentais, incluindo a Fundação Tinker, o Centro de Corte Suprema, bem como o Centro de Recursos Públicos, nos Estados Unidos, o Centro Latino-Americano de Desenvolvimento, no Equador, e a Konrad-Adenauer-Stiftung (seção Venezuela); e membros de associações de desenvolvimento internacional e comunitário, incluindo o PNUD, o BID, o Fundo Internacional, a Agência Internacional de Desenvolvimento da União Europeia, e mais de cinquenta funcionários do Banco Mundial. (ROWAT; MALIK; DAKOLIAS, 1995, p.8, tradução livre)

com a transparência, os limites para o acesso à justiça, a insuficiente modernização da estrutura burocrática e a ineficiência e ineficácia na administração da justiça, *inter alia*, são apontadas como as principais questões a serem enfrentadas pelos governos da região:

Na América Latina e no Caribe, os indicadores de ineficiência e ineficácia da administração da justiça incluem os longos casos de atraso, o extenso acúmulo de processos, o acesso limitado à justiça, a falta de transparência e previsibilidade nas decisões judiciais, e uma fraca confiança dos cidadãos no sistema judicial. A carente atuação do setor judicial é o produto de muitas deficiências, incluindo:

- Falta de independência do Poder Judiciário;
 - Tribunais com uma inadequada capacidade administrativa;
 - Deficiência na gestão dos casos;
 - Carência de juízes e outros recursos;
 - Políticas e práticas de emprego não competitivas;
 - Controle dos sistemas de despesas com falta transparência;
 - Educação e formação jurídica inadequadas;
 - Fracas sanções por comportamento antiético;
 - Sistema de taxas judiciais que aumenta os custos de acesso;
 - falta de mecanismos alternativos de resolução de disputas.
- (ROWAT; MALIK; DAKOLIAS, 1995, p. 7, tradução livre)

A declaração final da conferência, reproduzida no documento em análise, traz o consenso alcançado entre os representantes das instituições participantes. Em síntese, a orientação recai sobre a adoção das estratégias implementadas nas reformas e a administração dos Poderes Judiciários de países desenvolvidos, que deveriam ser aplicadas no espaço regional da América Latina:

A conferência sobre a reforma judiciária identificou estratégias para melhorar a administração da justiça, com um foco sobre estes temas:

- Reforma judiciária e o seu papel no desenvolvimento econômico;
- Custos e benefícios econômicos da reforma judicial;
- Reformas processuais;

- Administração dos tribunais;
- Mecanismos alternativos de resolução de litígios;
- Acesso à justiça;
- Profissão jurídica;
- Formação judiciária e educação jurídica.

Este relatório da conferência discute ações legais. (ROWAT; MALIK; DAKOLIAS, 1995, p. 9, tradução livre)

A partir dos resultados da conferência e dos estudos constantes no documento técnico (WTP 280), o Banco Mundial consolida as diretrizes para a reforma do Poder Judiciário latino-americano e caribenho. O documento WTP 319, por sua vez, lançado em 1996, já traz o posicionamento do Banco Mundial com o delineamento do itinerário norteador das reformas dos sistemas judiciários a ser seguido na região. Este documento, diferentemente do primeiro *paper* lançado em 1995, não mais se propõe a debates ou diagnósticos, visto que ele já traz o receituário a ser sugerido ou imposto aos Estados latino-americanos, conforme as suas escolhas ou seguindo condicionalidades nos empréstimos.

Em linhas gerais, o primeiro capítulo do WTP 319 defende que a reforma do Poder Judiciário na América Latina e no Caribe deve perseguir duas metas: a promoção do desenvolvimento econômico da região e o fortalecimento da democracia. Para tal, propõe que a reforma deve pautar-se no aumento da eficiência, na busca da equidade para a resolução das disputas, na promoção do acesso à justiça, bem como no favorecimento do desenvolvimento da iniciativa privada.

Tendo em conta a atual situação de crise dos sistemas judiciais da América Latina, os benefícios e os objetivos dos esforços da reforma podem ser genericamente agrupados em duas finalidades estruturais e gerais: melhoria e reforço da democracia e promoção do desenvolvimento econômico. A reforma judicial é necessária para o funcionamento da democracia e faz parte do processo de redefinição do Estado e da sua relação com a sociedade. O desenvolvimento econô-

mico não pode continuar sem a efetiva aplicação, definição e interpretação dos direitos de propriedade. Mais especificamente, a reforma judicial tem como escopo aumentar a eficiência e equidade na resolução de disputas jurídicas por meio da melhoria do acesso à justiça, que não é racionalizada, e através da promoção do desenvolvimento do setor privado. (DAKOLIAS, 1996, p. 6, tradução livre)

Ao longo da introdução do documento WTP 319, que versa sobre o receituário para o Poder Judiciário na América Latina e no Caribe, o Banco Mundial argumenta que os sistemas judiciários da região, da forma como se apresentam para a sociedade civil dos seus respectivos Estados, são danosos para a produção, para o empresariado e, conseqüentemente, para a iniciativa privada de um modo geral. Esse discurso sugere que as motivações do Banco acerca do Poder Judiciário, em específico, são preponderantemente instrumentais, haja vista a ênfase na criação de ambientes favoráveis à economia de mercado. Vale ressaltar que, nesse mesmo tópico introdutório do documento, o próprio Banco deixa claro que, muito embora o receituário prescrito possa ser adotado por todas as áreas que envolvem o Poder Judiciário, o documento, em específico, tratará do campo do direito civil, não se estendendo ao campo penal, por não ser uma área de interesse do Banco. Ora, isso demonstra que a reforma é focada em um âmbito essencialmente privado e numa perspectiva economicista.

Nesse mesmo documento, no seu primeiro capítulo, em que trata das metas da reforma, o Banco Mundial salienta, de modo veemente, que a necessidade de reforma do Judiciário para a América Latina e Caribe surge a partir de uma demanda externa, fruto da globalização financeira cujos determinantes se encontram no cenário internacional. Fica implícito que a abertura das economias pelos países da região gera a necessidade de instituições formais que decidam com certo grau de imparcialidade e que favoreçam as relações comerciais. Argumenta, ainda, que a

ausência de estruturas seguras dotadas de habilidades e recursos para a resolução formal de conflitos termina por criar ambientes propícios para a sua resolução informal e, por conseguinte, aumentando, assim, os riscos para as transações comerciais, fato que gera a baixa na alocação de recursos.

O Banco salienta, igualmente, que os processos de integração econômica em espaços regionais, tais como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), criam demandas crescentes em prol de ambientes cujas normas estejam minimamente uniformizadas. Essa uniformização dar-se-ia, principalmente, na seara dos procedimentos comerciais, mitigando os trâmites burocráticos e assegurando a circulação de riquezas sob o manto da plena liberdade, assim possibilitando a circulação dos capitais com amarras mínimas. Nessa perspectiva, o Banco Mundial passa a advogar a favor da necessidade de Judiciários modernizados que compor-tem os reclames dessa ordem internacional em emergência³.

Além disso, o aumento da integração econômica entre os países e regiões exige um sistema judiciário que cumpra as normas internacionais. Por exemplo, a OMC, o MERCOSUL e o NAFTA exigem certos princípios para reger as questões comerciais. A integração econômica exige uma maior harmonização das legislações, que, por sua vez, requer que elas sejam constantemente aplicadas pelos países membros. Os países membros devem ter garantias de que as leis serão aplicadas e interpretadas de acordo com essas normas internacionais ou regionais. Dessa forma, os países de todo o mundo devem modernizar os seus sistemas judiciais, a fim de atender a essas demandas e atingir um nível

³ Uma questão que não pode deixar de ser problematizada é justamente a natureza dos institutos jurídicos defendidos pela agenda de reformas do Banco Mundial para os Poderes Judiciários latino-americanos. Tais institutos estão muito mais próximos da tradição de common law, cuja matriz é eminentemente anglo-saxônica, do que da tradição romana que é a cultura que forjou os sistemas latinos. Assim, para além de um roteiro de mudança cultural, tal encaminhamento sugere certo comprometimento do Banco Mundial com a adequação das instituições jurídicas latino-americanas ao modelo judicial da nação hegemônica do continente americano.

de condições equitativas na arena internacional. (DAKO-LIAS, 1996, p. 3-4, tradução livre)

Observamos que o discurso articulado pelo Banco Mundial para a reforma dos Judiciários latino-americanos porta uma forte tendência à instrumentalidade, visando, em primeiro lugar, à criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento da economia de mercado. Outras finalidades, tais como acesso à justiça, solução pacífica de conflitos e a educação jurídica, são meros acessórios em uma gramática voltada para a circulação das riquezas. Assim, a atual conjuntura, aos olhos dessa Instituição, é marcada pelo processo de globalização econômica que determina a forma como os capitais circulam no âmbito internacional, e, desse modo, o que importa e motiva as recomendações é o cenário econômico internacional. Esse aspecto eminentemente externo termina por criar algum tipo de tensão em relação ao poder das forças sociais locais na definição dos próprios rumos de suas políticas regionais, tensões essas que ora corroboram o fortalecimento das democracias, ora acabam por mitigá-las. Uma das questões que permanecem é, sem dúvida, em que medida políticas de intervenção doméstica de gênese internacional, como é o caso dessas reformas dos judiciários propugnadas pelo Banco Mundial, vão de encontro ou ao encontro das forças políticas internas, tais como grupamentos políticos, interesses privados, organizações não-governamentais, movimentos sociais, entre outros.

Nesse sentido, até mesmo a defesa da democracia esboçada pelo Banco no discurso da reforma fica sob suspeita, quando nas suas entrelinhas a mesma Organização sugere o seu caráter instrumental e utilitário. Nessa mesma direção, Guillermo O'Donnell (1998) observa que pensar a democracia nesses termos, ainda que pareça eficiente para as prescrições e o cumprimento de metas internacionais, não deixa de ser uma concepção limitada do que venha ser um regime democrático:

É possível argumentar-se que estou trilhando um caminho excessivamente tortuoso para justificar o princípio da lei, quando ele pode ser suficientemente justificado em termos instrumentais, por sua contribuição para a estabilidade das relações sociais, ou argumentando que suas deficiências podem ser tão sérias que impeçam a viabilidade de uma poliarquia. Esses são argumentos sensatos, e hoje em dia abundantes, especialmente em termos da contribuição que a legislação apropriada dá ao investimento privado e, supostamente ao crescimento econômico, em última instância. Atualmente, vários órgãos internacionais estão dispostos a apoiar esta meta, e legiões de especialistas se ocupam com vários aspectos dela. Todavia, estou convencido de que, independentemente de suas conseqüências benéficas, uma justificação adequada do princípio da lei deve ser baseada na igualdade formal, mas de forma alguma insignificante acarretada pela existência de pessoas legais às quais se atribui uma ação autônoma e responsável (e na dignidade básica e na obrigação de respeito humano que deriva dessa atribuição, embora eu não tenha elaborado esse ponto). (O'DONNELL, 1998)

Por fim, no documento WTP 350, o Banco Mundial avalia duas experiências em curso de reforma do Poder Judiciário na América Latina, à luz das suas próprias prescrições. Assim, o caso argentino e o caso colombiano são utilizados como modelos exitosos de reformas que deveriam ser implementadas por outros Estados da região. Observa-se aqui um misto de retórica e poder de persuasão a fim de reafirmar essa agenda institucional sustentada no novo marco regulatório em curso de definição.

Os conteúdos retóricos dos três documentos, principalmente do WTP 319, aliados à política de financiamentos, compuseram a estratégia do Banco Mundial, ora catalisando processos, ora conduzindo-os diretamente. Assim, à luz das principais diretrizes propugnadas, o Banco Mundial se propõe a assessorar os Estados da América Latina e do Caribe para que vislumbrem uma ampla reforma nas suas instituições judiciais. Nesse sen-

tido, a análise dos casos particulares nos leva a acreditar que a existência de um plano comum, em um mesmo lapso temporal, não significou a adoção uniforme das mesmas estratégias de ação, haja vista as particularidades dos sistemas nacionais e seus respectivos problemas. Aliado a isso, sobretudo nos países que analisaremos a seguir (Brasil e México), o quadro sugere também que os processos políticos vivenciados por cada um desses países nos últimos anos, bem como as suas estruturas federalistas, muito contribuíram para os processos de reforma do Poder Judiciário até agora experimentados.

Brasil e México: distintas trajetórias ou resultados semelhantes de uma mesma agenda-modelo?

Diante dessa agenda de reformas do sistema judiciário fortemente exarada pelo Banco Mundial, cujo espectro regional é evidentemente de largo alcance, não restam dúvidas de que os Estados latino-americanos foram provocados a reagir. Seja com omissões, seja a partir de implementações parciais ou integrais, Estados soberanos foram constrangidos, de algum modo, a se posicionarem não só em relação às diretrizes de reforma dos seus judiciários, mas, de um modo geral, quanto à conjuntura política e econômica que se instaurara. Nesse cenário, pensar comparativamente as reformas do Poder Judiciário em curso, no Brasil e no México, é um convite à reflexão acerca dos eventuais entrecruzamentos dos movimentos políticos domésticos com as diretrizes regionais propugnadas pelos organismos internacionais (no caso do presente capítulo, o Banco Mundial). Neste tópico, buscaremos recompor brevemente as trajetórias percorridas por ambos os Estados, a fim de que possamos, ao curso deste capítulo, estabelecer algumas reflexões críticas de caráter mais abrangente.

O itinerário brasileiro para a implantação da reforma do Poder Judiciário

O debate em torno do Poder Judiciário no Brasil, ao chegar à opinião pública, encontra-se respaldado por um diagnóstico anunciando a existência de uma crise institucional que viciava os procedimentos da Justiça. Tal diagnóstico não é estranho ao sentimento de grande parte dos brasileiros e vem ao encontro de antigas demandas de acesso à justiça e agilidade do Judiciário na resolução dos conflitos. A explicitação de tal crise traz como consequência a organização de movimentos pela reforma que, para autores como a Professora Maria Tereza Sadek, seria irreversível, não tendo o Poder Judiciário as condições de contestar as reformas ou, quiçá, barrá-las por intermédio da tradição. (SADEK, 2004) Diante desse cenário, a agenda de reformas, gestada e cultivada ao longo das últimas décadas no âmbito das organizações da cooperação internacional, ganhou *status* de política de governo de abrangência nacional, passando a ser implementada em todos os níveis da hierarquia institucional do Judiciário brasileiro.

Historicamente, desde a gênese da formação do Estado brasileiro, as nossas instituições judiciais nunca foram exemplares na promoção da justiça, seja pelo quesito da acessibilidade, seja pelo da agilidade. Já no caso das primeiras cortes, os críticos denunciavam a sua inoperância e sua profunda distância de um modelo de justiça que fosse satisfatório. (SADEK, 2004)⁴ Tal situação, por certo, acompanhou a instituição judiciária nacional em muitas etapas de sua existência, justificando as insatisfações dos cidadãos. Já no cenário de campanha pela reforma, a pesquisa realizada pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Planalto (IDESP) constatou que cerca de 70% da po-

⁴ O modelo de justiça satisfatório é aqui entendido como um sistema de justiça que consiga perseguir a celeridade, bem como os princípios da efetividade da lei, da igualdade de tratamentos, da publicidade, da moralidade pública, bem como dos valores democráticos.

pulação declarara não confiar na justiça. Esse percentual chega a 89% quando os dados são restritos à elite nacional de empresários, investidores, etc. (SADEK, 2004)

Na década de 1990, em meio às prescrições neoliberais de reforma do Estado, pautadas no gerencialismo como estratégia de gestão para o Poder Público, ganha fôlego o debate acerca da crise do Judiciário e da necessidade de reformá-lo. Desta vez, os difusos e antigos clamores revelados na insatisfação de parte da sociedade brasileira com o Poder Judiciário encontram acolhimento nos discursos das organizações condutoras da agenda internacional e do governo quando este passa a envidar esforços em prol da reforma.

A essa altura, o debate público já estava informado pelas discussões sobre direito econômico na conjuntura após a abertura comercial e financeira, sobre privatização das empresas estatais e desregulamentação do mercado de trabalho. Já se afirmava amplamente que a conjuntura econômica demandava novas formas de regulação que, em primeiro lugar, dependiam de mudanças nas normas, mas também de práticas judiciárias adequadas ao desempenho econômico posterior às reformas estruturais na economia. A agenda internacional acerca das reformas do Poder Judiciário, ademais, encontrou parte da população mobilizada por direitos que, inscritos na Constituição Federal de 1988, também demandavam aprimoramento da Justiça. Não são poucos os pontos de tensão e confluência, seja no interior do próprio Poder Judiciário, seja entre este e os Poderes Executivo e Legislativo. Nessa arena, a questão política dominava a cena.

A conjuntura política interna ainda colocava outro ponto de tensão: o aumento da participação cidadã para além da participação política⁵. Notadamente, parte da sociedade civil passa

⁵ Uma categorização bastante usual nos debates acadêmicos subdivide a participação em dois eixos distintos: a participação política e a participação cidadã ou social. A participação política, no sentido mais tradicional, guarda relação com o construto liberal, baseado na concepção de polis grega, onde participar estaria adstrito ao ato de decidir o destino de dada comunidade, ou seja, fundamentalmente votar em eleições. No entanto, hodiernamente, uma série de outras visões, muitas delas contraditórias entre si, compõe

a reivindicar direitos, liderar contestações e também negociar com agências de cooperação internacional novas agendas políticas. Especialmente na área dos direitos relativos às chamadas minorias, intensificam-se as reivindicações voltadas para a conquista de espaços para além da democracia institucional e formal. Nessa complexa conjuntura, os temas da reforma judiciária foram discutidos em vários âmbitos, com distintos segmentos, a partir de motivações próprias, com o Poder Judiciário fazendo-se quase sempre presente. As corporações reclamavam do excesso de regulamentação no mercado de trabalho, bem como da lenta burocracia que dificultava a livre circulação do dinheiro e das mercadorias. Os movimentos sociais, as ONG e as associações de classe promoviam articulações entre si, com setores do governo e, também, com instituições da própria cooperação internacional.

A simultaneidade entre dois movimentos – o interno marcado pelas esperanças democráticas, advindas do fim da ditadura e da ordenação democrática resultante da Constituinte de 1988, e o internacional, aqui já descrito – não deixa de caracterizar uma conjuntura singular no que diz respeito ao Poder Judiciário brasileiro e à sua crise. Portanto, não é fácil separar o joio do trigo. Ainda assim, não seria demasiado dizer que este é o momento em que o Judiciário brasileiro está submetido ao debate público de maior intensidade da sua história.

Para Sadek (2004), a crise do Judiciário brasileiro guarda em si duas dimensões: de um lado, a sua dimensão política e, de outro, uma dimensão não política. A primeira dimensão, segundo a autora, relaciona-se com a condição política agregada ao Judiciário pela Constituição Federal de 1988, que o transforma em

um novo repertório teórico da participação. Participação cidadã ou social, por sua vez, é justamente o palco onde a sociedade civil pode ir além da dimensão eleitoral, através de discursos e práticas que permitam não só as obrigações e responsabilidades políticas, como, também, a criação e o exercício de novos direitos. Cidadania, enquanto conteúdo da participação, engloba em si um leque de significados e representações simbólicas que nos remete a uma certa superação de debates excludentes e minimalistas (MILANI, 2008; TEIXEIRA, 2001)

uma instância de garantia da promoção social, da realização da justiça social, ou seja, de questões concretas de natureza social, política e econômica. Observa-se, nesse sentido, que o Poder Judiciário constitui zona de fronteira entre o Direito e a Política. (SADEK, 2004)

Quanto à “[...] dimensão não política da crise [...]” (SADEK, 2004), a autora aponta para o descontentamento da sociedade no que se refere à atuação do Poder Judiciário como prestador de serviços. Justamente nessa dimensão reside a maioria das críticas feitas a esta instituição nacional. Morosidade, inacessibilidade, falta de modernização, reduzido número de juízes em relação à população, ritos extremamente formais, incapacidade de gerir os novos conflitos emanados da sociedade contemporânea estão entre as críticas mais citadas. Em resumo: uma instituição por demais burocrática a fim de administrar conflitos humanos e sociais.

A reforma do judiciário brasileiro: do projeto de emenda constitucional ao estabelecimento da Secretaria de Reforma do Judiciário

Durante os trabalhos no âmbito do Poder Legislativo em torno da emenda constitucional em 1993, o capítulo relativo à Justiça recebeu três mil novecentos e dezessete emendas. Esse fato inusitado terminou por não promover consensos em torno da alteração de dispositivos constitucionais no que tange ao rearranjo da Justiça. (SADEK, 2004) Buscando a superação desse impasse, foi apresentada uma proposta única de emenda, formulada pelo então deputado federal Hélio Bicudo (PT/SP). Numa verdadeira *via crucis*, o projeto tramitou no Congresso Nacional por mais de uma década, passando por diversas alterações realizadas por vários relatores para, por fim, resultar num projeto muito distante da proposta de emenda inicial, sem esgotar, contudo, o amplo leque de alterações necessárias para uma real mudança do Poder Judiciário e do sistema de justiça de um modo geral. (SADEK, 2004)

Em 2003, no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Ministério da Justiça cria uma Secretaria de Governo com o fim específico de dinamizar a reforma. Dentre as funções dessa Secretaria, destacam-se a realização de pesquisas e a formulação de diagnósticos; o acompanhamento de propostas de reformas legislativas atinentes ao andamento do Judiciário; a formação de redes de contatos em prol das reformas; e o monitoramento do processo tanto no âmbito federal, como no âmbito estadual. No sentido de contribuir ativamente com o aprimoramento dos serviços jurisdicionais, a Secretaria atua em quatro frentes: realização de diagnósticos e pesquisas sobre o Poder Judiciário; adoção de iniciativas e estímulo a projetos de modernização da gestão do Judiciário; articulação a favor de mudanças na legislação processual civil, penal e trabalhista (alterações infraconstitucionais); e articulação em relação a alterações na Constituição. (BRASIL. Ministério da Justiça, 2005)

É importante observar que, sendo o Brasil um país onde vige a separação dos Poderes, não é de se espantar que o comprometimento do Executivo com a reforma de um outro Poder tenha outras motivações para além do que se apregoa nos discursos oficiais. Além do interesse por um Judiciário satisfatório, não devem ser esquecidos os compromissos firmados pelo país com as instituições de Bretton Woods, em particular, ao longo das crises econômicas da década de 1990 - compromissos que têm na reforma do Poder Judiciário um dos pontos nodais.

Assim, de acordo com os balanços e diagnósticos produzidos pela referida Secretaria, a reforma do Judiciário brasileiro, ainda em curso, envolve os seguintes passos: reforma da Constituição Federal (já realizada em 2004); reformas infraconstitucionais (programas em curso, envolvendo desde questões ligadas à administração da Justiça a programas alternativos ao Judiciário); diagnósticos, censos e pesquisas (adoção de recursos estatísticos a fim de auxiliar os processos de reforma); e a formulação de um pacto nacional tendo como fim último a própria reforma do Judiciário.

Dentre todos esses passos articulados pela Secretaria, destaca-se o “Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano”. (BRASIL. Ministério da Justiça, 2004). Essa articulação foi responsável por um pacto público firmado pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em 15 de dezembro de 2004, com o fim de promover a cooperação recíproca em prol da agenda de reforma do Judiciário. Tal agenda, composta por onze itens específicos, foi justificada com base nos argumentos de efetivação dos valores republicanos e de proporcionar maior agilidade a partir de um Poder Judiciário reformado. Esse compromisso comum atesta o *status* de política pública que a reforma da Justiça adquiriu e que se expressa nos onze itens seguintes: a) implementação da reforma constitucional do Judiciário; b) reforma do sistema recursal e dos códigos de procedimentos; c) maior aporte para a Defensoria Pública e a melhoria no acesso à Justiça; d) implementação e ampliação dos Juizados especiais e da Justiça itinerante; e) execução fiscal mais célere; f) precatórios mais céleres; g) maior aporte da atuação estatal nas graves violações contra direitos humanos; h) informatização do Judiciário nos diferentes níveis; i) produção de dados e indicadores estatísticos; j) coerência entre a atuação administrativa e as orientações jurisprudenciais já pacificadas; e l) incentivo à aplicação de penas alternativas.

Sublinhamos que os pontos destacados nesse pacto nacional estão muito próximos das prescrições emanadas do Banco Mundial para a reforma do Judiciário na América Latina. Não podemos concluir que a reforma do Judiciário brasileiro seja resultado unicamente das diretrizes oriundas do Banco, porquanto, em processos dessa natureza, forças econômicas e políticas internas ao país também mantêm participação ativa, deixando as suas marcas nos resultados. Extrapola aos objetivos do presente capítulo, no entanto, investigar as negociações e a correlação de forças entre as orientações das organizações internacionais e o posicionamento do mundo político e econômico brasileiro.

A trajetória mexicana de reforma do Poder Judiciário

A reforma do Poder Judiciário mexicano responde a uma temporalidade curiosa e distinta em relação aos demais Estados da região. Esse fato pode ser observado na evolução do debate público ocorrido no país, bem como no atraso da participação das organizações internacionais enquanto agências propulsoras do movimento de reforma. Esse é um dado tão premente que o jurista mexicano Héctor Fix-Fierro (2004) comenta o fato de que, ainda em 1993, causava espanto o fato de que, no México, não houvesse um debate público, ou pelo menos acadêmico, sobre o tema, como era o caso na maioria dos países da região. Ademais, em nota explicativa, Fix-Fierro (2004) argumenta que corrobora para a falta desse debate público em torno do tema o fato de que, até aquele momento, as agências internacionais voltadas para o desenvolvimento, tais como o Banco Mundial e a USAID, não tivessem logrado atingir o que o autor chama de “mercado da justiça”, como em outros países da região.

Essa observação não deixa de envolver uma zona de sombra em torno do debate da reforma do Poder Judiciário mexicano. Se, por um lado, é surpreendente que o *World technical paper 280*, já examinado anteriormente neste capítulo, quando apresenta o diagnóstico dos Judiciários em diversos países latino-americanos e caribenhos, não contempla o Judiciário mexicano especificamente, por outro lado, não se pode deixar de observar que o México, sob a Presidência de Salinas, foi um dos primeiros países do continente a implementar reformas políticas e econômicas inspiradas no ideário neoliberal. E a reforma do Poder Judiciário é, como já foi ressaltado, parte central das reformas estruturais implementadas sob a regência das organizações internacionais.

O caso da Justiça mexicana evidencia um modo de condução institucional em que o setor da Justiça, principalmente a sua administração, não contava com grandes estudos acadêmicos e diagnósticos governamentais que respaldassem a intervenção

por via de políticas públicas. O Poder Judiciário, nas palavras do próprio Fix-Fierro (1998) “era considerado tradicionalmente un poder de tercera [...] en términos de autoridad institucional, prestigio social y recursos económicos y respecto de los otros dos poderes”.

Se para Luis Pásara (2003), o tema da reforma do Judiciário mexicano chega ao país na entrada da década de 1990, para Fix-Fierro (2004) esse é um movimento que já se inicia a partir de 1987, com uma evolução qualitativa das instituições judiciais. Temporalidades à parte, ambos são concordes em que essas mudanças no Judiciário mexicano são fruto da transformação da institucionalidade política nacional. (PÁSARA, 2003; FIX-FIERRO, 2004) Essa transformação política foi o momento exato de transição de um modelo presidencialista autoritário para um modelo presidencialista à luz de valores mais pluralistas.

Para Fix-Fierro (2004), três mudanças, ocorridas a partir de 1987, podem ser apontadas como marcos dessa transição de um poder de terceira a um terceiro poder: a) a Suprema Corte⁶ mexicana passa a se dedicar exclusivamente ao controle da constitucionalidade do país, afastando-se, assim, da função de julgar causas ordinárias que, a partir de então, passam a ser assumidas por tribunais colegiados; b) a reforma constitucional no sentido de garantir a independência dos juízes dos estados-federados, criando, assim, as bases para uma carreira no seio do Poder Judiciário. É justamente a partir desse marco que começam a surgir os primeiros conselhos de justiça, objetivando regular e garantir a atividade judicial, sobretudo no âmbito dos estados-federados; c) a instituição do Tribunal do Contencioso Eleitoral (TCE),

⁶ Até aquele momento, a Suprema Corte mexicana centralizava toda a justiça do país através dos chamados “juízos de amparo”. Seria justamente da competência da Suprema Corte revisar toda e qualquer sentença proferida pelas cortes das províncias. Esse atributo adquirido no século XX é resquício dos muitos anos de guerra civil e instabilidade política do país, que tornaram as instituições locais enfraquecidas e sem autonomia. Ao longo do século XX, as reformas do Judiciário mexicano se atinham à mudança do número de ministros da Suprema Corte, mitigando cada vez mais o seu status de poder de Estado em função da assunção de responsabilidades burocráticas. Com o passar dos tempos, a Suprema Corte foi se tornando cada vez mais morosa e desacreditada junto à opinião pública.

que teria as funções de julgar as questões eleitorais do país. No caso mexicano, esse foi um avanço significativo no que tange ao reconhecimento nacional das suas debilidades na condução de um regime democrático, ao menos no plano formal, ou seja, um regime cuja escolha dos representantes se dê a partir de um processo eleitoral mais ou menos justo.

Muito embora o próprio Fix-Fierro (2004) saliente que o TCE naufragou, dadas as poucas atribuições e o tumulto transcorrido na eleição de 1988, não podemos negligenciar o fato de que a mídia internacional tem dado certa visibilidade às funções desempenhadas pela justiça eleitoral mexicana no que tange a condução dos seus processos democráticos. Nesse sentido, as contribuições do Instituto Federal Eleitoral (IFE) e do Tribunal Eleitoral do Poder Judiciário da Federação Mexicana (TEPJF) foram bastante noticiadas durante o processo de recontagem de votos da última eleição presidencial em 2006, quando ocorreu a contenda jurídica estabelecida entre Manoel López Obrador (PRD) e Felipe Calderón (PAN), restando ao TEPJF a decisão final.

Seguindo o mesmo roteiro das reformas do Poder Judiciário durante a onda reformista de 1987, Fix-Fierro (2004) inclui também a criação dos tribunais agrários em 1992. Esses tribunais criados por conta das reformas de liberalização econômica, empreendidas por Salinas de Gortari, têm como pano de fundo os processos de negociação do Nafta. A criação dos tribunais agrários, ao transferir-lhes a competência de julgar e dirimir questões ligadas à terra, tirou do Presidente da nação, pelo menos do ponto de vista formal, a incumbência de dirimir os conflitos agrários do país, despolitizando essa questão histórica e, ao mesmo tempo, judicializando o problema ⁷.

⁷ Nesse sentido, reformou-se o artigo 27 da Constituição Mexicana de 1917, que dizia respeito a um dos pactos nacionais construídos após a Revolução Mexicana. Assim, tal artigo (que tratava da reforma agrária, garantindo o direito a terra para os camponeses na forma coletiva dos ejidos) passou, com a reforma, a admitir a possibilidade de divisão e venda das antigas terras coletivas.

Se as mudanças de 1987 representaram o início de uma reforma do Poder Judiciário mexicano, foi a reforma constitucional de 1994 que provocou maiores impactos na ordem jurídica. Tal reforma provocada pelo então Presidente Ernesto Zedillo, em linhas gerais, definia uma nova composição para a Suprema Corte, bem como ampliava as suas competências para questões constitucionais, estabelecendo o Conselho de Justiça Federal, conferindo-lhe o objetivo de tratar de aspectos da administração da Justiça no país, bem como instituindo um plano formal de carreira no Judiciário.

Essa reforma constitucional de 1994, para além da Justiça federal, terminou por impulsionar uma série de reformas nas províncias do país. Não é por acaso que alguns autores mexicanos tais como Fix-Fierro, Hugo Concha e José Antônio Caballero chegam a denominar a reforma de 1994 como o verdadeiro *big-bang* das mudanças judiciais no México. Ainda que a reforma de 1994 não tivesse o condão de representar um modelo único de mudança dos Judiciários de todo o México, terminou representando um estopim que, juntamente com os clamores internos de cada entidade da federação, provocou um processo de transformações em cascata. (CONCHA; CABALLERO, 2004)

Ademais, o Plano Nacional de Desenvolvimento Mexicano (1995), no que tange ao estado de direito, estabelece como estratégias a serem perseguidas, entre outros, os seguintes tópicos, que são diretamente ligados à condução da Justiça: segurança pública, melhoramento da justiça, segurança jurídica e da propriedade, respeito aos direitos humanos e justiça para os povos indígenas. Ora, cumprir tais metas, de certo, obrigaria o Estado mexicano a aprofundar seus processos de reforma, sobretudo no âmbito da condução da Justiça.

Enquanto estratégias específicas para a condução do Poder Judiciário, o referido Plano de Desenvolvimento Nacional Mexicano apresentava como caminhos: a) ações de coordenação e apoio aos governos dos estados-federados; b) promoção de qua-

lificação profissional para juízes e magistrados; c) revisão sistemática das normas do ordenamento jurídico; d) revisão dos dispositivos que regulam a execução de sentenças; e) introdução de mecanismos alternativos de solução de conflitos; f) fortalecimento da Justiça de paz; g) apoio às ações que garantam o acesso à Justiça; h) fortalecimento das vias jurídicas de controle dos atos de autoridade. (MÉXICO, 1995)

À luz desses marcos estratégicos, não nos parece inadequado observar que, muito embora ainda não se perceba uma participação do Banco Mundial no “mercado da justiça” mexicana, esse plano de metas, por certo, já sugere certa adesão das instituições mexicanas aos modelos de reforma do Poder Judiciário propugnados pelo Banco Mundial. Acreditamos que esse atrelamento às agendas das organizações internacionais, mais formal em relação ao Banco Mundial e à USAID, seja um traço marcante a partir dessa primeira década do século XXI. Assim, é nesse contexto que observamos que os primeiros financiamentos do Banco Mundial se deram em 2004 (portanto, bem depois do caso brasileiro), tendo como meta o fortalecimento do acesso à justiça. Esses esforços serão cumulados com a cooperação técnica da USAID, sobretudo no que se refere à implantação de meios alternativos de solução de controvérsias, tais como a mediação de conflitos, a arbitragem e, de modo bastante singular, a criação de tribunais indígenas.

Esse breve panorama acerca das transformações do Poder Judiciário mexicano nos leva a acreditar que tal processo tem acompanhado as mudanças políticas do país, no sentido de um modelo presidencialista mais pluralista e talvez mais democrático, em que a ingerência do Executivo vem, prudente e paulatinamente, diminuindo. Ademais, múltiplas são as reformas, uma vez que o México, assim como o Brasil, é uma federação de dimensões continentais e, desse modo, não é possível se falar em um único Poder Judiciário, mas sim em vários Poderes espalhados em seus estados-federados.

Com base nesse contexto, a análise desse breve panorama nos sugere que o Judiciário mexicano, enquanto instituição que é, vem aos poucos conquistando acento nas questões relativas à dinâmica política da sociedade nacional mexicana. Todavia, esse processo ainda carece de uma institucionalização mais fortalecida, seja por órgãos centrais mais aptos a coordenar a política jurídica como uma função de governo, seja pela real efetivação da independência dos juízes no seio das suas jurisdições.

Considerações Finais

A partir das trajetórias de reformas do Poder Judiciário, experimentadas pelo Brasil e pelo México, novas reflexões podem ser perseguidas, reivindicando outras demandas teóricas e, conseqüentemente, novas agendas de pesquisa. Neste tópico destinado às nossas considerações finais, gostaríamos de trazer à baila algumas dessas reflexões e os seus respectivos desdobramentos para as Ciências Sociais de um modo geral e para as Relações Internacionais em particular.

A primeira dessas reflexões passa por reafirmar a existência de uma agenda internacional que ora se encontra, ora se desencontra com as forças nacionais. Nesse sentido, apontamos para um processo de complexidade no qual interagem demandas próprias da internacionalização do capitalismo, dialogando e, por vezes, contrastando com processos nacionais, domésticos e, quiçá, locais. Em sendo assim, e também porque não nos perfilamos numa posição maniqueísta, cabe investigar mais a fundo a natureza desses processos de reforma do Judiciário vivenciados por Brasil e México, a fim de saber-se se foram motivados essencialmente por demandas externas ou por demandas internas, já que a interrogação persiste.

As experiências aqui brevemente relatadas denotam processos singulares de reforma dos seus respectivos judiciários. Se, no caso brasileiro, nota-se a existência de um apelo público

mais veemente em prol das ditas reformas, o caso mexicano, por sua vez, revela uma evolução silenciosa de empoderamento do Poder Judiciário, movimento este que vem acompanhado de processos de democratização política e de liberalização da economia. Apesar das particularidades nacionais na condução das suas reformas, em ambos os casos, a agenda implementada segue um roteiro mais ou menos padrão, nos mesmos moldes do que fora prescrito pelo Banco Mundial em seus *working papers*. Daí trabalharmos com a hipótese da interação de agendas, ora ao encontro, ora de encontro, seja pela via das mediações, seja pelo acirramento das conflitualidades.

Aponta-se, portanto, para a necessidade de pesquisas futuras no sentido de se enfrentar a questão das mediações e dos conflitos que se dão nessas interações e entrecruzamentos entre o global, o nacional e o local. No caso das trajetórias de reformas do Poder Judiciário na América Latina, por exemplo, conflitualidades e mediações, não exclusivas à escala nacional, como foi o caso exposto neste capítulo, podem se verificar, também, no nível das unidades federadas, ou seja, nas experiências de reformas em ambientes locais e mais afastados dos grandes centros. Novos estudos comparativos sobre os efeitos das reformas dos Judiciários podem ser empreendidos por estudiosos do tema, criando boas oportunidades de avaliação de resultados e a prospecção de novos desenhos de reformas, mais adequadas às realidades locais. (SANTOS, 2008) Outra reflexão, igualmente de ordem geral, diz respeito à centralidade das reformas do Judiciário na agenda de reformas institucionais na América Latina na década de 1990, aspecto este inserido em um contexto maior, qual seja, o das reformas do Estado.

À guisa de conclusão, vale reafirmar que a década de 1990, por certo, foi pródiga no sentido de esculpir novos padrões de atuação e comportamento para os Estados, padrões estes intimamente ligados às mudanças dos marcos de regulação para o capitalismo. Ademais, vale reafirmar que, segundo os padrões libe-

rais, outros atores, a exemplo das empresas transnacionais e das ONG internacionais, adentram a cena internacional. No caso das reformas dos Judiciários, por exemplo, o Banco Mundial foi hábil o suficiente para propor roteiros de discussão e ação, promover conferências mundiais e regionais, entre outros espaços de concerto e, a partir deles, catalisar os processos de reformas e, por conseguinte, firmar a política de consenso segundo os marcos regulatórios do capital em curso de redefinição. Isso, de algum modo, explica a emergência de Judiciários reformados no alvorecer do século XXI, por certo, mais adaptados às rotinas da livre circulação de capitais, mais céleres nos seus procedimentos, portando formas alternativas de solução de controvérsias, dando um caráter subsidiário às instituições judiciárias, redefinindo do papel do Estado-juíz em relação aos cidadãos e, por vezes, dando mais respostas a demandas de acesso à justiça.

As reformas ocorridas nos Judiciários e demais instituições constitutivas do Estado, no Brasil e no México, ao longo das últimas décadas, colocam como pauta para a agenda de pesquisas futuras os pactos sociais que vêm sendo paulatinamente construídos a partir das agendas prescritas pelos organismos internacionais. Quais as características e as premissas desses novos pactos, dos seus acordos tácitos e dos sujeitos envolvidos? Essa nova gramática, ainda em construção, por certo, merece especial atenção da academia.

Por fim, a nossa última reflexão, que é decorrente das anteriores, versa sobre a influência das agendas internacionais nas escolhas nacionais. Essas influências perpassam os espaços políticos, as esferas administrativas, atingindo, também, os ordenamentos jurídicos. Por essa razão, a agenda de reformas do Poder Judiciário na América Latina emanada do Banco Mundial pode ser considerada a expressão de um projeto regulatório que busca facilitar a integração econômica via uniformização jurídica continental. Assim, a partir de legislações mais ou menos uniformizadas ou, pelo menos, bem mais próximas entre si, os Estados da região estariam “preparados” para tratados de livre comércio,

viabilizando, assim, o ideário da integração dos mercados e das sociedades, segundo padrões liberais.

Desse modo, a formação de um direito comunitário aparece como uma exigência dos espaços econômicos da atualidade. A questão que está posta é exatamente em que medida as conferências e os encontros internacionais organizados na década de 1990 pelo Banco Mundial e os informes e modelos emitidos para as reformas institucionais do Estado latino-americano, dentre elas a do Poder Judiciário, refletem a participação efetiva desses países na formulação de um direito comum para o continente americano. Essa indagação abre espaço para novos estudos sobre a recente emergência do direito comunitário entre Estados, tema que vem paulatinamente ganhando relevância no contexto atual dos espaços de integração cada vez mais regionalizados, mormente no caso europeu.

Referências

BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial – 1997*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

_____. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial – 2002*. Disponível em: <www.bancomundial.org>. Acesso em: 23 out. 2005.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Acesso à justiça por sistemas alternativos de administração de conflitos: mapeamento nacional de programas públicos e não governamentais*. Brasília, DF, 2005.

CONCHA, H.; CABALLERO, J. A. Los elementos de la reforma judicial: una propuesta multidisciplinaria para el estudio de los tribunales estatales mexicanos. *Mexican Law Review*, n. 1, 2004.

DAKOLIAS, M. (Org.). *The judicial sector in Latin America and the Caribbean: elements of reform*. Washington, D.C: Banco Mundial, 1996. (World Bank Technical Paper, n. 319).

FIX-FIERRO, H. Política y el administración del derecho y de la justicia en México: notas sobre las funciones presentes de una institución ausente. In: GUERRERO, O. (Comp.). *El papel de los ministerios de la Justi-*

cia en la Reforma del Estado. [Cidade do México]: Universidad Nacional Autónoma do México, 1998. Disponível em: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/124/1.pdf>> Acesso em: 13 dezembro de 2007.

_____. La reforma en México: entre la eficacia autoritaria y la incertidumbre democrática. In: PÁSSARA, Luis (Comp.). *En busca de una justicia distinta*. Experiencias de reforma en América Latina. [Cidade do México]: Universidad Nacional Autónoma do México, 2004. Disponível em: <<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1509/8.pdf>>, Acesso em: 9 de dezembro de 2007.

KRAYCHETE, E. S. *O Banco Mundial e o desenvolvimento das microfinanças em países da periferia capitalista*. 222f. 2005. Tese (Doutorado em Administração)-Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

MÉXICO. Plan nacional de desarrollo. *Diario Oficial*. 31 maio 1995.

MILANI, C.R.S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-580, maio/jun. 2008.

O'DONNELL, G. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 51, julho 1998, p. 37-61.

OLIVEIRA, N. Neocorporatismo e estado: a construção do espaço de dominação setorial. *Organizações e Sociedade*, Salvador, v. 6, n. 15, p. 135-148, maio/ago.1999.

PÁSSARA, L. Justicia, régimen político y sociedad en América Latina. *Política y gobierno*, v. 10, n. 2, 2003. 2º semestre.

PINHEIRO, A. C. *Direito econômico num mundo globalizado: cooperação ou confronto?* Rio de Janeiro: IPEA, 2002.

ROWAT, M.; MALIK, Valeed H; DAKOLIAS, M. (Ed.). *Judicial reform in Latin America and the Caribbean: proceedings of a World Bank conference*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1995. (World Bank technical Paper, n. 280). Disponível em: http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/08/01/000009265_3961219102707/Rendered/PDF/multi_page.pdf. Acesso em: 02 abr. 2010.

SADEK, M. T. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos avançados*, v. 18, n. 51, 2004.

SANTOS, A. L. N. *A influência das organizações internacionais na reforma dos judiciários de Argentina, Brasil e México: o Banco mundial e a agenda do acesso à justiça*. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração)-Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador.

TEIXEIRA, E. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Editora Cortez, 2001.

CAPÍTULO 2

A cooperação japonesa para o desenvolvimento na América Latina: entre interesses e compromissos

María Elena Romero Ortiz

Introdução

A cooperação para o desenvolvimento é um complemento de apoio aos programas de desenvolvimento dos países mais pobres e que tem como finalidade contribuir, segundo o discurso de suas próprias instituições, para a diminuição da diferença que existe entre países pobres e ricos. Ao mesmo tempo, é uma importante estratégia dos países desenvolvidos de controle econômico-comercial e uma forma de fortalecer modelos de dominação. Do ponto de vista dos países doadores, a cooperação é um componente que contribui para estabilizar a economia mundial graças ao apoio que fornece aos programas de desenvolvimento nacional, considerando que a estabilidade da economia internacional garante a saúde das finanças internacionais, incentiva a abertura de mercados e contribui para o aumento da renda *per capita*, a qual se reflete no incremento do consumo de produtos que provêm dos mesmos países doadores. Para alguns doadores, a cooperação é um instrumento importante da segurança nacional, como é o caso dos Estados Unidos, ou um instrumento de seguridade econômica e política, como é o caso do Japão. Do ponto de vista dos países receptores, a cooperação representa um insumo vital para complementar seus orçamentos e levar a cabo os programas nacionais de desenvolvimento.

Neste capítulo, interessa-nos abordar o caso japonês, as estratégias e os interesses da cooperação japonesa que se desdobram na América Latina a partir de seus programas concebidos em Tóquio. Para tanto, é necessário fazer referência às características que levaram o Japão a converter-se em um importante doador, assim como à sua política de cooperação, particularmente depois do processo de reforma que vem experimentando nessa área, sobretudo desde o início dos anos 1990.

O Japão foi um importante receptor de cooperação após a Segunda Guerra Mundial, sendo que os apoios fornecidos pelos Estados Unidos e pelo Banco Mundial foram essenciais em sua recuperação e na construção de infraestruturas. Por conta de sua condição de nação derrotada, o Japão foi constitucionalmente constringido no desenvolvimento de suas forças armadas, de maneira que a cooperação para o desenvolvimento se converteu em uma estratégia fundamental de sua diplomacia. A cooperação tem servido para incentivar suas relações comerciais e políticas, encorajar o apoio da comunidade internacional aos seus projetos mais variados e um meio para colaborar com a manutenção da ordem internacional. Da mesma forma, a cooperação para o desenvolvimento é um recurso usado a fim de fortalecer as estratégias econômicas do setor industrial japonês, favorecendo a abertura de mercados, contribuindo para a construção de infraestruturas (que, posteriormente, beneficiam empresas e investimentos) e colaborando com as estratégias de desenvolvimento nacional (o que garante a melhoria das condições da economia e cria um ambiente propício para o investimento e o consumo).

Desde 1950, ano em que se iniciou o Plano Colombo e ao qual o Japão aderiu em 1954, os programas da cooperação japonesa têm sido incentivados pelos Estados Unidos, que consideraram que as contribuições japonesas favoreceriam a sua rápida recuperação econômica por meio das alianças estratégicas com os países beneficiários da ajuda oficial japonesa. Os primeiros apoios oferecidos foram significativos e, com o tempo, essa atividade se converteu em uma importante ferramenta de sua po-

lítica exterior e de sua estratégica econômica: segundo dados do Ministério para Assuntos Exteriores, entre 1960 e 1977, a cooperação cresceu de menos de 200 milhões a 1.1 bilhões de dólares anuais. (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN, 1994) No contexto do Plano Colombo, os apoios japoneses foram concedidos como pagamentos de reparações de guerra aos países do sudeste asiático. Já em 1965, três países latino-americanos se encontravam inseridos no programa de cooperação japonesa: Brasil, Chile e Argentina receberam empréstimos bonificados do Banco de Importações e Exportações do Japão a fim de ajudar no pagamento da amortização de suas respectivas dívidas externas.

Nas estratégias de cooperação para o desenvolvimento, o Japão tem dado prioridade à modalidade de empréstimos bonificados para projetos concretos, especificamente aqueles destinados à construção de infraestrutura. Portanto, a emissão dos montantes de cooperação é única e, geralmente, o receptor se compromete em adquirir os bens de empresas japonesas, de maneira que os recursos regressem ao doador. Dada essa política e os fortes vínculos dos programas de cooperação com o setor industrial japonês, o Japão podia ser categorizado como “animal econômico”, considerando que todas as suas estratégias estavam orientadas a satisfazer o seu interesse econômico. Por conta de diversas observações internacionais, provenientes principalmente dos Estados Unidos, o Japão decidiu, em 1992, entrar em um processo de revisão dos estatutos de sua cooperação oficial para o desenvolvimento. Durante esse processo, o objetivo fundamental foi dar à cooperação “um rosto mais humano”, ou seja, diminuir os montantes fornecidos para a construção de infraestrutura e incentivar a cooperação *soft*, a favor da formação de recursos humanos e da transferência de tecnologia.

Na América Latina, encontramos três elementos que caracterizam a cooperação japonesa e que serão esclarecidos ao longo deste capítulo: primeiro, a estratégia de *burden sharing*, ou seja, a distribuição do custo que representa manter a estabilidade inter-

nacional e contribuir com o desenvolvimento e, nesse esquema, o compromisso e o peso que tem a relação Japão-Estados Unidos, assim como a posição do Japão no cenário internacional; segundo, os interesses econômicos do Japão e suas estratégias de comercialização e investimento, campo no qual o interesse do setor empresarial japonês tem um papel fundamental; terceiro, o vínculo cultural e histórico que representa a migração japonesa para determinados países da América Latina. Assim, para uma melhor compreensão, o capítulo encontra-se dividido em duas seções, além das considerações finais. A primeira aborda as questões gerais dos vínculos do Japão com a América Latina em matéria de cooperação e a importância dos interesses dos Estados Unidos na região; a segunda descreve e analisa os programas mais relevantes da cooperação japonesa, ressaltando os casos do Peru, Brasil, El Salvador, Nicarágua e México.

A cooperação japonesa na América Latina

De acordo com o atual regime internacional de cooperação, os doadores devem considerar as atuais necessidades de desenvolvimento e, a partir delas, definir as diretrizes que guiam sua política de cooperação, deixando de lado o marco político-ideológico da Guerra Fria que incentivou que os montantes de cooperação se conformassem a compromissos estabelecidos no quadro de segurança e de apoio à consolidação de uma esfera de aliados estratégicos. Por exemplo, de acordo com o jornal *New York Times* (9 de abril de 1990), no caso dos Estados Unidos, dois de cada três dólares foram orientados somente a cinco países: Israel, Egito, Filipinas, Turquia e Paquistão, durante o período auge da Guerra Fria, essa situação atualmente deveria ser repensada e modificada, levando em conta que a brecha entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos tem-se agravado e as crescentes necessidades apuradas em diversos fóruns pelos países pobres são inadiáveis. Contudo, as prioridades dos doadores não mudaram, os Estados Unidos mantêm uma estraté-

gia vinculada a questões de segurança, particularmente após os ataques de 11 de setembro de 2001. Por sua vez, o governo do Japão reafirma que os ataques terroristas aos Estados Unidos devem ser considerados como um elemento para refletir sobre a orientação dos programas de cooperação e, a partir disso, reforçar os programas de apoio àqueles países com altos índices de pobreza, que estes podem se converter em berços de ações terroristas futuras. Além disso, o governo japonês propõe levar em conta novos elementos nos planos de desenvolvimento das nações receptoras a fim de definir as áreas de prioridade, tais como desenvolvimento sustentável, redução da pobreza, segurança humana e esforços de construção da paz. O Ministério para Assuntos Exteriores enfatiza os esforços que o Japão deverá fazer a fim de manter os seus montantes de cooperação, apesar da crise econômica que atravessa, e isso devido à importância que a cooperação representa em sua estratégia de política exterior, reorientando seus programas e projetos mais concretos que tenham dado mostra de eficiência e eficácia. (ODA, 2006)

Entretanto, apesar do exposto em suas orientações, o Japão utiliza a cooperação como um instrumento de sua segurança econômica e orienta os projetos segundo seus interesses, podendo exercer uma pressão negativa (*shokyoku-teki kanren*, em japonês) ao diminuir ou suspender a cooperação a determinado país a fim de pressionar ou castigar, ou exercê-la como um reforço positivo (*sekkyoku-teki kanren*, em japonês), mantendo ou mesmo aumentando os montantes de sua cooperação externa. (FURUOKA, 2007) É pertinente esclarecer, nesse sentido, o termo “pressão”, que nem sempre tem um significado negativo: de acordo com o Ministério para Assuntos Exteriores, o Japão tem vocação para incentivar os esforços através do diálogo com os países receptores e incentivar os processos de democratização e a diminuição de gastos militares, de maneira que se alcance a estabilidade política e social. De acordo com a percepção japonesa, é melhor pressionar através dos incentivos do que pressio-

nar a partir da suspensão da ajuda. O documento *Japan's ODA 1996* menciona que,

[...] embora as ações do país receptor sejam totalmente contrárias ao Protocolo de Cooperação para o Desenvolvimento do Japão, não é apropriado para o Japão cortar imediatamente a cooperação porque é possível que as ações empreendidas pelo país receptor respondam a questões de segurança interna e, conseqüentemente, são assuntos de natureza interna nos quais o Japão não tem ingerência. (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN, 1996, p. 38-39)

Na prática, a decisão não se dá necessariamente dessa maneira, pois a cooperação japonesa se vê permeada por interesses muito específicos que têm levado o governo japonês a fornecer altas somas de ajuda. Isso se evidencia nos programas de cooperação com países centro-americanos (Nicarágua ou El Salvador), onde o Japão não tem maiores interesses comerciais, mas desenvolve uma agenda comum com os Estados Unidos, encontrando, pois, uma forma de ganhar apoio norte-americano em suas ações nos fóruns internacionais.

No entanto, as orientações que emanam do Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento (CAD) da OCDE, a favor dos projetos que incentivem o respeito aos direitos humanos e os processos de democratização, bem como as orientações da cooperação japonesa e suas intenções de diálogo, fazem com que o direcionamento (tanto econômico como geográfico) dos montantes ainda seja decidido de maneira estratégica e segundo os interesses particulares do próprio governo japonês. Por exemplo, depois da crise petrolífera de 1973, os países produtores de petróleo (como México e Irã) tiveram maior relevância nos programas da cooperação japonesa. Da mesma forma, quando os Estados Unidos requereram o apoio japonês para fomentar programas neoliberais na América Latina a partir dos mecanismos de redução da dívida externa, sem dúvida a região teve um lugar especial nos programas de cooperação do Japão, até mesmo porque

representava um mercado rico em recursos naturais, relevante para os interesses dos Estados Unidos e com a presença de imigrantes japoneses.

Muito embora a América Latina tenha recebido apoios financeiros desde meados da década de sessenta, foi até 1973 que esta região figurou como uma das receptoras no programa japonês, sem lugar de proeminência. Por conta da crise energética dos anos 1970, o Japão diversificou o seu programa de cooperação e incentivou suas relações, visando a assegurar a provisão de recursos naturais na América Latina, incrementando, ao mesmo tempo, os seus apoios em direção ao continente africano. Os montantes da cooperação destinados a certos países latino-americanos têm sido aumentados paulatinamente, sobretudo após o período da crise de endividamento (anos 1980). Visto que a cooperação japonesa na América Latina foi de apenas 47 milhões de dólares em 1970, o montante foi elevado a 118 milhões de dólares em 1980 e duplicou em 1985. (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN, 1991) Desde 1982, diante da crise de endividamento e em apoio aos programas de reestruturação da dívida implementados por organismos internacionais (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional), o Japão proporcionou, por meio de seu Ministério de Finanças e do Banco de Tóquio, dinheiro “novo” através de seus programas de cooperação àqueles países que cumpriram os critérios dos programas de ajuste estrutural.

Em particular, o Japão apoiou a implementação do Plano Brady, projetado pelos Estados Unidos. Em 1984, o então Primeiro Ministro Yasuhiro Nakasone anunciou um apoio de 120 milhões de dólares para o projeto da região do Cerrado no Brasil e outro pacote de financiamento à economia brasileira com a finalidade de apoiar a reprogramação de sua dívida externa. Em 1984, o Ministério de Indústria e Comércio Internacional (MITI, por sua sigla em inglês) também anunciou créditos para o Brasil e México destinados a facilitar a importação de equipamento japonês, a aumentar as receitas provindas de exportações

e, com isso, ajudar a diminuir os problemas de endividamento. (ROMERO, 2004)

Na década de noventa, a América Latina enfrentou uma série de eventos que provocaram um aprofundamento da crise econômica. De acordo com as regras do Consenso de Washington, os governos foram pressionados para que fossem aplicados os programas de ajuste estrutural, argumentando que a estabilidade econômica e o crescimento eram fundamentos do bem-estar social. No início do novo século, o Banco Mundial reconheceu as limitações desse programa, especialmente se são levados em consideração os baixos índices de desenvolvimento na região. A taxa de crescimento médio do PIB diminuiu drasticamente de cerca de 5% (em 1997) para 2,3% (em 1998). Considerando a Argentina e o Brasil, encontramos que, para finais de 1999, 13 milhões de habitantes de Buenos Aires e sua periferia encontravam-se abaixo da linha da pobreza, o que significou um aumento da população em extrema pobreza de 63% desde outubro de 1998; no caso brasileiro, entre outubro de 1998 e janeiro de 1999, cerca de 50% da população que havia superado a condição de pobreza a partir do Plano Real, implementado em 1994, desceu novamente abaixo do nível de pobreza (CAMPODÓNICO; VALDERRAMA, 2000).

Diante dessas condições econômicas desfavoráveis, a cooperação continuou sendo um incentivo para realizar os programas de ajuste, embora isso não necessariamente signifique que os recursos tenham incentivado projetos de longo prazo e contribuído para a recuperação das economias latino-americanas. De acordo com Mendoza (2006), “[...] centenas de milhares de dólares em cooperação exterior têm sido destinados aos países mais pobres da América Latina a cada ano. Mas o dinheiro não alcança o seu destino”. Mendoza (2006) argumenta que existem vários fatores que impedem que os montantes destinados a apoiar projetos de desenvolvimento latino-americano tenham um impacto real na melhoria do nível de vida das populações, em princípio porque os projetos são desenhados tendo em

mente metas políticas e não respostas às necessidades básicas da população; além disso, encontram-se problemas com o uso indevido dos recursos por conta da corrupção ou por desvio de fundos, assim como pelo não-cumprimento das metas.

Na América Latina, a corrupção tem desanimado o bom uso dos recursos. Na Nicarágua, um dos países mais pobres do hemisfério e um dos que mais recebem ajuda na América Central, alguns projetos não se concretizam devido ao problema da corrupção e ao mau uso dos recursos. Os projetos, por não serem monitorados pelos doadores e por não existir um controle real dos recursos nem um processo de prestação de contas, foram desviados e não cumpriram os objetivos propostos, somente quando os meios de comunicação iniciaram campanhas anticorrupção incentivadas pelo escândalo envolvendo o Presidente Arnoldo Alemán (1997-2001), sentenciado a 20 anos de prisão por má administração de fundos e outros encargos. A sociedade exigiu um mecanismo de transparência para conhecer o uso dos recursos, e tal situação incentivou iniciativas de diversas organizações da sociedade civil que implementaram mecanismos para dar continuidade aos projetos da cooperação. (MENDOZA, 2006)

Para o ano de 2003, países como Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Nicarágua apresentavam saldos deficitários na rubrica “empréstimos”, mas é interessante perceber que países como Brasil e Peru, apesar do relatório de saldos, continuam recebendo importantes quantidades de ajuda da cooperação japonesa na mesma rubrica. O caso do Brasil se destaca porque representa um nicho comercial e um dos importantes centros de manufatura e comércio de companhias japonesas, na rubrica “cooperação técnica”, especialmente na área de formação de recursos humanos e transferência de tecnologia. Considerando os dados da tabela 1, podemos notar certa tendência que nos leva a localizar países prioritários nos programas japoneses (Peru e Brasil). No caso dos países que aparecem com saldos negativos, a explicação pode ser encontrada nos empréstimos e créditos que os países têm recebido e que superam os novos apoios.

Tabela 1 – Cooperação japonesa na América Latina (2003), em milhões de ienes

	Empréstimos	Doações	Cooperação Técnica	Total
Argentina	-3.74	-	15.32	11.58
Bolívia	-2.04	12.75	21.61	32.32
Brasil	57.01	2.03	33.17	92.21
Chile	-4.71	1.83	9.76	7.07
Colômbia	-19.23	6.48	5.54	-7.22
Costa Rica	-10.80	0.92	5.63	-4.24
Cuba	-	1.01	4.74	5.79
El Salvador	5.79	3.73	11.85	21.37
Guatemala	7.34	20.10	9.97	37.40
Honduras	-	19.74	12.25	31.99
México	-14.99	2.52	23.77	11.30
Nicarágua	-5.42	20.48	9.32	24.38
Peru	89.26	4.27	11.37	104.70
Venezuela	-0.01	0.14	3.40	3.53

Fonte: Ministry of Foreign Affairs of Japan (Official Development Aid) Annual Report, 2006, Tóquio.

Como mencionado, o modelo de cooperação japonês foi criticado por pautar-se nas estratégias comerciais e nos interesses econômicos do governo, situação que resultou no processo de reforma da política de cooperação para o desenvolvimento a partir de 1992. Nas novas orientações, o Japão tem-se esforçado em dar um “rosto mais humano” à sua estratégia, incrementando suas doações, incentivando programas de formação de recursos humanos e a ajuda humanitária, e realizando estudos mais aprofundados sobre o impacto de seus programas em diferentes países, especialmente nos africanos. (HIRATA, 2002) Nessa reforma, o Japão marcou uma nova forma de definir seus apoios para a América Latina, guiando-se agora por concepções de seguridade humana, desenvolvimento sustentável e redução da pobreza, embora, na prática, a conjunção de interesses dos

Estados Unidos na região permaneçam um fator preponderante na definição de prioridades da cooperação japonesa.

O Triângulo Japão, América Latina e Estados Unidos

Dois elementos da relação entre Estados Unidos e Japão se destacam no processo decisório no campo da cooperação japonesa para o desenvolvimento para a América Latina: em primeiro lugar, não se pode esquecer que o desenvolvimento e posicionamento do Japão como potência econômica se deram com o amparo de recursos provenientes dos Estados Unidos ao final da Segunda Guerra Mundial; em segundo lugar, é fundamental considerar as implicações e o compromisso que representa o Tratado de Segurança firmado entre ambos os países.

O governo do Japão tem declarado que existe uma diplomacia geográfica que compromete as nações industrializadas com o desenvolvimento das regiões em que estão localizadas (Ásia/Pacífico, para o Japão e Américas, para o Estados Unidos). Portanto, a América Latina é considerada como fundamental porque situada na esfera de responsabilidades dos Estados Unidos. Na prática, a cooperação japonesa apóia as iniciativas dos Estados Unidos na região, por exemplo, durante o período de George Bush e sua proposta de Iniciativa das Américas, o Japão se uniu imediatamente ao projeto e contribuiu para criar um fundo de investimentos a fim de promover as atividades empresariais na região, reforçando, com isso, os projetos de recuperação econômica. (VALDERRAMA 1998, p. 171) A contribuição japonesa com as prioridades estadunidenses é uma maneira fácil e econômica de demonstrar que o Japão é um sócio comprometido com a estabilidade internacional e que também faz parte do Ocidente, enquanto conceito político. Essa tendência é ainda vigente, muito embora haja variações desde que estourou a bolha econômica e que se iniciou o processo de reformas administrativas a partir de princípios da década de noventa.

Uma mudança relevante e que em um futuro próximo pode impactar na definição das prioridades em matéria de cooperação é a perda de domínio político da parte do partido Liberal Democrata (PLD) e o reposicionamento do Partido Democrata no Japão (PDJ) na Alta Câmara da Dieta (o Parlamento japonês). Ichiro Ozawa, presidente do PDJ, tem-se colocado contra as iniciativas dos Estados Unidos, colocando que o Japão deve priorizar o seu interesse nacional a qualquer custo, também manifestando a postura do partido contra qualquer proposta em que a Dieta pretenda apoiar simplesmente os interesses dos Estados Unidos (JDP, 2007). Essa postura poderia reorientar alguns apoios do Japão na região latino-americana. Quanto maior a distância existente entre os Estados Unidos e o país que solicita apoio da cooperação japonesa, maior a possibilidade de que obtenha êxito em obtê-la. (ANDERSON, 1993, p. 281-283)

Aoki e Ogura (1996) argumentam que a cooperação japonesa na América Latina não é aleatória e nunca foi afastada dos vínculos com os Estados Unidos; pelo contrário, sempre se definiu no marco da colaboração e diálogo com os Estados Unidos. Os autores afirmam que praticamente 25% das estratégias diplomáticas japonesas na América Latina são resultado de uma série de consultas com os Estados Unidos. (AOKI; OGURA, 1996, p. 29) Katada (1997) também afirma que os apoios mais importantes que a América Latina tem recebido do Japão deram-se no contexto dos compromissos japoneses com os Estados Unidos; cita o apoio que receberam os programas de reestruturação para a dívida externa latino-americana, a partir da pressão estadunidense sobre o Japão a fim de que cumprisse os seus compromissos de contribuir com os esforços de estabilidade econômica mundial. (KATADA, 1997, p. 934) Se considerarmos estes argumentos, poderíamos estabelecer que qualquer mudança que se apresente na política de cooperação japonesa não deixará fora de seus programas a América Latina, ao menos aqueles países com os quais tem conexões históricas, culturais e compromissos econômico-comerciais, como é o caso do Brasil e do Peru.

Os programas mais relevantes da cooperação japonesa na América Latina

No programa atual de cooperação para o desenvolvimento, destacam-se quatro países: Brasil, Peru, Nicarágua e El Salvador. De igual maneira, e pela sua localização estratégica, o México será incluído nessa análise, tendo em conta que o país já não é integrante da cooperação oficial para o desenvolvimento e que os apoios que recebe se dão no contexto do Acordo de Associação Econômica, bem como nos programas de cooperação Sul-Sul e de ajuda humanitária.

Entre 1908 e 1950, a migração japonesa ao Brasil foi constante. Os descendentes de japoneses têm gozado de tratamento especial nos programas de apoio japonês. Por exemplo, eles podem optar pelos cursos oferecidos pela Agência de Cooperação do Governo do Japão sem maiores exigências, decidir radicar-se no Japão e ter direito a um emprego com os mesmos direitos e oportunidades que os japoneses. O retorno dos descendentes de japoneses à ilha ofereceu uma oportunidade para que se conhecesse no Japão as necessidades dos países latino-americanos, difundindo os laços históricos e as diferenças culturais. Como se vê na tabela 1, o Brasil é o segundo em importância no esquema de cooperação do Japão, com uma importante ajuda recebida em cooperação técnica.

De acordo com o programa de cooperação do Japão para o Brasil, os apoios persistem considerando a presença em torno de 1,4 milhões de pessoas com ascendência japonesa, destacando também o fato de que o Brasil desempenha um papel fundamental na economia e na situação política da América do Sul, especialmente por sua influência no processo de integração regional. O Brasil também representa um nicho estratégico para os investimentos japoneses. Além disso, e no contexto dos compromissos do Japão com a deterioração ambiental e as obrigações recentemente aceitas a partir da ratificação do Protocolo de Kyoto, o Japão destina ao Brasil uma importante soma de ajuda

para a preservação da floresta amazônica. Em termos totais, o Brasil, desde 1998, ocupa o 18º lugar como receptor de ajuda bilateral do Japão e é o segundo em toda a América Latina. Com o intuito de apoiar os programas de desenvolvimento no Brasil e de reduzir as necessidades das regiões menos desenvolvidas, a cooperação japonesa é orientada para projetos nas regiões Norte e Nordeste.

Um dos esquemas de cooperação bilateral mais favorecidos desde 1996, em função do diálogo entre os líderes de ambas as nações, é a triangulação via cooperação Sul-Sul. Nesse sentido, o Japão se comprometeu a apoiar a formação de recursos humanos em áreas prioritárias através do apoio do governo brasileiro, que capacita recursos humanos de outras nações da região. O fato de que o Brasil não seja um país do Norte, diretamente vinculado do ponto de vista político com os Estados Unidos, torna-o mais estável e menos problemático para implementar os projetos, com menor interferência dos compromissos derivados da relação entre os Estados Unidos e o Japão.

Nos anos 1990, a linha orçamentária mais relevante da cooperação japonesa no Brasil foi o Programa Multianual (1996-1999), que apoiou os esforços de crescimento econômico e melhoria do bem-estar social durante o Plano Real. No âmbito desse programa se destaca o interesse do Japão em favorecer a participação do Brasil na economia internacional a partir da abertura de seu mercado. A cooperação japonesa com o Brasil alcançou, para 1998, um total de 106 milhões de dólares e, para o ano de 2003, diminuiu a 92,21 milhões de dólares (MOFA, 2003).

No que concerne às relações entre Peru e Japão, as primeiras migrações remontam a mais de 100 anos e, desde então, a relação entre os dois países tem prosperado, fortalecendo-se ainda mais durante a presidência de Alberto Fujimori na década de noventa. De acordo com o que argumenta Berrios (2005), a relação entre Peru e Japão nunca foi fácil, visto que o governo japonês seguiu uma tendência política e econômica pragmática, dando sempre peso maior a seus interesses econômicos. Segun-

do o autor, o interesse econômico chega a transcender seus vínculos de origem étnica:

O Japão deu um lugar prioritário à sua identidade étnica, o número significativo de *nikkei* no Peru – que representa a terceira comunidade japonesa fora do Japão no mundo – tem levado a relações mais estreitas, especialmente desde a década de 1960. Não obstante, o pragmatismo econômico japonês parece ofuscar sua tendência a favorecer seu legado étnico aos peruano-japoneses. (BERRIOS, 2005, p. 1)

Acreditamos que é precisamente esse antecedente migratório que permite uma maior identificação entre ambos os países e que, ao mesmo tempo, favorece os vínculos econômicos e comerciais. Isso pode ser observado nos montantes da cooperação japonesa no Peru, embora a atividade econômica e comercial não seja tão significativa como nos casos do Brasil e México (tabela 2).

O endosso japonês aos programas de recuperação iniciados por Alberto Fujimori e o seu irrestrito apoio ao presidente peruano (especialmente em tempos de crise) evidenciam o compromisso e o interesse do governo do Japão em sustentar seus vínculos com o Peru, apesar de não representar uma economia relevante para os seus interesses comerciais. O apoio japonês se renovou com o respaldo que deu ao Peru para a sua entrada no mecanismo de Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC, na sua sigla em inglês). O Peru ocupa, em termos absolutos, o 17º lugar em seu programa de cooperação bilateral (sendo o 1º doatário na América Latina). As áreas prioritárias de cooperação são os estudos especiais (relacionados com os planos nacionais de desenvolvimento), redução da pobreza, modernização da infraestrutura para a produção agrícola, bem como promoção do desenvolvimento rural. No contexto da Agenda Comum entre Estados Unidos e Japão, incluiu-se um fundo focado na substituição de cultivos ilegais de coca, por meio do qual o Japão pretende contribuir com os esforços de manutenção da segurança na região. No setor social, o Japão tem focado o seu apoio na capacitação de

professores, na atualização de material de ensino e da infraestrutura escolar, da mesma forma que apóia projetos de saúde infantil e planejamento familiar por meio da doação de equipamentos e de programas de capacitação para o corpo médico. Também merece destaque a equipe japonesa que apóia programas de cooperação e que tem sido vítimas de ações terroristas, como foi o caso dos assassinatos do pessoal japonês que colaborava em projetos de desenvolvimento em 1991 e, entre os anos de 1996 e 1997, da ocupação da embaixada japonesa.

TABELA 2 – Cooperação, comércio e investimento do Japão (Brasil, México e Peru)

	México	Brasil	Peru
Cooperação cultural em doações (acumulada 1975-2004)	1. 407,5 milhões de ienes	106 milhões de ienes	1. 105,5 milhões de ienes
Cooperação para projetos culturais comunitários (acumulada 1975-2004)	4,6 milhões de ienes	24,4 milhões de ienes	8,1 milhões de ienes
Cooperação em empréstimos	214. 300 milhões de ienes	287. 431 milhões de ienes	204. 800 milhões de ienes
Cooperação em doações	4,8 milhões de ienes	131 milhões de ienes	55. 015 milhões de ienes
Cooperação técnica	47. 500 milhões de ienes	67. 901 milhões de ienes	42. 773 milhões de ienes
Exportações ao Japão (1998)	1. 229 milhões de dólares (petróleo, metais não ferrosos, cobre, prata)	2. 903 milhões de dólares (ferro, cobre, café, feijão de soja)	737 milhões de dólares (cobre, zinco)
Importações do Japão (1998)	4. 209 milhões de dólares (máquinas elétricas, autopeças)	2. 610 milhões de dólares (máquinas e equipamentos, produtos químicos)	248 milhões de dólares (automóveis, equipamentos de transporte, máquinas elétricas)
Investimento direto	1. 353 milhões de dólares (entre 1994 e 1998)	8. 704 milhões de dólares (entre 1994 e 1998)	112 investimentos com um total de 785 milhões de dólares (até fins de 2004)

Fonte: elaboração própria com dados do Ministério para Assuntos Exteriores do Japão, relatório eletrônico disponível em <http://www.mofa.go.jp/region/latin/index.html>. (Acesso em dezembro de 2007).

No caso de El Salvador, a cooperação japonesa é baseada no compromisso de manter a estabilidade e a paz na região da América Central, adotando como hipótese que os recursos destinados aos planos de desenvolvimento na região poderão contribuir para uma eliminação paulatina da pobreza e, portanto, criando uma ligação entre o crescimento da economia e a limitação dos conflitos. O processo de pacificação em El Salvador tem sido constante desde o fim da guerra civil em 1992 e o Japão considera o país um receptor importante de sua ajuda, em função da continuidade do processo de democratização e, além disso, porque o governo salvadorenho implementa esforços no sentido de desenvolver um sistema econômico liberal. El Salvador é considerado um “aliado confiável” nos fóruns internacionais, especialmente nas Nações Unidas. O voto salvadorenho em apoio a diversas iniciativas japonesas e o interesse japonês em obter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas fazem deste pequeno país centro-americano uma prioridade na diplomacia japonesa.

As áreas mais relevantes que o Japão apóia em El Salvador são a construção de infraestrutura econômica e a recuperação dos danos causados pelo Furacão Mitch. A cooperação japonesa também apóia projetos que têm como finalidade a formação de recursos humanos indispensáveis no processo educativo e no fortalecimento do setor de serviços médicos. Também há projetos de conservação do meio ambiente (especificamente para tornar mais eficiente o uso dos recursos aquíferos e resolver o problema de depósitos de resíduo industrial nas cidades).

A cooperação japonesa para a Nicarágua também integra as prioridades diplomáticas do Japão. A Nicarágua é um país, tal como El Salvador, que se encontra em um processo de recuperação depois de uma guerra civil que só terminou em abril de 1990. A cooperação japonesa é orientada aos programas de recuperação e desenvolvimento. Os fatores que o Japão considera como básicos na Nicarágua são os seguintes: o compromisso de manter a paz e a estabilidade na região e, com isso, contribuir

para a segurança da América Latina em seu conjunto; cooperar com o processo de instauração de um governo democrático e encorajar o objetivo de criar uma economia de mercado. Desde 1997, o Japão ocupa o primeiro lugar como doador na Nicarágua e, nas prioridades diplomáticas japonesas, o país ocupa um importante lugar enquanto aliado em fóruns internacionais (sobretudo nas Nações Unidas).

As áreas prioritárias são o desenvolvimento de infraestruturas, a construção de estradas, pontes, portos e sistemas para irrigação e energia, além de projetos comunitários (especialmente nos setores da saúde, educação e atividades agrícolas e pesqueiras) e projetos de conservação do meio ambiente. Grande parte dos apoios é concedida como doações, no entendimento de que este país deve superar a situação de pós-guerra. Interessante notar que Estados Unidos ocupam o segundo lugar como doadores à Nicarágua.

O caso do México

As relações entre Japão e México, como nos casos de Brasil e Peru, também são marcadas por experiências de migração. Diante da necessidade de encontrar novos espaços para se instalar e melhorar as condições de vida, os japoneses realizaram diversos estudos que mostraram que a região de Escuintla (Chiapas, México) era considerada o lugar ideal para a fundação da primeira colônia japonesa. Assim, em 1897, chegaram às Costas de San Benito (hoje Puerto Madero) 35 japoneses, que depois de um tempo se dispersaram por diferentes lugares devido principalmente às condições climáticas da região. (USCANGA, 1997) O México foi o primeiro país com o qual se firmou um tratado de amizade em termos de igualdade, situação que deu ao México o reconhecimento japonês. Hoje em dia, à diferença de Brasil e Peru, a experiência de migração não é um fator relevante nas estratégias de cooperação, pois o tratado de amizade, a localização geográfica do México e os vínculos com os Estados Unidos

são fatores determinantes na quantidade e na modalidade de apoios que são recebidos. A relação bilateral entre Japão e México é um exemplo dos interesses cruzados dos Estados Unidos e do Japão. No entanto, como dito anteriormente, o México tem conseguido se posicionar de maneira importante nas estratégias da política exterior e comercial do Japão.

O México tem sido um destino importante do investimento japonês. Desde 1966, Datsun, a antecessora da Nissan, instalou a sua primeira usina em Cuernavaca (Morelos). Na medida em que a economia japonesa se recuperava e se consolidava como uma das mais fortes do mundo, o México se converteu em um sítio de interesse para a indústria automotriz japonesa. Nos anos 1970, 36 plantas usinas manufatureiras japonesas iniciaram suas operações no México e, ao mesmo tempo, o México foi um importante fornecedor de petróleo para o Japão, incentivando múltiplos investimentos. Em 1979, um total de 180 milhões de dólares foi somado ao investimento já existente. (WIONCSEK; SHINOHARA, 1994, p. 159; SZÉKELY, 1994, p. 163) Nos anos oitenta, o interesse no petróleo mexicano incentivou o aumento das estratégias de cooperação, sobretudo as mais ligadas à necessidade de receber dinheiro novo que resolvesse a crise do endividamento mexicano. A queda drástica nos preços do petróleo e a falta de um desenvolvimento sólido levaram o país a uma situação de forte endividamento. Esta situação fez com que as vendas de petróleo, em meados dos anos oitenta, fossem vinculadas à ajuda em empréstimos. Em 1986, a venda de petróleo ao Japão foi de 180 mil barris de petróleo por dia, cifra alcançada graças à vinculação do comércio com um empréstimo de 1 bilhão de dólares, concedido pelo EximBank do Japão e o Fundo japonês para a Cooperação Econômica Ultramarina. Uma parte importante do crédito foi destinada à ampliação da infraestrutura portuária a fim de apoiar a exportação de petróleo de Salina Cruz (Oaxaca). Ademais, foram recebidos 250 milhões de dólares para a indústria siderúrgica. (SZÉKELY, 1994, p. 166) Embora os créditos fossem concedidos no âmbito

do programa de cooperação para o desenvolvimento, com baixas taxas de juros e a com um prazo considerável, a sua apropriação estava vinculada a interesses estratégicos no setor energético e à política de segurança econômica do governo japonês.

Os planos de resgate dos anos oitenta, implementados pelos Estados Unidos a fim de apoiar o processo de recuperação na América Latina (os planos Baker e Brady) foram financiados com capital japonês. Embora o Japão tenha resistido originalmente a seguir apoiando a América Latina, o Plano Miyazawa oferecido pelo Ministério de Finanças do Japão cobriu as expectativas políticas japonesas propostas pelo Ministério para Assuntos Exteriores de colaborar com as estratégias dos Estados Unidos. (ANDERSON, 1993, p. 278-279) O Japão se converteu em uma importante fonte de capital para o México. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) converteu-se em um grande promotor do México no Japão e uma série de visitas por ele realizadas levaram à aprovação de um crédito de 1,4 bilhões de dólares, visando a apoiar a renegociação da dívida externa. Esse crédito fez parte de um pacote que o Japão, conjuntamente com os Estados Unidos, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, proporcionaram ao México (um total de 7 bilhões de dólares). Além disso, foi negociado um empréstimo adicional, de cerca de 1 bilhão de dólares para o financiamento de um ambicioso programa de combate à poluição do ar e da água na área metropolitana da cidade do México.

A política de cooperação japonesa tem servido de ferramenta para perpetuar uma relação assimétrica entre países receptores e doadores. O México tem um lugar especial nos planos japoneses (o acesso aos recursos naturais, aos mercados de consumidores em constante expansão e a consolidação de uma base de produção para a exportação rumo ao mercado dos Estados Unidos). O desenvolvimento de economias regionais unificadas como o Nafta ou o Mercosul criou uma grande oportunidade para o investimento japonês. Nesse contexto, a cooperação desempenha um papel importante para apoiar programas que são elementa-

res a fim de assegurar a produção japonesa, tais como a criação de infra-estrutura.

Por exemplo, a pedido das empresas japonesas situadas no México, o Japão, por meio do Banco Japonês para a Cooperação Internacional, decidiu proporcionar créditos para satisfazer as necessidades tanto de suas empresas como das mexicanas. Por intermédio da *Nacional Financiera* se apoiariam as pequenas e médias indústrias mexicanas, contribuindo a um dos projetos prioritários do governo mexicano, de estímulo ao crescimento desse setor, de acordo com o *News Release* do Banco japonês, de novembro de 1996.

O México deixou de ser receptor da ajuda oficial para o desenvolvimento. Contudo, o Japão o mantém em seus esquemas de cooperação para três modalidades: vinculação com organizações não-governamentais, apoiando programas sociais; cooperação Sul-Sul, onde o México contribui com assessoria e capacitação técnica em países terceiros; no contexto do Acordo de Associação Econômica México-Japão, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2005, desenvolve-se a cooperação bilateral, na qual se definem as áreas prioritárias como ciência e tecnologia, educação e capacitação laboral, assim como a conservação do meio ambiente.

Com relação à primeira modalidade, a partir do ano fiscal de 1997, a JICA iniciou o Programa de Fortalecimento das Comunidades, em coordenação com as ONG dos países receptores. Esse programa se implementa através de um projeto modelo, com uma duração de 3 anos, que responde diretamente às necessidades dos habitantes de uma região e que beneficia diretamente as comunidades. Um dos denominados projetos *front line* no México sob o modelo JICA-ONG local é o de “Melhoria da Saúde Pública com Participação Comunitária na Zona Rural Marginalizada do Estado de Guanajuato”. O projeto se iniciou em fevereiro de 1998 e a ajuda japonesa foi concedida através da ONG mexicana Mexfam (Fundação para o Planejamento Familiar no México). No contexto desse programa foi planejada a

construção de uma clínica dedicada a tratar de doenças sexuais, contando com espaços para a educação da população em torno dos temas do planejamento familiar. (JICA, 2001) Esse projeto tem apresentado dois problemas: por um lado, a disseminação de informação em torno do controle da natalidade ocorre dificilmente em uma zona onde as grandes famílias são uma tradição conservadora; por outro, a aceitação de um plano de controle de natalidade é dificultado se não existe um programa preliminar para conscientizar a população sobre os problemas e as necessidades reais. Ademais, o programa enfrenta as questões de “cultura das mulheres indígenas”, que resistem a serem examinadas por um médico e a seguirem os métodos de controle de natalidade. Isso significa que, apesar do financiamento recebido, os projetos não necessariamente planejam soluções vinculadas com a realidade social e cultural da entidade, o que limita a eficiência dos resultados e inibe a aprovação de projetos futuros.

Comentários Finais

O Japão tem desempenhado um importante papel na cooperação para o desenvolvimento da América Latina, especialmente onde os vínculos se relacionam com antecedentes culturais e étnicos (migração japonesa). No entanto, são evidentes dois fatores que definem as prioridades da cooperação: por um lado, a dependência que permanece da América Latina em relação aos Estados Unidos; por outro lado, os compromissos entre o Japão e os Estados Unidos nas áreas de diplomacia, proteção militar, mercado e investimentos. Para os japoneses, a América Latina oferece uma oportunidade relativamente barata para demonstrar que os Estados Unidos e o Japão são “membros do mesmo time”, compartilhando a responsabilidade que representa sustentar a segurança e desenvolvimento no mundo.

Da mesma forma, os apoios concedidos são, cada vez mais, orientados a resolver problemas imediatos e menos a assentar as bases reais do desenvolvimento dos países da região. Apesar dos

montantes que a América Latina tem recebido como doações ou como créditos flexíveis e com taxas de juros baixas, os projetos não têm sido sustentáveis. O apoio a programas sociais e comunitários tem efeitos focalizados, mas ainda são projetos transitórios. Um dos problemas mais sérios que enfrenta a América Latina é a pobreza e a evidente desigualdade na distribuição da renda, situação que só poderá ser resolvida a partir da implementação de mecanismos internos de redistribuição, os quais contemplem as condições, necessidades e prioridades particulares de cada nação, onde a cooperação para o desenvolvimento apenas se considere um complemento adicional dos projetos.

No caso particular do México, os apoios que têm sido fornecidos se encontram em uma esfera tão específica que não representam contratempo na agenda das relações entre os Estados Unidos e o Japão. Por exemplo, nos mecanismos de cooperação não se faz relevante o objetivo de apoiar esforços de democratização ou incluir temas que poderiam ser sensíveis para os Estados Unidos. Os apoios se orientam mais a questões de cooperação técnica e para a formação de recursos humanos, para ajudar comunidades mais pobres ou a resolver problemas de meio ambiente, problemáticas que também se encontram na agenda dos Estados Unidos. Quanto mais longe da fronteira estadunidense se encontrar um país, maior liberdade terá o Japão a fim de negociar os termos dos programas bilaterais com a sua contraparte; a proximidade limitará as negociações em termos autônomos.

Referências

ANDERSON, S. J. Latin America: Japan's complementary strategy in ODA? In: KOPPEL, B. M.; ORR JR., Robert (Org.). *Japan's foreign aid: power and policy in a new era*. Oxford/Boulder: Westview Press, 1993.

AOKI, T.; OGURA, K. La diplomacia Japonesa hacia el sudeste de Asia en busca de una nueva Línea. In: GAIKO FORUM, 91. *Fórum...* [S.l.:s.n.], 1996.

BERRIOS, R. Peru and Japan: an uneasy relationship. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 2005. Disponível em: <<http://www.highbeam.com/Canadian+Journal+of+Latin+American+~A~+Caribbean+Studies/publications.aspx?date=200501>>. Acesso em: 14 abr. 2010.

CAMPODÓNICO, H.; VALDERRAMA, M. *Propuestas para replantar la cooperación internacional desde una perspectiva Latinoamericana*, 2005. Disponível em: <www.odi.org.uk/ffa/southern_documents.html>. Document prepared for the Southern Voices project, available.

CARISIO, Maria Clara Duclos. *A evolução da política agrícola comum da união européia e seus efeitos sobre os interesses brasileiros nas negociações internacionais sobre agricultura*. 2004. 209 p. Tese (Doutorado em Diplomacia) – Instituto Rio Branco. Brasília.

DONOVAN, M. G.; KIM, W. S. . Fujimori´s financiers: how Japan became the largest aid donor. *Latin America and Its Implications for Future Economic Development*, 291, jan. 2002. Disponível em: <<http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/291.pdf>>. Acesso em: 28 ago. de 2003.

FURUOKA, F. A critical assessment of Japan´s Foreign Aid Sanctions Policy: case studies of Latin American Countries: case studies of Thailand of Indonesia. *MPRA Paper*, n. 5990, Disponível em: <<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/5990/>>. Acesso em: 3 dez. de 2007.

HIRATA, K. Civil society in Japan: the growing role of NGOs. In: _____. *Tokyo´s aid development policy*. Nova York: Palgrave, 2002.

KATADA, S. Two aid hegemony: Japanese and U. S. interaction and aid allocation to Latin America and the Caribbean. *World Development*, v. 25, n. 6931, 1997.

JICA . *Proyectos terminados: documentos de JICA-MEXICO*, 2001. Disponível em: <<http://www.jica.go.jp/mexico/espanol/activities/proyeterm.html>>. Acesso em: out. 2007.

MENDOZA, A. *Latin America: the use - and abuse - of development aid*, 2006. Disponível em: <<http://ipsnews.net/news.asp?idnews=35097>>. Acesso em: 5 abr. 2010.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF JAPAN. Annual Report. Chiyoda, Ku, 1991.

- _____. Annual Report. Chiyoda, Ku, 1994.
- _____. Annual Report. Chiyoda, Ku, 1996.
- _____. Latin America Annual Report. Chiyoda, Ku, 2003.
- ODA Charter Review. Disponível em: <<http://www.mofa.gov.jp.oda>>. Acesso em: 25 set. 2007.
- ROMERO, M. E. *La cooperación japonesa para el desarrollo: una estrategia de su política de seguridad económica*. 2004. Tese (Doutorado) Universidad Nacional Autónoma de México.
- SZÉKELY, G. La estrategia internacional de México: Con la mirada hacia el Este y hacia el Norte. In: STALLINGS, B.; SZÉKELY, G. (Comp.). *Japón, los Estados Unidos y la América Latina*. [Cidade do México]: Fondo de Cultura Econômica, 1994. p. 157-177
- USCANGA, C. Las relaciones diplomáticas y económicas entre México y Japón en el marco de la cuenca del pacífico: un análisis del concepto de diversificación. *Cuadernos de Trabajo sobre América Latina de la Universidad de Nanzan*, Nagoya, Japão, mar. 1997.
- VALDERRAMA, M. Latin America: trends in international cooperation. In: J. RANDEL; T. GERMAN (Org.). *The reality of aid: an independent review of poverty reduction and development Assistance*. Londres: EUROSTEP-ICVA, 1998.
- WIONCSEK, M.; SHINOHARA, M. (Comp.). *Las relaciones económicas entre México y Japón: influencia del desarrollo petrolero mexicano*. México: El Colegio de México, 1982.

CAPÍTULO 3

Cooperação internacional, direitos humanos e territorialização das lutas indígenas: o caso do Chiapas

Rosa de la Fuente Fernández

Introdução: o enfoque baseado em direitos humanos na ação das agências da cooperação internacional com os povos indígenas

A cooperação com os povos indígenas na América Latina tem-se consolidado como uma área específica da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) nas últimas décadas, e isso como resultado da confluência de três processos coetâneos e muito imbricados uns nos outros:

- Em primeiro lugar, desde os anos 1970, tem havido uma crescente politização da identidade indígena na região, articulando progressivamente um movimento político diferenciado que reclama direitos políticos, culturais e econômicos para os povos indígenas;
- Em segundo lugar, tem-se produzido um reconhecimento no âmbito internacional dessas reivindicações, gerando uma consciência global em defesa dos direitos dos povos indígenas. Esse processo culminou, em 2007, com a aprovação, após vinte anos de negociação e muito trabalho, da Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, uma “norma internacional

exaustiva de Direitos Humanos, que aponta os padrões para a sobrevivência, a dignidade e o bem-estar dos povos”¹;

- Em terceiro lugar, em quase todos os países da região, tem-se reconhecido o histórico abandono das populações indígenas e, por isso, multiplicam-se as instituições que procuram impulsionar uma atenção específica aos processos de desenvolvimento social das populações indígenas e um reconhecimento programático de seus direitos².

Não obstante, é importante recordar que muitos têm sido os problemas e as negociações políticas no âmbito nacional e internacional em relação ao reconhecimento de direitos políticos, econômicos e sociais diferenciados para os povos indígenas. Em primeiro lugar, o reconhecimento formal da existência de nacionalidades, populações e inclusive nações indígenas tem sido muito discutido, uma vez que põe em xeque as construções identitárias e territoriais fundamentais do Estado-Nação, assim como o princípio liberal da igualdade normativa entre todos os cidadãos. Da mesma maneira, a necessidade de reconhecer os povos indígenas como sujeitos jurídicos coletivos, capazes de exercer direitos políticos, dotados de autonomia territorial ou cultural, tem sido e continua sendo um eixo de discussão em muitos países da região, para além, inclusive, dos reconhecimentos constitucionais existentes. Em segundo lugar, embora no âmbito internacional se tenha avançado no reconhecimento de direitos para os povos indígenas, no âmbito interestatal o respeito à soberania nacional reduz a prática das possibilidades de influência no apoio à conquista desses direitos, sobretudo os que estão relacionados com o controle dos recursos naturais nos territórios indígenas e o avanço real na descentralização de poderes às novas territorialidades indígenas em construção.

¹ Disponível em <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/drip.html>

² Barié (2003) propõe três tipos de reconhecimento constitucional nos 21 países latino-americanos: aqueles que ignoram a problemática quase por completo (Belize, Guiana Francesa, Suriname e Uruguai); um segundo grupo (Costa Rica, El Salvador, Guiana e Honduras) faz alguma referência à questão, mas de forma não conclusiva e supérflua.

Nesse contexto, embora as instituições herdadas da política indígenista apoiada por instituições internacionais, desde a perspectiva da política setorial, continuem trabalhando no desenvolvimento de políticas específicas para os povos indígenas (por exemplo, buscando a participação das organizações indígenas mais relevantes), alguns povos e organizações as rejeitam politicamente, por considerá-las aculturadoras e integracionistas. Tais grupos exigem que se implementem políticas de desenvolvimento com identidade, inspiradas nos princípios do desenvolvimento endógeno, autônomo e de acordo com os ritmos de transformação social e política das comunidades e povos indígenas.

É nesse sentido que Agurto (2004) resume os pressupostos mais recentes do etnodesenvolvimento como sendo

[...] a possibilidade real de que exista desenvolvimento com identidade e de que os programas de desenvolvimento não contenham direta ou indiretamente elementos aculturadores, ou seja, que (1) a própria definição de estratégia de desenvolvimento seja feita pelo grupo social; (2) que exista um controle natural por parte do grupo dos diversos recursos que estão em jogo a fim de alcançar esse propósito social; e (3) que tais recursos incorporem conteúdos culturais, simbólicos e materiais, que fazem parte do grupo, em seu processo de construção histórica como sociedade diferenciada.

Na medida em que esses três requisitos se concretizem, poderíamos dizer que este ou aquele programa de desenvolvimento se enquadra na proposta de etnodesenvolvimento ou

Os 12 países do terceiro grupo (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Venezuela) representam a vanguarda dos direitos indígenas constitucionais na América Latina. Em geral, nos países onde a porcentagem de população indígena é menor, o reconhecimento de direitos é maior. No entanto, no Equador e na Bolívia, onde o movimento indígena tem tido uma grande capacidade de mobilização e de intervenção na vida política, os processos de reforma constitucional recente têm obtido avanços substanciais. São destacáveis os reconhecimentos de autonomia territorial regional na Nicarágua, os direitos territoriais de reservas indígenas e comunidades negras na Colômbia, bem como as instituições políticas criadas no Equador para a participação institucionalizada das nacionalidades indígenas.

que se inspira na noção de “desenvolvimento com identidade” (AGURTO, 2004, p. 34). Contudo, neste capítulo, consideramos fundamental destacar que tal enfoque parte da consideração de que a identidade indígena é uma, vinculada a um grupo homogêneo e delimitável e, portanto, não leva em conta as divisões sociais internas das próprias comunidades indígenas e dos povos que são um produto do pluralismo religioso, ideológico e da heterogeneidade de atitudes diante das transformações sociais e políticas, em função da posição que se ocupe no campo político e social. Esse existencialismo identitário, estratégico nos primeiros momentos da mobilização sócio-política indígena, gera problemas ao não considerar a necessidade de criar mecanismos democráticos e plurais a fim de estabelecer qual etno-desenvolvimento e para quais sujeitos, como se, por exemplo, o fortalecimento dos atores tivesse sido neutro e apolítico, ou ainda como se o apoio a uma comunidade indígena em conflito com outra não tivesse repercussões no desenvolvimento local.

Não obstante tais problemas, a CID tem começado a mudar o enfoque de partida no desenho de suas políticas com os povos indígenas, incorporando os seus direitos, especialmente o consentimento livre e informado e a participação, na concepção e execução dos projetos, além de colocar a necessidade de uma cooperação setorial com os povos indígenas que reforce suas capacidades para dirigir seus próprios processos de desenvolvimento. Contudo, em relação aos processos anteriores, existem também vários problemas no desenvolvimento desse enfoque e em sua concretização prática:

- a. Por um lado, a indefinição jurídica da categoria “povos indígenas”, ou seja, não há um reconhecimento jurídico específico nos diferentes sistemas normativos dos povos indígenas como entidades de direito coletivo, ainda que genericamente se reconheçam direitos a eles. Quando existe tal reconhecimento, ele se dá normativamente, em geral, sendo que, na prática, trata-se, normalmente, de um processo em construção. Daí porque se tende a estabelecer projetos de coo-

peração com organizações não governamentais, municípios ou organizações indígenas, que atuam como intermediários, procurando assim corrigir essa indefinição, mas também obstaculizando a mudança sócio-política e o estabelecimento de processos de tomada de decisões radicalmente democráticos e plurais.

- b. Por outro, no âmbito bilateral das relações entre os Estados, coloca-se o problema de como cooperar, sem pôr em xeque a soberania nacional, com os povos indígenas em contextos nos quais os avanços no reconhecimento de fato de direitos políticos, territoriais e culturais é menor do que o que se tem reconhecido no âmbito internacional.
- c. Em terceiro lugar, pensa-se de que maneira cooperar com os povos indígenas em conexão com outras formas de cooperação setorial a fim de evitar discriminações com outros coletivos sociais que se possam ver prejudicados em um mesmo contexto: por exemplo, comunidades campesinas não indígenas ou inclusive mulheres e jovens no interior das comunidades indígenas.

Por exemplo, na Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas (referida anteriormente), aparecem dois artigos significativos em relação aos três problemas que já assinalamos, que surgem no âmbito da CID. O artigo 4 indica:

Os povos indígenas, no exercício do seu direito à livre determinação, têm direito à autonomia ou ao autogoverno nas questões relacionadas com seus assuntos internos e locais, assim como os meios para financiar suas funções autônomas. (NACIONES UNIDAS, 2008)

No artigo 5, é reconhecido o direito à dupla condição de fortalecimento de suas instituições e de participação, se assim o desejarem, na vida política do Estado; literalmente, assinala-se o seguinte:

Os povos indígenas têm direito a conservar e reforçar suas próprias instituições políticas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais, mantendo, por sua vez, seus direitos em participar plenamente, se o desejam, na vida política, econômica, social e cultural do Estado. (NACIONES UNIDAS, 2008)

No entanto, de que maneira se têm produzido as lutas indígenas no âmbito local? Como se têm politizado? Que obstáculos cotidianos têm encontrado na redefinição da identidade política e na construção de territórios indígenas? Somente poderemos compreender as contradições que se colocam na prática da CID nesse setor, se entendermos que os processos de construção, de fato, de autonomias locais são processos de luta política e, como tais, são não conclusivos e sujeitos a avanços e retrocessos na negociação política. Por isso, nas seções seguintes queremos analisar um exemplo de luta local que visa a construir espaços autônomos de poder político para os povos indígenas, em disputa com o Estado-nação mexicano. Uma análise conjuntural do momento político da disputa, no caso do Chiapas, pode contribuir significativamente com os debates atuais sobre dois aspectos: a pergunta acerca do como cooperar com os povos indígenas e o entendimento do porquê das contradições entre as possibilidades que oferece o contexto internacional e os obstáculos existentes no contexto local, e isso apesar dos reconhecimentos formais dos direitos dos povos indígenas nas constituições latino-americanas, como afirmamos.

Espaço e política: uma relação necessária ou contingente?

No debate atual sobre as relações entre espaço e política (RANCIERE, 2001; ORTIZ, 1996; DIKEÇ, 2007), tem-se argumentado que o espaço é político essencialmente quando se constitui em um lugar de encontro para aqueles que não participam na definição da ordem e querem disputar a hegemonia.

Nesse sentido, se a ordem tem como finalidade principal ordenar e adequar cada sujeito em seu espaço, a resistência e a luta política gerariam espaços políticos, espaços a partir dos quais se projeta a luta por fazer parte da ordem. Em torno desses argumentos, o espaço seria consubstancial ao fato político e, seguindo Perraut e Marin (2005) e Katz (2001), poderíamos utilizar o conceito de “topografias de resistência” diante de outras, como, por exemplo, as “topografias do neoliberalismo”. No entanto, também poderíamos nos posicionar em torno da diferença entre o que Rancière (2001) denominaria de “espaços ligados à política como governo” (“police” em francês) diante dos espaços de rompimento da ordem, que seriam os essencialmente políticos.

Entretanto, essas distinções, aparentemente, não seriam lógicas para um autor como Ernesto Laclau, que considerou que o espaço é a anulação da política (LACLAU, 1990, p 68). Trata-se de uma concepção muito diferente da de Jacques Rancière, uma vez que sustenta que o espaço ou, pelo menos, a espacialização é uma condição da política, visto que a política origina o espaço e vice-versa. Em qualquer caso, tal e como assinala Dikeç (2005), para esses autores, o momento político é fugaz, porque, uma vez que se politiza o espaço e se questiona a hegemonia a partir de espaço político e que este é delimitado por uma política, o espaço não permite mais questionamentos porque cria uma ordem, politicamente também excludente, uma ordem diferente onde existem outros fora do “demos”, ou seja, alguém que não faz parte da ordem estabelecida.

Em relação a essas disputas teóricas, queremos analisar como os povos indígenas, que, na última década, não faziam parte da ordem como sujeitos políticos diferenciados, têm-se construído politicamente em torno de práticas, materiais e discursivas, fundamentadas na ruptura da espacialidade da ordem. Nesse sentido, o questionamento do binômio Estado-Nação e de sua territorialidade política, como uma fusão perfeita e ordenada, emerge graças a inúmeras demandas de autogoverno indígena e de autonomia territorial ou cultural, que claramente exigem, ao

mesmo tempo, o reconhecimento de uma nova subjetividade política e uma nova organização político-territorial, ou seja, um novo espaço de ordem (a *police* de Rancière).

Fundamentalmente, em relação a essa preocupação teórica, visamos a demonstrar, neste capítulo, a capacidade que a politização do espaço apresenta para a luta política, bem como a sua força legitimadora na reconstrução da identidade política. Ao mesmo tempo, compreenderemos que tensões se produzem ao territorializar as identidades políticas, dado que partimos da posição teórica que considera que não existem identidades naturais vinculadas a um território. O processo de territorializar as identidades políticas é um fenômeno complexo e, utilizando a terminologia que Laclau (2005) emprega em relação à identidade, sempre não conclusivo. Nesse sentido, consideramos interessante refletir brevemente sobre o processo de territorialização das velhas e novas identidades políticas: na resistência (rompimento), vinculadas à ordem (*police*) no estado do Chiapas (México). Consideraremos, assim, um momento fugaz de rompimento político em que o espaço é político e a política é uma luta pela apropriação do espaço.

A disputa pela hegemonia político-territorial no Chiapas

Desde 1994, no estado do Chiapas, no nível municipal e local, mas também no regional e no estadual, podemos identificar um processo de ruptura com a ordem estabelecida, estando múltiplos sujeitos sócio-políticos em disputa na produção hegemônica do espaço social, como possivelmente em nenhum outro período da história mexicana. Praticamente desde o famoso primeiro de janeiro, nas regiões onde se localiza majoritariamente a população indígena no estado do Chiapas, rompeu-se com a ordem política e, quase no mesmo momento, com a sua ordem espacial. Nesse sentido, especialmente nas regiões de *Los Altos*, *Selva* e *Norte*, tornaram-se visíveis os terrenos heterogêneos de resistência, provocando a descontinuidade da territorialidade

dos governos locais, estadual e federal, bem como a rejeição de velhas e novas representações do espaço planejadas para “ordenar” não somente as terras, como de alguma forma também os territórios políticos³.

É certo que, apesar da pluralidade de atores sociais e políticos presentes nessas regiões, desde o levante, o Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN) se converteu no ator principal da difusão de projetos, iniciativas, demandas, etc., com o aval inicial do restante das organizações, muito embora em competição com outros atores (por exemplo, as organizações camponesas e rurais e, fundamentalmente, as organizações e líderes indigenistas). As organizações camponesas independentes têm sido os agentes sociais mais relevantes na região desde a reforma agrária pós-revolução. Suas ações principais têm sido a tomada de terras, a luta camponesa e as reivindicações junto à Secretaria da Reforma Agrária para que se fizessem efetivas as divisões agrárias na forma de dotação de terras e de constituição de *ejidos* (propriedades coletivas). Mas também haviam planejado o reconhecimento e a ampliação de terras às comunidades camponesas (nome outorgado às comunidades de população indígena, cujas terras foram delimitadas por “títulos primordiais”). Essas duas formas de propriedade social da terra, *ejidos* e comunidades agrárias, têm sido reconhecidas desde a Revolução de 1911, reconhecimento este associado à promessa de uma divisão infinita de terras, pactuada entre o Estado e os campesinos e consagrada

³ Em 1994 foi suspenso o Programa de Certificação de Direitos Comuns. O Programa de Certificação de Direitos dos *Ejidros* (PROCEDE) avançou lentamente nas regiões indígenas do estado do Chiapas. Nesse sentido, tal como destaca Burguete (1998), em janeiro de 1997, um relatório do organismo que executa o programa assinalava que o Chiapas era, então, a única entidade onde o número de “*ejidos*” (propriedades coletivas) regularizados era inferior a 20 % de seu total. Em outros estados-federados (como Tlaxcala e Colima), foram regularizados mais de 80 % dos *ejidos*. Além disso, em algumas regiões chiapanecas, a demora também era muito maior, por exemplo, em *Los Altos*, onde o PROCEDE, em 1997, não havia regularizado *ejido* algum. Outro exemplo significativo é o debate que suscitou o projeto de bioprospecção ICGB Maya, um plano impulsionado por organismos públicos e privados para a bioprospecção nas áreas habitadas pela população indígena, visando à coleta de uma amostra de plantas com propriedades medicinais potenciais.

no artigo 27 da Constituição federal. Por isso, em torno desses espaços políticos se haviam articulado as demandas camponesas, coletivas (*ejidos* e comunidades) e individuais (*avecindados*, assentados e campesinos sem terras).

Posteriormente, dada uma mudança da estrutura de oportunidade política, surgiram outras organizações, cujo eixo principal de articulação política não era a terra como recurso, mas a gestão de projetos e da ajuda para o aumento de sua produtividade (insumos, créditos, ajudas à criação de cooperativas, etc.). Essas foram as organizações rurais que se chamaram “produtivistas”.

Por último, na região, desde finais dos anos 1970, a luta pelos direitos humanos, a teologia da libertação e a influência da antropologia etnopopulista começaram a articular um discurso de libertação do índio, para mais além de sua condição de trabalhador, camponês, *ejidatario*, *comunero*. Esse discurso girava em torno de sua autoatribuição como pertencente a um povo (*pedranos*, *santiagueños*, *andreseros*) e se fundamentava, inclusive, em uma língua materna (*tzotzil*, *tzeltal*, *tojolabal*) como identidade de um povo indígena que começou a revalorizar-se e a constituir-se como identidade sociopolítica principal. Esse processo complexo foi conduzido por líderes que, progressivamente, assumiram a diferença étnica enquanto eixo da construção de contornos de uma referência coletiva. É por isso que, desde finais dos anos 1980, começaram a planejar demandas de autonomia baseadas na politização de supostos direitos históricos sobre a terra e o território. Sem dúvida, a influência das conquistas da autonomia nicaraguense e a força de líderes, assessores e acadêmicos foram dando forma a essa identidade política, que se articulava, pouco a pouco, em nível nacional.

Esse projeto, impulsionado por uma empresa farmacêutica europeia, uma universidade norte-americana e um centro mexicano de investigação, provocou grande polêmica e foi suspenso em 2001, como consequência da rejeição política e social das organizações pró-direitos indígenas de San Cristóbal de las Casas, capital do Chiapas. Por último, o Plano Puebla Panamá, plano de desenvolvimento regional desenvolvido a pedido do Presidente

Esses três eixos discursivos que foram conformando identidades mais ou menos hegemônicas na luta política nunca foram independentes da articulação do sistema político mexicano. Sem dúvida, são também produto das diferentes fases históricas da estrutura de oportunidade política criada pelo modelo de Estado priísta (Partido Revolucionário Institucional, PRI). Ou seja, de alguma forma foram articulados pelos discursos e práticas do sistema de “ordem”. Por exemplo, como já assinalamos, os *ejidatarios* e *comuneros* foram os atores principais em torno dos quais se institucionalizou a política agrária desde a Revolução de 1911. No entanto, eles perderam, claramente, sua força com a reforma do modelo econômico a partir dos anos 1980, sendo que já perderam seus privilégios constitucionais diante de outros atores rurais em 1992. Em segundo lugar, a mudança nos anos 1980-90 levou a criar novas figuras de organização social, menos corporativas e mais ligadas ao modelo empresarial, como foram as Associações de Interesse Coletivo (ARIC) que pretendiam deslegitimar o estado assistencialista e as empresas paraestatais. As reformas do artigo 4º. da Constituição mexicana introduziam, pela primeira vez, reconhecimentos multiculturais programáticos e anunciavam o fim das políticas indigenistas que, desde o anos 1940, haviam assumido a diferença étnica como base das diferentes políticas de integração. Tais políticas indigenistas haviam, de alguma maneira, fomentado a criação de jovens professores bilíngues, que competiam, desde os anos 1960, com as autoridades tradicionais pelo controle dos governos indígenas tradicionais.

Não obstante, em janeiro de 1994, o EZLN fez o levante armado através de sua primeira estratégia de apropriação do es-

Fox para integrar a Região Sul-Sudeste do México com os países centro-americanos (portanto, incluindo o estado do Chipas) provocou uma mobilização política de rejeição absoluta, que de alguma maneira tem resultado em sua inoperância no estado, assim como na criação de redes intercontinentais de mobilização social. Em todos os casos, os direitos da população indígena sobre o território e os recursos naturais, sobre o uso e sobre quem é sujeito legítimo para definir o seu planejamento têm sido um argumento levantado pela oposição política no diálogo com os executores desses programas.

paço: a tomada simbólica das *cabeceras* municipais ⁴ mais importantes das regiões Los Altos, Norte e Selva do estado do Chiapas, e isso como ação política destinada a chamar a atenção para a sua Declaração de Guerra ao Governo Federal da República [Número de referência 4010101: I *Declaración de la Selva Lacandona*: 1 de enero 1994]⁵. Nesse momento, não se podia identificar claramente qual identidade política se estava expressando. Sem dúvida, poderíamos falar já em seguida da identidade zapatista como um “significante vazio” (LACLAU, 2005) capaz de articular, pelo menos nesse momento, um grande número de demandas, atores e perfis políticos, apelando a diferentes identidades político-sociais, em torno de um eixo fundamental: a democracia real.

O despertar zapatista e a utopia democrática

A entrada do Exército Zapatista de Libertação Nacional nas *cabeceras* municipais, onde tradicionalmente residiam as menores porcentagens da população indígena, como San Cristóbal de las Casas, Altamirano, Las Margaritas e Ocosingo, foi interpretada por muitos historiadores como um ressurgimento de episódios similares na região, que já havia questionado a territorialidade política e a organização política e social colonial. Contudo, a mensagem não tinha um conteúdo político antissistêmico ou indianista, nem antipatriótico⁶. Pelo contrário, o discurso inicial do EZLN incluía os elementos característicos de um discurso crítico, nacionalista, progressista, com pitadas populistas, que pareciam focar – em princípio – a justificativa de seu levante no sistema de governo monopolizado pelo PRI, e liderado pelo Presidente Salinas de Gortari. Por conta disso, consideraram

⁴ Nota de tradução: o termo *Cabecera municipal* diz respeito à localidade onde se concentram as autoridades, ou o centro administrativo, de uma determinada região ou município.

⁵ Nesta seção se faz referência aos documentos originais do EZLN e de outros atores desde o levante segundo a sua localização no Arquivo Histórico da CONAI.

⁶ A bandeira mexicana tem acompanhado todas as marchas zapatistas e é hasteada nos municípios autônomos. De fato, nas escolas zapatistas, o ritual cívico de saudar a bandeira

que, com o regime de governo priísta, ao menos desde o governo de Cárdenas, havia ocorrido uma usurpação da legalidade democrática. E, portanto, reclamavam que os poderes da nação depusessem o Ditador no contexto da legalidade constitucional vigente, aplicando especificamente o artigo 39 da Constituição, que confere a soberania nacional ao povo. Daí estaria justificada a ação política, na medida em que “o povo tem, a qualquer momento, o inalienável direito de alterar ou modificar a forma de seu governo”⁷.

Portanto, desde sua aparição pública, o EZLN tinha como objetivo político principal a democratização e o desaparecimento do sistema priísta de governo. Por isso, durante o primeiro ano de vida pública do EZLN, as dimensões espaciais de sua luta política estiveram principalmente ligadas à criação de lugares de resistência, fossem eles para defender e construir sua legitimidade política na luta nacional ou para defender suas posições geopolíticas no âmbito militar e a nova vida social no que eles denominaram como territórios libertados (na escala local). No entanto, muitas foram as cartas de apoio de organizações sociais heterogêneas de todo o México, nas quais também se pedia que o comando zapatista abraçasse suas demandas. Fundamentalmente, aquelas que se haviam construído pelos velhos atores sociais: camponeses e *comuneros*, e também as novas demandas de organizações indianistas e as de novos movimentos sociais, como o movimento ecologista e o feminista. Nesse sentido, diferentes discursos políticos queriam se converter no eixo das demandas zapatistas, ao passo que o ELZN, em uma atitude que poderíamos chamar de *desterritorializadora*, pretendia erigir-se em um símbolo global de luta contra o mau governo, o neoliberalismo e a marginalização social e econômica.

e o canto do hino se repete todas as segundas-feiras, embora também se cante o hino zapatista.

⁷ Número de referência 4010101: I Declaración de la Selva Lacandona: 1 de enero 1994.

A autonomia indígena no Chiapas: uma expressão do pluralismo político radical⁸?

Nesse contexto, começaria a surgir uma posição clara das organizações indígenas de situar suas demandas no centro do levante. São interessantes as afirmações que o líder *tojolabal* Margarito Ruiz faria posteriormente.

Dois assuntos chamaram a atenção desde o princípio: a) que, sendo um exército de indígenas, a reivindicação de direitos índios, livre determinação e autonomia não estavam considerados em seu programa de luta e, b) que, apesar de ser um exército indígena, o movimento indígena não foi chamado de maneira expressa como interlocutor privilegiado dos rebeldes, e sim como mais um das várias centenas de movimentos, personalidades e organizações civis e cidadãs que se converteram em interlocutores privilegiados do EZLN. (RUIZ, 1999, p. 27)

Nesse combate, por exemplo, em uma tentativa de indianizar o levante zapatista, desde janeiro de 1994, organizações indianistas de todos os tipos e referências geográficas⁹, fizeram um comunicado público denominado “Uma proposta indígena para contribuir à paz das regiões indígenas do Chiapas”, com claras referências às propostas autonomistas e indianistas, que, para além das proclamações zapatistas, destacavam: “Não basta a divisão de recursos econômicos, inclui também uma mudança

⁸ Tomamos o conceito de pluralismo radical ou antagonônico de Chantal Mouffe, quando sustenta que “tal pluralismo está ancorado no reconhecimento da multiplicidade de cada um e das posições contraditórias a que esta multiplicidade subjaz. Sua aceitação do outro não consiste meramente em tolerar as diferenças, mas em celebrá-las positivamente porque admite que, sem alteridade e o outro, nenhuma identidade poderia se afirmar. Esse é um pluralismo que valoriza a diversidade e o dissenso e não tenta estabelecer uma esfera pública a partir da sua eliminação, uma vez que reconhece neles a real condição da possibilidade de uma vida democrática a ser conquistada”. (MOUFFE, 2003, p. 19)

⁹ Entre outras, COLPUMALI-FIPI; UCIZON (Região Norte, *El Bosque*), ORCAO (Região Selva-Ocosingo), ORPI, TOJTZOTZE (Região Fronteiriça, *Las Margaritas*); MUJERES EN LUCHA, UAIMC, UMPROCAPO, (Região *Los Altos*); ORIACH, COCECH, OMIECH, MUKTAVINIK, S.S.S. e ARTESANAS LUCHADORAS (com sede em *San Cristóbal*).

de atitude dos mestiços para com os índios, uma mudança de atitude dos índios para com os mestiços, requer uma Reconciliação Étnica Nacional” pela “Unidade, libertação e autodeterminação dos povos índios” [Número de referência 4010901: Comunicación pública].

Nessa proposta, pode-se observar a capacidade que tinham as organizações indianistas de *Los Altos*, impulsionadas pela Frente Independente de Povos Índios (FIBI)¹⁰, em fazer com que, progressivamente, suas propostas fossem aceitas por líderes e organizações tradicionalmente produtivistas e camponesas, com muita presença em outras regiões, como a Associação Rural de Interesse Coletivo-Independente (*ARIC Independiente*), a Central Independente de Trabalhadores Agrícolas e Camponeses (CIOAC) e a Organização de Cafeicultores de Ocosingo (ORCAO). Com isso, conseguiram que fosse aceita a inclusão de propostas autonomistas no primeiro posicionamento político do Conselho. Desse modo, em 31 de janeiro de 1994, colocava-se, no pronunciamento do CEOIC, entre outras questões, a necessidade de:

- a) Modificar a Constituição Federal nos artigos 4º. e 115 para estabelecer, constitucionalmente, o reconhecimento da autonomia dos povos indígenas. Será assinalado, também, a partir do artigo 115 que, para (que) a autonomia possa ser levada a vias de fato, deverá constituir regiões pluriétnicas¹¹

Assim (apesar das críticas posteriores que acusaram os zapatistas de não levarem em conta as demandas autonomistas do movimento indígena¹²), uma vez que o EZLN começa os Di-

¹⁰ Uma das razões dessa capacidade de negociação segundo Araceli Burguete residiria no fato de que San Cristóbal era o “território natural dos indianistas autonomistas”. (BURGUETE, 1998, p. 127)

¹¹ Documento lido em San Cristóbal, Chiapas, no dia 31 de janeiro de 1994, em nome das 280 organizações que integram o CEOIC - Número de referência: 5111887.

¹² Collier sustenta: “A segunda convenção de Aguascalientes dos zapatistas, em novembro de 1994, teve resultados decepcionantes. Foi quando os zapatistas puseram os direitos coletivos e a autonomia no centro de sua agenda. Ao fazê-lo, levaram em conta as recomendações de intelectuais e escritores não indígenas e adotaram o ativismo dos direitos

ólogos da Catedral, vai progressivamente incorporando, de alguma maneira, a autonomia em seus discursos políticos. Nesse sentido, Velasco (2003) recupera a entrevista de 6 de fevereiro que Blanche Petrich e Elio Henríquez fazem com o Subcomandante Marcos, o porta-voz dos zapatistas, como ele mesmo se denominou, entrevista na qual o líder explica que os indígenas “colocam que é preciso negociar um estatuto de autonomia onde o nosso governo e a nossa estrutura administrativa sejam reconhecidos pelo governo e que possamos conviver, assim, sem que se metam conosco”. E continua “a autonomia podia ser como a dos bascos ou dos catalães, que é uma autonomia relativa.” (VELASCO, 2003, p. 148)

No entanto, a progressiva “conversão ideológica de organizações camponesas com um grande peso, histórico e numérico, nas regiões indígenas, como a CIOAC ou a ORCAO, foram um dos pivôs a partir dos quais a Frente Independente de Povos Índios (FIPI) foi logrando consensos em torno da centralidade da demanda de autonomia na hierarquia do discurso político. Assim, por exemplo, a CIOAC critica, nos anos 1980-90, as abordagens indianistas, mas começou a trabalhar a favor dessa postura” (VAN DER HAAR, 2002, p. 211) através de líderes históricos que tinham um grande prestígio, no estado e na região, como Antonio Hernández Cruz, Jorge Arturo Luna e Miguel González Hernández. Como lembra Burguete (1998, p. 155), o primeiro era representante da linha mais autonomista tojobalal e os outros dois, membros da CIOAC da região norte, com uma experiência de luta sociopolítica muito importante, tanto no campo da disputa agrária (no caso de Arturo Luna), como de luta política no município de Jitobol (no último caso).

coletivos de grupos indígenas do Chiapas e do México, como o do Conselho Estatal de Organizações Indígenas e Camponesas (CEOIC) e da FIPI. Em ambos a autonomia foi a peça central dos Acordos de San Andrés que os zapatistas negociaram em 1996, mas o conceito teve suas origens em uma base mais ampla de organização e ativismo” (COLLIER, 2001, p. 269-270).

Neste sentido, em outubro de 1994, coincidindo com a celebração do Dia de Colombo no México, conseguiu-se no Chiapas o primeiro triunfo da negociação política dos líderes originariamente indianistas (ou recém-convertidos), que conquistaram, não sem dificuldades¹³ que organizações civis chiapanecas lançassem um chamado à criação de “regiões autônomas pluriétnicas”, como um passo a mais na resistência civil, diante da suposta fraude eleitoral nas eleições para eleger o governador no estado do Chiapas. Esse chamado civil, adiantando-se em relação a muitos outros pronunciamentos autonomistas na região, teve um impacto muito significativo nas regiões em que a CIOAC ainda continuava sendo o vértice da oposição política junto ao Partido da Revolução Democrática (PRD). Em outras regiões, nas quais o zapatismo havia conseguido articular-se aos atores sociais independentes, os projetos de autonomia se iniciaram posteriormente, vinculados a outros chamados. Também, então, os líderes locais da CIOAC-Norte tomaram alguns governos constitucionais e declararam autônomos os seguintes municípios: El Bosque, Simojovel, Huitupan, Jitotol, Pueblo Nuevo, Iztacomitán, Rayón, Tapilula e Solosuchiapa, passando a constituir oito Conselhos Municipais Autônomos integrados na Região Autônoma Norte. Por outro lado, o Movimento Camponês Independente (MOCRI) assumiu o controle na região de Marquês de Comillas, convertendo-a em um município livre. Também os *perredistas* de Nicolas Ruiz declararam o seu município autônomo e o seu conselho autônomo (BURGUETE, 1998, p. 130), ao mesmo tempo em que, em Ocosingo, a Coalizão de Organizações Autônomas de Ocosingo (COAO) formaria o conselho autônomo de Ocosingo. (BURGUETE, 1998, p. 128)

¹³ Araceli Burguete, que nesse momento era uma ativista da causa indianista, descrevia esse período histórico da seguinte forma: “esse dia (14 de outubro de 1994) foi a data que definiu em certa forma, o perfil e a pauta do movimento indígena chiapaneco, onde pela primeira vez a reivindicação agrária deixou de ser o eixo aglutinador da luta social na entidade” (BURGUETE, 1998, p. 127 e ss.).

Na região de Los Altos, Marcelino Gómez Núñez narra o processo pelo qual organizações de origem e objetivos muito distintos lograram se unir na declaração seguinte:

Na região de Los Altos, a declaração de autonomia foi assumida por mais de uma dezena de organizações com a presença nos 17 municípios que integram a região. Essas organizações foram: a Organização Indígena dos Altos de Chiapas (ORIACH), a Coordenadora de Organizações em Luta dos Povos Maias para sua Libertação (COMPUMALI), Convergência de Organizações Camponesas e Indígenas do Chiapas (COCICH), Sociedade Cooperativa Prémelhoramento de Nossa Raça (SCOPNUR), Organização de Médicos e Parteiras Tradicionais dos Altos do Chiapas (OMPTACH), Organização de Médicos e Parteiras Tradicionais do estado do Chiapas (OMIECH), Movimento Democrático de Chalchiuitán (MODECH), Conselho Indígena Popular Camponês do Chiapas (CIPCCH), Tres Mudos (OXCHUC), Organização Independente de Mulheres Indígenas (OIMI), Organização Indígena de Cancuc (OIC), Organização Sjamel Sitik (OISS), Frente Independente de Povos Índios (FIPI), Assembleia Zoque de Amatán (AZA), Mulheres em Luta de Tenejapa, Sociedade Cooperativa Muktavinik, Organização Despertar Maya, Coordenadora Estatal de Produtores Indígenas de Chiapas (CEPICH), Sociedade de Cooperativa em Luta Indígena de Chiapas (SOCLICH), Tzoman de Altamirano e a União de Floricultores Guadalupanos de Zinacantán. (GOMEZ, 1999, p. 196)

Dessas primeiras expressões autonomistas podemos extrair várias reflexões. Por um lado, o apelo à criação de regiões autônomas começou, na prática, com a criação de conselhos (órgãos de governo) que surgiam como poder paralelo na equipe de governo local preexistente (também chamado conselho institucional), com maior ou menor poder em cada região, município e comunidade, dependendo da capacidade de articulação de apoios sociopolíticos que tiveram cada uma das organizações

que lideravam os diferentes processos. Essa prática não era novidade na região de Los Altos. De fato, durante 1985, a imposição de candidatos nas eleições locais por parte das autoridades priístas, sem considerar as decisões internas das assembleias comunitárias, resultou que, em muitos municípios, a população se mobilizou e impulsionou a destituição dos candidatos, que não haviam sido negociados com as autoridades tradicionais. Ademais, após as eleições municipais de 1991, foram produzidas mobilizações que levaram à tomada de presidências municipais, expressão (segundo Diana Guillén) da pouca eficácia dos comícios como “[...] espaços de mediação e da consequente ilegitimidade em que as autoridades eleitas acabaram imersas”. (GUILLÉN, 1998, p. 198) Precisamente nesse momento se destituiu o presidente municipal em El Bosque e se contabilizaram várias alterações em outros municípios. Portanto, já antes de 1994, tem-se podido sistematizar muitas expressões de resistência civil e de inconformidade política com os resultados eleitorais, onde foram tomadas prefeituras, expulsaram-se vereadores, ameaçou-se com a criação de governos e conselhos paralelos e também se realizaram mobilizações de caráter social e político. (GUILLÉN, 1998, p. 202, 203)

Em segundo lugar, a convulsão pós-eleitoral durante as questionadas eleições presidenciais de 1994, produzida em um contexto de violência política e de ausência de governabilidade, levou a que os conselhos rebeldes ou autônomos permanecessem, tanto física como metaforicamente, em real competição, em um embate de forças, que tecnicamente impossibilitava o exercício da territorialidade completa no município pelas diferentes equipes de governo. De fato, existiam contradições nesses processos de tomada de prefeituras e usurpações do poder “legalmente” estabelecido. Não obstante, ainda que tais experiências se distanciassem, na prática, do sentido político-territorial proposto a princípio, elas se autoproclamaram, oficial e formalmente, como Regiões Autônomas Pluriétnicas (RAP) em fevereiro de 1995.

A ruptura com a legalidade constitucional e a criação de um caminho alternativo ao eleitoral para a tomada do poder municipal implicou, nesse caso, o foco da luta política no nível municipal (com a criação dos governos paralelos) e, na medida do possível, na construção de uma rede regional. Assim, também desde a sua criação em outubro de 1994, uma vez que o objetivo principal era ir consolidando as RAP em suas diferentes experiências regionais, considerou-se necessário construir um lugar simbólico na própria cidade de San Cristóbal, que pudesse servir, por um lado, como sede do governo civil em rebelião de Amado Avendaño (que ascenderia ao cargo de Governador em Rebelião em dezembro de 1994) e, por outro, como sede das RAP.

Esse lugar, delimitado converteu-se no eixo central da coordenação geral das incipientes RAP. Claramente, o processo de apropriação do espaço não foi trivial nesse momento, como tampouco o foi em outros, e neste sentido, ocupou-se ou reocupou-se, como considera Burguete (1998, p. 131), parte do edifício e dos terrenos do então Instituto Nacional Indigenista em San Cristóbal. Esse espaço, próximo do mercado indígena, foi ocupado e delimitado através da criação de barreiras físicas e simbólicas, indianizando verbalmente San Cristóbal como *Jovel*, estipulando a hora de Deus e não a de Zedillo (uma hora a menos) e demarcando o governo rebelde graças a um riacho, a guaritas de vigilância e aos cartazes que avisavam ao visitante que estava chegando à Sede das RAP¹⁴.

Junto à edificação desse novo território político, começou-se a criar uma estrutura de governo que pretendia se justapor não somente às estruturas de governo municipais, mas também às comunidades e *ejidos*. Por isso, como já destacamos, em fevereiro de 1995, constituíram-se formalmente as RAP e se começou

¹⁴ No ano de 2000, quando entrevistamos Margarito Ruiz no escritório sede das Regiões Autônomas Pluriétnicas, os limites estavam muito menos marcados e, embora já se começasse a ver sinais de desmantelamento, continuava-se oferecendo cursos e oficinas de conscientização. De fato, nos anos de 2001 e 2002, não existiam mais do que velhos cartazes e os edifícios pareciam reocupados pelo Instituto Nacional Indígena, instituição na qual Margarito Ruiz se havia convertido em Delegado Estatal.

a elaborar uma nova proposta legislativa, apoiada na experiência chiapaneca. Para Burguete (1998, p. 131),

o primeiro impacto desse processo de autonomia foi a substituição das figuras de autoridade e poder tradicionais – nesse contexto eram consideradas ‘tradicionais’ inclusive as autoridades *ejidales* e municipais – e se rebatizavam com nomes que indicavam grandes patentes, com é o caso dos parlamentares indígenas.

No entanto, ainda parecia difícil, nesse momento, descrever os territórios e as comunidades que faziam parte das RAP, porque, como apontaria Margarito Ruiz posteriormente, tratava-se simplesmente de um projeto de

reordenação política e territorial em que não existem croquis nem planos, mas que se reconhecem os povos e o que finalmente pode delimitar uma região. Nesse sentido, hoje é possível ser menina e amanhã crescer. Talvez os planos sejam o último que se tenha que fazer. (BURGUETE, 1998, p. 131)

Essa incapacidade de cartografar com precisão as experiências autonomistas não se devia unicamente à convicção dos líderes da necessidade de uma progressiva reafirmação das novas práticas espaciais ligadas à autonomia, mas principalmente, a nosso entender, podia ser explicada por duas razões.

Em primeiro lugar, a etiqueta de região autônoma servia para politizar e encobrir múltiplos processos muito heterogêneos, que resultavam de experiências socioespaciais diferentes e inclusive contraditórias no plano das comunidades, dos municípios e das regiões. Tais experiências estavam somando-se a uma estratégia político-territorial em um contexto de insurgência civil e militar. Em segundo lugar, uma vez declaradas as regiões autônomas, cada região tinha evoluções diferentes, produto dos diversos graus de politização indianista, dos atores nas respectivas áreas de influência e, sem dúvida, da maior ou menor influ-

ência das propostas de autonomia zapatista que se consolidariam posteriormente nos mesmos espaços sociais.

Nesse sentido, talvez nesse período inicial, mais do que uma autonomia territorial foi-se tecendo uma associação de coletivos (organizações), que foram assumindo a ruptura com o governo legalmente estabelecido e questionando mais simbólica do que praticamente a sua territorialidade política nos diferentes espaços sociais. O nascimento e a construção de uma ordem suplen-te foram acompanhados de um processo simbólico de criação de novos cargos, tal como o mostra Marcelino Gómez Núñez ” (1999, p. 197):

A nomeação de parlamentares [segundo suas estimativas, mais de 300 comunidades nomearam mais de 600 parlamentares] também constituía uma ruptura com a ordem estabelecida. A autonomia era interpretada como a ruptura da velha ordem e o estabelecimento de uma nova. A hierarquia encontrava-se sintetizada no termo ‘parlamentares’, cuja missão era criar o novo. Em muitas comunidades e municípios declarados autônomos – exceto na região Norte – foram nomeados vários parlamentares para cumprir as diversas tarefas de governo que as organizações estabeleceriam. A partir da figura do parlamentar se estabeleceram novas estruturas de governo: os parlamentos comunitários, os parlamentos municipais e regionais.

Na região Norte, esse processo não se desenvolveu da mesma maneira, ainda que a causa não parecia vir unicamente das dificuldades de criar governos paralelos “ilegais”, mas também de uma certa confusão entre as bases sociais do movimento liderado pela CIOAC e pelo Partido da Revolução Democrática (PRD) acerca do substrato ideológico que havia mobilizado os atores sociais no princípio e o projeto político-territorial que se pretendia implantar com as propostas indianistas. Elvia Quintanar, dirigente da CIOAC, esclareceu-nos sobre essa questão, ao afirmar e descrever as diferentes representações geográficas e práticas espaciais próprias de cada um dos discursos políticos

que estiveram presentes na dura negociação política e no seio das organizações sociais. Primeiramente, segundo a líder *ciocista*, tradicionalmente no seio da organização se havia identificado o conceito de território com o de zona libertada, como se interpretava pelas guerrilhas centro-americanas desde os anos 1970. Nesse sentido, tratava-se da tradicional prática de ocupar e apropriar-se violentamente de terras, que a CIOAC havia politizado em sua luta por ampliar a divisão agrária consolidada durante os anos 1980. Da mesma maneira, também se havia alimentado a resistência e a ocupação territorial como prática política frente às também violentas repressões por parte dos exércitos informais dos fazendeiros e, em muitos casos, oficiais policiais e militares.

Portanto, se a situação em termos de coordenação das organizações sociais havia sido complexa, na negociação entre os líderes e as bases, o conflito seria ainda mais complexo. Assim o narra Quintanar:

Em uma assembleia de povos dos distintos municípios e gente de toda a região, para discutir a conjuntura do movimento indígena, a abordagem foi que se a recuperação de nossas terras foi com muito sacrifício e com o custo de muitas vidas, então temos o direito de governar o território. Precisamente foi nesse momento em que se deu a eleição de Amado Avendaño e que está toda a resistência para que se reconheça o seu triunfo. Então, uma das discussões é dizer não vamos deixar que o governo entre em nossos territórios. Discute-se muito e se nomeiam zonas libertadas ou regiões autônomas. O conceito de território que vem desta noção de área, de zona se está presente inclusive a CIOAC não decide, o leva à discussão nas bases e é aí onde faz o acordo de declarar a zona norte como zona libertada, mas no Conselho Estatal de Organizações Indígenas e Camponesas (CEOIC) a postura da CIOAC se transforma em uma proposta de declaração de região autônoma. Mas nem todas as organizações reagem de maneira similar. Organizações como OPEZ, OCEZ, reagem um pouco desconcertadas porque seus representantes diziam, nós somos camponeses e, a nosso entender, o que aqui prevalece é a luta de classes.

Então, não recupera essa parte do étnico, mas igual à hora da decisão, vão dizer que sua posição será de apoio.¹⁵

Produto dessas contradições e de outras muitas no contexto de divisão sociopolítica em função das experiências prévias de politização nas diferentes regiões, o projeto das RAP foi-se debilitando. Enquanto isso, outras experiências autonomistas ligadas à luta zapatista começaram a surgir, sem dúvida minando a capacidade de liderança da resistência socioespacial em um contexto de polarização crescente. Assim, como demonstra Araceli Burguete, a rede criada foi se desarticulando progressivamente e, em 1998, restava muito pouco da estrutura das RAP (BURGUETE, 1998, p. 132), cujo órgão de representação permaneceu simbolicamente na sede de San Cristóbal.

Contudo, embora a conjuntura chiapaneca começasse a tornar efetivas certas contradições no processo de construção da autonomia *de facto* (que posteriormente se multiplicariam no plano discursivo), as organizações indianistas – desejosas de se aprofundar na questão da autonomia indígena como um novo pacto entre o novo Estado e os povos indígenas – para além da luta local (eleitoral e de experiências de autonomia) continuaram avançando no debate teórico de sua proposta, e isso no âmbito nacional. Nesse sentido, decidiram, depois do fracasso da Segunda Convenção Nacional Democrática, celebrada em Querétaro em novembro de 1994, reunir-se em um fórum especificamente indígena¹⁶. A Convenção Nacional Indígena foi celebrada em Tlapa, município de Guerrero, eleito simbolicamente

¹⁵ Entrevista Pessoal realizada em maio de 2000.

¹⁶ Se nos fixarmos nas organizações que convocaram a Convenção, perceberemos que eram, majoritariamente, do Chiapas: ARIC Unión de Uniones-Chiapas; COCEI Oaxaca; COLPUMALI/FIPI-CEOIC; Chiapas; CROISZ-Veracruz; CODIMUJ; Consejo Chontal de Tabasco; COVAC-SEDAC, Hidalgo; CIOAC-CEOIC, Chiapas; COCICH-CEOIC, Chiapas; Consejo Guerrerense 500 años de Resistencia Indígena, Guerrero; Consejo Tradicional de Pueblos Indios de Sonora; FIPI, México; Grupo de Mujeres de San Cristóbal, Chiapas; MOCRI-Chiapas; Nación Purépecha-Michoacán; OCEZ-Chiapas; ORIACH/FIPI-CEOIC Chiapas; OIMI-CEOIC, Chiapas; OIDHO Oaxaca; OICID-Durango; OCOCH, Chiapas; UGOCEP-Chiapas; UGOCEP-Tuxtpec; UCIZONI, Oaxaca [Resolutivos da II CND: número de referência 4111804].

mente por ser o povo a partir do qual Lucio Cabañas iniciou o seu movimento armado nos anos 1970. (AUBRY, 2002, p. 409) Surgiu com uma proposta de agenda claramente indianista e autonomista: 1) Autonomia dos povos indígenas; 2) Direitos dos povos indígenas; 3) Unidade nacional indígena plural. (RUIZ, 1999, p. 32)

Por isso, paradoxalmente, enquanto no Chiapas as contribuições da autonomia regional começaram a fragmentar-se de fato, em âmbito nacional e no discurso político se começou a construir uma legitimidade importante, em torno de suas abordagens, que inclusive se refletiam nas propostas zapatistas. Por isso, a progressiva vinculação das organizações indígenas de todo o país a uma rede (que, a partir de 1995, seria reunida em, pelo menos, cinco ocasiões enquanto Assembleia Indígena Plural pela Autonomia) viria a impulsionar, em 1996, a celebração do Congresso Nacional Indígena. Por isso, ainda que a prática tenha revelado as dificuldades do projeto autônomo no Chiapas em colonizar o imaginário geográfico dos atores sociopolíticos, a autonomia política, como proposta para solucionar a questão indígena no México, havia ganho centralidade enquanto solução socioespacial para a marginalização indígena. Passou a ser defendida, obsessivamente, como uma proposta original, ratificada pelas bases em assembleias e fóruns, argumentando a necessidade de combinar os direitos indígenas com os direitos de todos os cidadãos. De fato, Díaz-Polanco assinalava: “a gente podia não estar de acordo com a proposta de autonomia, mas não podia colocar em dúvida que constituía uma autêntica demanda indígena que, ainda por cima, começava a se converter em um verdadeiro clamor nacional”. (DÍAZ-POLANCO, 1997, p.167)¹⁷ Tudo isso muito embora a conjuntura no Chiapas

¹⁷ Díaz-Polanco documenta esse clamor popular, ao destacar como, em 1994, a demanda de autonomia havia sido apresentada por 280 organizações que integravam o Conselho Estadual de Organizações Indígenas e Camponesas do Chiapas, sob o comando do EZLN, por organizações zapotecas da Sierra de Juárez de Oaxaca, por mixtecos do Movimiento Zapatista do Sul, pela organização dos purépechas de Michoacán, pela organização estadual dos indígenas guerrerenses e por inúmeras comunidades e vários povos indígenas,

e no seio do EZLN continuasse marcando o tema central da agenda política e legislativa.

Os municípios autônomos zapatistas

Em finais de 1994, as agendas políticas (indígena e zapatista) passaram a se condicionar, principalmente, pelas ações políticas do EZLN, mas com uma estratégia espacial muito clara de ampliação e consolidação da territorialidade zapatista. A capacidade militar *sui generis* do EZLN, evitando confrontos diretos com o exército federal (pelo menos durante o mês de dezembro de 1994), foi minorada diante da surpreendente legitimidade que despertavam suas ações políticas, para além de sua tradicional área de influência. A campanha “Paz com Justiça e Dignidade”, que implicou uma nova ofensiva militar do EZLN em dezembro de 1994¹⁸, dessa vez com a tomada de *cabeceras* municipais em 32 municípios, marcaria uma nova fase de confrontos com o governo federal e estadual. Nesse momento, o governo federal viria a tomar uma atitude mais energética, marcando diferenças com o período anterior e utilizando ofensivas militares, com vistas a reduzir a área de influência política e geopolítica do EZLN.

Sem dúvida, tal mudança de política e de atitude esteve influenciada pelo contexto de instabilidade econômica do país, que obrigou o recém-eleito Presidente Ernesto Zedillo a buscar consenso nas linhas básicas de atuação com todos os atores sociais, políticos e econômicos para lançar um plano de emergência, respaldado pelo Fundo Monetário Internacional e pela

mas também por organizações civis, agrárias e por um grande número de acadêmicos e analistas. (DIAZ-POLANCO, 1997, p. 171-172)

¹⁸ Em 8/12/1994, após a posse do novo governador do estado do Chiapas, Eduardo Robledo Rincón, o EZLN considerou que esse ato político implicava a ruptura do “cessar fogo”, decidindo reiniciar a luta armada e rejeitar a proposta de mediação legislativa que o Presidente Zedillo havia proposto. Assim, entre os dias 11 e 19 de dezembro, o EZLN levou a cabo ações militares enquadradas no que os zapatistas chamaram de campanha “Paz com Justiça e Dignidade”, em ações que chamaram de “relâmpago” e “instalação”.

Administração norte-americana¹⁹. De fato, a governabilidade estava questionada não unicamente em relação à crise financeira como também pela incapacidade de exercer a territorialidade política, não apenas no Estado de Chiapas, mas também como consequência de conflitos pós-eleitorais complexos, em Veracruz e Tabasco²⁰.

Ao finalizar a ofensiva do EZLN em 19 de dezembro, foram declarados trinta municípios rebeldes²¹, que por sua vez reconheciam o governador Amado Avendaño como “governador rebelde”. Essa nova territorialidade zapatista rebelde se construía, em alguns casos, no contexto das divisões marcadas por *ejidos* e, às vezes, com base no território exato do município constitucional. Em qualquer caso, com base no precedente de algumas comunidades de Las Cañadas de Ocosingo, o comando do EZLN exercia funções administrativas, judiciais e inclusive religiosas (LEGORRETA, 1999, p. 150), que posteriormente viriam a se generalizar nos municípios rebeldes e autônomos²².

¹⁹ O Presidente Clinton conseguiu a aprovação de um crédito de 40 bilhões de dólares e o FMI aprovou um pacote de ajuda financeira em torno de 8 bilhões de dólares.

²⁰ Em Tabasco, o priísta Roberto Madrazo assumiu o cargo de governador do estado, mas não pôde exercer o cargo no Palácio de Governo, ocupado pelos seguidores perredistas, tudo isso em um contexto marcado pela figura de Andrés Manuel López Obrador e que se denominou também de “desobediência civil” [Cronologia, número de referência 8073137].

²¹ Os territórios controlados pelo EZLN, nos diferentes municípios, foram reconhecidos, pelo menos a princípio, em uma Comissão Legislativa, em dezembro 1994, como “territórios ocupados” [Documento interno, número de referência 4121910].

²² A princípio, a justificativa que se dá para a realização dessas funções é a seguinte: “A guerra e a militarização impedem os camponeses de irem aos centros regionais e às cidades a fim de resolver seus problemas imediatos, pois os soldados retêm, agrigem e interrogam toda pessoa suspeita de ser zapatista, ou seja, a todos os camponeses pobres. Nas últimas abordagens militares, deram-se casos de violações com mulheres, de sequestros, prisões e agressões de todo tipo. Deixados em total abandono pelas instituições do estado, sem serviços básicos, mas com mais de 70 mil soldados como ameaça, as comunidades indígenas do Chiapas optaram por resolver alguns de seus próprios problemas por meio de auto-organização. Alguns municípios autônomos têm aberto seus próprios registros de matrimônios, de nascimentos e óbitos, já que, desde 1994, muitos povos deixaram de frequentar tais serviços oficiais pelo fato de pertencerem à estrutura civil de apoio ao Exército Zapatista de Libertação Nacional” [a partir de www.enlacecivil.org].

Em um comunicado do dia 19 de dezembro, o EZLN mostrava uma lista nominal dos novos municípios rebeldes e uma descrição aproximada dos territórios que ocupavam, após conseguir tomar posição com o apoio da população civil, em pelo menos 38 municípios. Nesses municípios, para criar novos territórios, segundo o EZLN, “as populações civis nomearam os municípios com novos topônimos que tiveram alguma conotação com o passado revolucionário contemporâneo do México, o passado da região ou com nomes de líderes e datas relacionadas com a história do EZLN ou da luta camponesa na região [...]”²³

Esse questionamento da territorialidade política do estado do Chiapas e a consequente criação de territórios políticos resultaram de um contexto de “empate técnico” entre o EZLN, que havia conseguido obter altas doses de legitimidade graças ao movimento sociopolítico de apoio internacional e nacional, e o governo federal que, oprimido pela conjuntura política, econômica e social, não era capaz de reagir a essa rachadura em sua governabilidade e territorialidade.

Em qualquer caso, o fortalecimento da nova territorialidade zapatista estava claramente relacionado com a legitimidade obtida a partir dos Acordos de San Andrés. Nesse sentido, em primeiro lugar, conseguiu-se que o Governo oficial se sentasse para negociar com os insurgentes e, em segundo lugar, definiu-se o foco dos diálogos e a capacidade para negociar aspectos da autonomia indígena, o que implicou o aparecimento dos zapatistas como negociadores legítimos e democráticos. Em terceiro lugar, o EZLN conseguiu que, politicamente, a discussão se centrasse no descumprimento dos Acordos de San Andrés, diante do desencontro entre o pactuado nos Acordos, a proposta do Presidente Zedillo e a proposta elaborada *a posteriori* de reforma constitucional da Comissão de Concórdia e Pacificação (COCOPA).

Assim, o reconhecimento político que obteve a autonomia nos Acordos de San Andrés legitimou a criação e a consolidação

²³ Síntese de comunicados, número de referência 4121912.

de territórios autônomos no âmbito local, em função de diferentes posicionamentos sociopolíticos, que pareciam, porém, disputar territórios construídos, na prática, por meio do discurso indianista. Assim, paradoxalmente, ao tempo em que se foram consolidando os municípios zapatistas (que articulavam seu poder através da criação de terrenos de resistência ideológica única), o projeto de autonomia regional fomentou, discursivamente, a criação de redes políticas e espaciais descontínuas em relação à indianidade e ao direito a exercer uma territorialidade diferenciada. No entanto, a dinâmica local entraria em uma fase de violência política, em que velhos e novos atores viriam a articular-se também politicamente. Em *Los Altos*, a rejeição à contra-hegemonia liderada por zapatistas e indianistas gerou o alibi da exacerbação da violência política intracomunitária e a radicalização das propostas zapatistas e não zapatistas, especialmente no caso do município de Chenalhó.

Conclusões

Por meio dessa breve revisão do processo fugaz de irrupção política durante o levante zapatista de 1994, em relação às reflexões teóricas de partida, consideramos que:

- Diferentes “ordens” haviam produzido diferentes espaços de resistência, enquanto a luta pela apropriação do território e o desenho de um território limitado e suscetível de ser atribuído em função da politização da diferença têm apontado contradições muito relevantes, nas diferentes escalas onde se tem questionado a ordem (local, regional e nacional);
- É relevante como tem permanecido um imaginário sócio-espacial que considera que a identificação unívoca entre um grupo cultural e um território oferece melhores condições de possibilidade política no contexto global e no âmbito local;
- Somente entendendo o passado do conflito pela apropriação e construção da autonomia, pode-se lograr articular o reco-

nhecimento de direitos formais (nos âmbitos internacional e nacional) com as lutas locais;

- A pluralidade de posições políticas dos povos indígenas e a heterogeneidade de projetos de construção de autonomias devem ser levadas em conta na definição de projetos de cooperação em um território, procurando superar a retórica do enfoque baseado em direitos;
- O desafio é de se travar uma reflexão sobre se é possível cooperar para o fortalecimento dos povos indígenas e para a construção de autonomias, conscientes de sua heterogeneidade, mas também dos obstáculos para sua construção na vida política local;
- Por último, acreditamos que o desafio mais difícil para a cooperação internacional é definir como participar na construção de espaços de democracia radical em governos locais, nos quais estejam presentes, de forma autoônoma, todos os atores políticos do território.

Lista de organizações:

EZLN: Exército Zapatista de Libertação Nacional;

ARIC: Associações de Interesse Coletivo;

FIBI: Frente Independente de Povos Índios;

ARIC Independiente: Associação Rural de Interesse Coletivo Independente;

CIOAC: Central Independente de Trabalhadores Agrícolas e Camponeses;

ORCAO: Organização de Cafeicultores de Ocosingo;

CEOIC: Conselho de Organizações Indígenas e Camponesas do Estado do Chiapas;

MOCRI: Movimento Camponês Independente;

COAO: Coalizão de Organizações Autônomas de Ocosingo;

ORIACH: Organização Indígena dos Altos do Chiapas;

COMPUMALI: Coordenação de Organizações em Luta dos Povos Maias para sua Libertação;

COCICH: Convergência de Organizações Camponesas e Indígenas do Chiapas;
SCOPNUR: Sociedade Cooperativa Pró-melhoramento da Nossa Raça;
OMPTACH: Organização de Médicos e de Parteiras Tradicionais dos Altos do Chiapas;
OMIECH: Organização de Médicos e de Parteiras Tradicionais do Estado do Chiapas;
MODECH: Movimento Democrático de Chalchiuitán;
CIPCCH: Conselho Indígena Popular Camponês do Chiapas;
OXCHUC: Três Mudos;
OIMI: Organização Independente de Mulheres Indígenas;
OIC: Organização Indígena de Cancuc;
OISS: Organização Sjamel Sititk;
AZA: Assembleia Zoque de Amatán;
MLT: Mulheres em Luta de Tenejapa;
SCM: Sociedade Cooperativa Muktavinik;
ODM: Organização Despertar Maia;
CEPICH: Coordenadora Estatal de Produtores Indígenas de Chiapas;
SOCLICH: Sociedade de Cooperativa em Luta Indígena de Chiapas;
TA: Tzoman de Altamirano;
UFGZ: União de Floricultores Guadalupanos de Zinacantán;
OPEZ: Organização Proletária Emiliano Zapata;
OCEZ: Organização Camponesa Emiliano Zapata (OCEZ).

Referências

AUBRY, A. La autonomía en los acuerdos de San Andrés: expresión y ejercicio de un nuevo pacto federal. In: MATTIACE, S. R.; HERNANDEZ, R. A.; RUS, J. (Org.). *Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas*. México: CIESAS-IWGIA, 2002.

BURGUETE C.; MAYOR, A. Chiapas: autonomías indígenas, la construcción de los sujetos autonómicos. *Revista Quórum*, ano 7, n. 60, 1998.

COLLIER, G. A. Identidades emergentes en Chiapas, 1986-1993. In: LEON PASQUEL, Lourdes de (Org.). *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*. México: CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, 2001. p. 245-270.

DIKEÇ, M. Space, politics, and the political. *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 23, n. 2, p. 171-188, 2007.

FÓRUM DA SOCIEDADE CIVIL PARA O DIÁLOGO EUROPA-AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Declaração final*. [S.l.:s.n.], 1999.

KATZ, C. On the grounds of globalization: a topography for feminist political engagement. In: *Journal of Women in Culture and Society*, n. 26, p. 1213-1234, 2001.

LACLAU, E. *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva visión, 1990.

_____. *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2005.

LEGORRETA, C. Autonomía e reivindicación indígena? *Revista Leviatán*, v. 2., n. 76, p. 139-159, 1999.

MOUFFE, C. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. *Política e Sociedade*, n. 3, p.11-26, out. 2003.

NACIONES UNIDAS. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Disponible em: <www.amazonia.org.br/arquivos/252923.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2010.

NÚÑEZ GOMEZ, M. . Regiones Autónomas Pluriétnicas (RAP): los muchos senderos de las autonomías de facto. In: BURGUETE, A.; MAYOR, C. (Org.). *México: experiencias de autonomía indígena*. Copenhague, Dinamarca: IWGIA, 1999, p. 192-210. Documento, n. 28.

PERREAULT, T.; MARIN, P. Geographies of neoliberalism in Latin America. *Environmental and Planning A*, v. 37, n. 2, p. 191-201, 2005.

RUIZ, M. La Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA): Proceso de construcción de una propuesta legislativa autonómica nacional. In: A. BURGUETE Cal; C. MAYOR (Org.). *México: experiencias de autonomía indígena*. Copenhague, Dinamarca: IWGIA, 1999, p. 21-53. Documento, n. 28.

VELASCO, S. *El movimiento indígena y la autonomía en México*. [Cidade do México]: UNAM,UPN, 2003.

CAPÍTULO 4

Visões brasileiras sobre a diplomacia do primário: o tema agrícola no sistema multilateral de comércio (1947-2009)

Ivan Tiago Machado Oliveira

Introdução: agricultura, desenvolvimento e OMC

Início do século XXI. Transformações importantes vêm acontecendo no mundo econômico e apresentando consequências nada desprezíveis para o desenvolvimento econômico das nações. Um velho e ruidoso debate sobre a ligação entre comércio internacional e desenvolvimento parece tomar contornos mais consensuais, pelo menos num plano mais geral e de longo prazo. A interdependência econômica crescente decorrente do incremento dos fluxos comerciais e de investimentos pelo mundo afora trouxe consigo um olhar menos negativo, principalmente nos países menos avançados, acerca das possibilidades das trocas internacionais servirem como um elemento capital de fomento ao desenvolvimento econômico das nações.

O sistema multilateral de comércio (SMC) chega ao século XXI com uma nova roupagem, mais institucionalizada e efetiva na condução da regulação internacional do comércio. A Organização Mundial do Comércio (OMC) tornou-se uma instituição central enquanto componente de suporte à atual onda de globalização. Ademais, neste início de século, a luta pelo desenvolvimento das regiões mais pobres do planeta também passou a ecoar de forma mais relevante nas instituições internacionais

(como a OMC). Observa-se uma certa volta às demandas dos países mais pobres colocadas em meados no século passado, quando das negociações acerca da Carta de Havana que criava a então Organização Internacional do Comércio (OIC). Conceito-chave que norteou as ações do mundo econômico nos mais diversos países durante boa parte da segunda metade do século XX, estando marginalizado nas suas últimas décadas pelas crises que assolaram o mundo, o *desenvolvimento* volta à cena internacional no início de século XXI.

É nesse contexto que os membros da OMC lançam a atual rodada de negociações comerciais multilaterais, a Rodada Doha. A retórica desenvolvimentista em prol dos países menos avançados foi a base de lançamento da Rodada, apontando para o tema agrícola como pilar fundamental das negociações. Não obstante a liberalização do comércio agrícola seja considerada como elemento central da Rodada, novas negociações acerca de diversos outros temas (como serviços, produtos não-agrícolas, propriedade intelectual, investimentos, comércio eletrônico, etc.) foram também lançadas em Doha, buscando uma óbvia harmonização de interesses entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos.

A importância dada aos interesses dos países em desenvolvimento na atual rodada de negociações da OMC, pelo menos retoricamente, pode ser vislumbrada de forma clara no seguinte excerto da Declaração Ministerial de Doha:

International trade can play a major role in the promotion of economic development and the alleviation of poverty. We recognize the need for all our peoples to benefit from the increased opportunities and welfare gains that the multilateral trading system generates. The majority of WTO members are developing countries. We seek to place their needs and interests at the heart of the Work Programme adopted in this Declaration. Recalling the Preamble to the Marrakesh Agreement, we shall continue to make positive efforts designed to ensure that developing countries, and especially the least-developed among them, secure a share

in the growth of world trade commensurate with the needs of their economic development. In this context, enhanced market access, balanced rules, and well targeted, sustainably financed technical assistance and capacity-building programmes have important roles to play¹. (CONFERÊNCIA MINISTERIAL DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 2001, p. 01)

Desde a quarta Conferência Ministerial da OMC, realizada em Doha em dezembro de 2001, quando o mandato negociador sobre os variados temas foi acordado, as negociações tomaram corpo de modo permanente em Genebra, tendo ocorrido eventos posteriores que buscaram diminuir as divergências entre os posicionamentos dos países quanto aos temas negociados. Num primeiro momento, pode-se citar a quinta Conferência Ministerial, ocorrida em Cancun em setembro de 2003, fracassada pela falta de entendimento entre os países em desenvolvimento e seus pares desenvolvidos sobre a liberalização agrícola e ditos temas de Cingapura. Vale ressaltar que, do ponto de vista dos interesses brasileiros na Rodada (focados no tema agrícola), a Conferência em Cancun trouxe à tona a participação do G-20 como interlocutor importante nas negociações, além de ter sido palco de manifestações altermundialistas de movimentos e redes transnacionais de ativismo político².

¹ “O comércio internacional pode desempenhar um papel importante na promoção do desenvolvimento econômico e na redução da pobreza. Nós reconhecemos a necessidade de todos os nossos povos de beneficiar-se do aumento das oportunidades e de ganhos de bem-estar que o sistema multilateral de comércio gera. A maioria dos membros da OMC são países em desenvolvimento. Buscamos colocar suas necessidades e seus interesses no centro do Programa de Trabalho adotado na presente Declaração. Recordando o Preâmbulo do Acordo de Marraqueche, continuaremos a envidar esforços positivos a fim de que os países em desenvolvimento, especialmente os menos desenvolvidos, obtenham uma quota no crescimento do comércio mundial proporcional às necessidades do seu desenvolvimento econômico. Nesse contexto, um melhor acesso aos mercados, regras equilibradas e bem orientadas, assistência técnica sustentavelmente financiada e programas de capacitação têm papéis importantes a desempenhar” (Tradução livre).

² O G-20, grupo de países em desenvolvimento liderados pelo Brasil e pela Índia, também contando com algum apoio dos movimentos sociais e com atuação concentrada nas ne-

As negociações comerciais multilaterais ficaram relativamente estagnadas até meados de julho de 2004, quando se conseguiu chegar a um acordo para a retomada efetiva das negociações (*The July 2004 package*). As negociações prosseguiram por um ano e meio até a sexta Conferência Ministerial da OMC, realizada em Hong Kong em dezembro de 2005. Nesse encontro, algumas arestas foram aparadas em relação aos temas mais controversos e um progresso relativo foi obtido em áreas específicas, como em relação aos subsídios à exportação agrícola, que devem ser extintos completamente até 2013³. Entrementes, muito ainda resta de controverso e não-acordado acerca de temas muito importantes para a Rodada, como aqueles relacionados à agricultura (acesso a mercado e apoio interno), serviços e bens não-agrícolas. Entre avanços e recuos, as negociações no âmbito da OMC ainda não tiveram resultado efetivo que seja consubstanciado num acordo final para a Rodada Doha.

Feita essa breve introdução aos acontecimentos relacionados ao mandato negociador da Rodada Doha, iniciaremos, a seguir, uma exploração mais particularizada acerca da regulação do comércio agrícola no SMC. Primeiramente, apresentaremos uma análise histórico-evolutiva sobre as negociações do tema agrícola no SMC, desde o GATT/1947 até a Rodada Uruguai, quando foi criado o Acordo sobre Agricultura (AsA). Ademais, as negociações agrícolas na Rodada Doha serão analisadas detalhadamente, observando-se os principais pontos discutidos nos pilares da negociação – e isso numa perspectiva brasileira. Por se tratar de um tema “vivo”, dinâmico, um *work in progress*, apresentaremos os principais resultados das negociações até julho de 2009, além de algumas perspectivas sobre o seu futuro.

gociações agrícolas, passou, desde então, a ter voz ativa e importância substancial para o prosseguimento da Rodada Doha.

³ O sucesso relativo na Conferência Ministerial de Hong Kong em 2005 com o acordo acerca da eliminação de subsídios às exportações atende claramente à lógica de reforma, já em curso, da Política Agrícola Comum da União Europeia (UE), que coloca 2013 como prazo para o fim desse tipo do subsídio na UE.

Da Carta de Havana ao Acordo sobre Agricultura: o tema agrícola no sistema multilateral de comércio

Desde o período anterior ao fim da Segunda Guerra, quando da assinatura, em 1941, da Carta do Atlântico, os EUA e o Reino Unido já sinalizavam para a construção de uma nova ordem econômica internacional, onde o ideal liberal seria o elemento de suporte às relações entre as nações. Diante de tais ideias, a liberalização comercial era vista como um mecanismo útil e necessário ao progresso econômico internacional, incluindo aí o comércio de matérias-primas, produtos agrícolas.

Mesmo alguns anos mais tarde, os EUA continuavam a defender uma liberalização comercial ampla, com remoção de barreiras tanto tarifárias quanto quantitativas ao comércio internacional como meio de gerar desenvolvimento e ajudar na conformação de um novo sistema mundial. Contudo, com mudanças no ambiente político internacional e também nas pressões internas por proteção, ocorridas nos anos seguintes, os EUA modificam sua atuação na organização do sistema comercial internacional que emerge, adotando posicionamentos utilitaristas com teor protecionista. Observa-se, assim que:

Although the United States took the position, in its negotiations with Britain preceding the Havana Conference, that countries should remove all quantitative restrictions, the U.S. Agriculture Department wanted agriculture sector to be excluded.⁴ (THIRD WORLD NETWORK, 2001, p. 29)

Com a criação do GATT, em 1947, mecanismos de ordem jurídica internacional para tratar do comércio de bens, de maneira geral, inclusive do comércio agrícola, foram forjados. Entretanto, diversos dispositivos do GATT davam tratamento

⁴ “Embora os Estados Unidos assumissem a posição, em suas negociações com a Grã-Bretanha que antecederam a Conferência de Havana, de que os países deveriam eliminar todas as restrições quantitativas, o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos quis que o sector agrícola fosse excluído.” (Tradução livre).

diferenciado aos produtos agrícolas, denotando a complexidade e sensibilidade do tema agrícola nas negociações comerciais internacionais. Com tais exceções às regras multilaterais, abria-se a possibilidade dos países instituírem medidas protecionistas relativamente aos produtos agrícolas, seja através de barreiras tarifárias, não-tarifárias (como quotas e outras restrições quantitativas) ou de subsídios à produção doméstica e à exportação desses produtos.

No que concerne às restrições quantitativas, o artigo XI do GATT 1947 deixava claro que era proibida a utilização de quotas e outras formas de restrição sobre quantidades comercializadas, trazendo, contudo, algumas exceções ligadas à produção agrícola, como: 1) restrições à exportação, relacionadas à prevenção ou alívio de escassez de alimentos nas economias exportadoras; 2) restrições à importação e exportação, quando necessárias à aplicação de regulamentos ou padrões para a graduação, classificação e comercialização de *commodities* no cenário internacional; 3) restrições à importação, tendo por fim a viabilização de restrição da produção e/ou comercialização de determinado produto nacional similar ou a remoção de excesso temporário da produção doméstica similar.

Não havia, inicialmente, no GATT 1947, qualquer proibição relacionada ao uso de medidas de apoio (subsídios) tanto no âmbito doméstico quanto àqueles ligados às exportações. Todavia, em 1955, ficou acordada a proibição dos subsídios à exportação pelas regras do GATT (Artigo XVI:4) com a anuência de, mais uma vez, deixar de lado a categoria produtos primários, na qual estão inseridos os produtos agrícolas, conformando um verdadeiro tratamento especial e diferenciado às avessas no comércio internacional que marcaria o SMC durante mais de quarenta anos. Assim sendo, como colocado por Jank e Thorsensen (2005): “As exceções relacionadas aos subsídios e às restrições quantitativas foram suficientes para deixar a agricultura à margem da regulamentação do GATT 1947”. (JANK; THORSENSEN, 2005, p. 38)

Vale frisar que, no pós-Segunda Guerra, ainda vigorava nos EUA o *Agriculture Adjustment Act* de 1938, através do qual ficava permitido o uso de tarifas, restrições quantitativas e subsídios às exportações como mecanismos de proteção e fomento à produção agrícola, atendendo aos interesses dos fortes *lobbies* ruralistas no Congresso dos EUA. Destarte, mesmo com a arquitetura do sistema comercial ao estilo *taylor-made*, os EUA, não satisfeitos, utilizaram-se da Seção 22 da referida Lei Agrícola para impor quotas sobre a importação de algodão, trigo, amendoim, aveia, centeio, cevada e todos os derivados de tais produtos, além dos produtos lácteos.

Observa-se que o uso de tais medidas protecionistas de ordem quantitativa usadas pelos EUA sobre diversos produtos agrícolas não estava de acordo com as exceções apresentadas dentro das regras do GATT 1947, significando, dessa forma, um claro descumprimento das mesmas. Entretanto, em 1955, os EUA obtiveram um *waiver* (suspensão de obrigações) no GATT relacionado às restrições quantitativas sobre produtos agrícolas, podendo, a partir de então, adotar tais medidas sem a observância dos requisitos necessários existentes no regramento *gattiano*. Ademais, muitos países da Europa que vinham fazendo uso dos mecanismos legais de proteção fundamentados no argumento de problemas no balanço de pagamentos, aproveitando da brecha aberta no sistema pelos EUA, conseguiram também a suspensão de obrigações relativas à agricultura. Fica, assim, patente que o *waiver* dado aos EUA significou a exclusão efetiva do tema agrícola das negociações multilaterais de comércio que buscavam a redução dos gravames às trocas entre as nações, denotando o poder que os EUA detinham na liderança do processo e a importância de que seus interesses fossem minimamente atendidos como forma de manutenção “tranquila” e “legítima” do SMC.

De alguma forma, o *waiver* concedido aos EUA no GATT levou, e até mesmo encorajou, a Europa Comunitária a lançar a Política Agrícola Comum (PAC) como um elemento essencial do Tratado de Roma de 1957, observando-se, pois, a concordân-

cia tácita da maior potência mundial da época aos mecanismos de proteção europeus, tanto por motivos geopolíticos (Plano Marshall, OTAN, ameaça comunista) quanto por confluências de ideias protetoras sobre o setor agrícola⁵.

A marginalização do debate sobre o tema agrícola nas negociações multilaterais pode ser vislumbrada através da observação de que o mesmo receberá, até a Rodada Uruguai (1986-1994), um tratamento meramente retórico, quanto existente. Na Rodada Tóquio (1973-1979), por exemplo, falou-se em negociações sobre agricultura, atendendo a pressões dos países em desenvolvimento. Contudo, não se conseguiu chegar a um resultado nas negociações sobre agricultura, como era de se esperar acerca de um tema tão sensível aos interesses das potências econômicas mundiais numa época marcada pela ascensão protecionista renovada em diversos setores da economia, inclusive o agrícola.

É fato, portanto, que a falta de regulamentação internacional sobre o comércio agrícola abria espaço para o uso arbitral de subsídios e proteção fronteiriça aos produtos agrícolas pelos países, principalmente os desenvolvidos, que tinham recursos suficientes para tal. Ademais, Jank e Thorstensen (2005, p. 39) lembram bem que:

Como essas proteções acabavam por ocasionar um excesso de oferta, este somente era comercializado no mercado internacional por meio da utilização de elevados subsídios à exportação, o que acarretava instabilidade nos preços mundiais.

A instabilidade nos preços agrícolas mundiais, resultante da exportação subsidiada dos países desenvolvidos, afetava (e ainda hoje afeta) diretamente muitos dos países em desenvolvimento que estavam fazendo esforços para se industrializarem e dependiam, num primeiro momento, das exportações de produtos agrícolas como geradoras de divisas necessárias à importação de bens de capital.

⁵ Para uma análise aprofundada sobre a constituição, evolução e reformas da Política Agrícola Comum (PAC) da Comunidade Europeia, ver Carisio (2004).

Com o debate multilateral sobre produtos agrícolas dominado pelos interesses das grandes potências, qualquer iniciativa que buscasse a inserção do tema agrícola de forma efetiva no SMC estava à mercê de tais interesses. Somente na Rodada Uruguai (1986-1994) as potências econômicas agro-protetionistas se mostraram minimamente concordantes com o lançamento de negociações para a criação de regras sólidas para o tema agrícola no SMC. Por um lado, os EUA, tendo em mente a possibilidade de aumentar suas exportações agrícolas para o velho mundo e assim amenizar seu problema nas contas externas, sustentaram uma posição mais agressiva em relação à agricultura na Rodada Uruguai. Por outro lado, os europeus, adotando posicionamento fundamentalmente defensivo em relação ao tema agrícola, buscavam manter firmemente sua política de proteção e subsídios agrícolas. Logo, a Comunidade Europeia barganhava com os norte-americanos algum acesso ao seu mercado em troca de um compromisso americano em não questionar a PAC no GATT.

Foi justamente a partir do entendimento entre os negociadores dos EUA e da Europa, com o *Blair House Accord* de 1992, que saíram as principais diretrizes que viriam a desbloquear as negociações da Rodada Uruguai e nortear a construção de um acordo final sobre o comércio agrícola, culminando na assinatura do Acordo sobre Agricultura (AsA), incorporado ao GATT 1994 ao fim da Rodada⁶.

Através do Acordo sobre Agricultura, o SMC finalmente trouxe regras mais claras e efetivas em relação ao comércio agrícola. Dentre as novidades na regulação do setor, pode-se observar: 1) consolidação e corte posterior dos subsídios tanto à

⁶ Cabe ressaltar que foi ainda estabelecido, na Rodada Uruguai, o Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS, na sigla em inglês), que busca disciplinar a regulamentação relativa à segurança dos alimentos e à sanidade vegetal e animal. Ademais, pode-se dizer que a criação do Acordo sobre SPS representa um ganho a partir dos esforços do Grupo de Cairns no sentido de se obter regras claras específicas acerca da imposição de medidas que possam acabar por se transformar em barreiras ao comércio agrícola.

produção doméstica quanto à exportação de produtos agrícolas; 2) garantia de acesso tanto corrente quanto mínimo para produtos agrícolas que tinham seu comércio dificultado pelos altos níveis de proteção; 3) a *tarifização*, que consiste na transformação de barreiras não-tarifárias em tarifas; e 4) a consolidação e diminuição média das tarifas.

Cabe lembrar que os três pilares da negociação agrícola (subsídios à exportação, apoio interno e acesso a mercado) receberam definições precisas com o AsA. No primeiro pilar, os compromissos específicos acordados estão relacionados à competição das exportações, incluindo aí subsídios diretos a produtos agrícolas voltados à exportação⁷. Com o AsA, compromissos de diminuição de tais subsídios foram estabelecidos da seguinte forma: a) redução da quantidade exportada subsidiada de 21%, para os países desenvolvidos, e de 14%, para os países em desenvolvimento, segundo os valores de referência do período-base 1986-1990; b) diminuição no nível total de gastos orçamentários ligados aos subsídios à exportação do setor agrícola em 36%, para os países desenvolvidos, e em 14% para os países em desenvolvimento. Ademais, ficou estabelecido um período de implementação de tal esquema de redução dos subsídios à exportação relacionados à agricultura em seis e dez anos para os países desenvolvidos e em desenvolvimento, respectivamente⁸.

O segundo pilar das negociações é aquele relacionado aos subsídios domésticos à agricultura (também chamado de apoio interno), referindo-se assim ao auxílio e proteção que os governos dão aos produtores nacionais de produtos agrícolas, seja através de mecanismos de subsídio ao preço de mercado ou de transferências diretas aos produtores. Para classificar os diferentes tipos de subsídios agrícolas domésticos, foram criadas três

⁷ Vale frisar que esse tipo de subsídio é proibido pelo regramento da OMC através do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. No entanto, o AsA veio a abrir uma exceção à sua utilização para o setor agrícola.

⁸ É importante colocar que os créditos à exportação e outras medidas equivalentes não foram objeto de qualquer compromisso no AsA.

caixas, agrupamentos segundo critérios de distorção de comércio. São elas: *caixa amarela*, *caixa azul* e *caixa verde*.

A *caixa amarela* compreende as políticas de apoio interno capazes de distorcer o comércio agrícola internacional. Tais políticas são compostas por pagamentos diretos aos produtores e sistemas de sustentação de preço de mercado, estando sujeitas a limitações quanto ao seu uso durante determinado período de tempo, bem como a acordos de diminuição. Os membros da OMC que não acordaram em reduzir os mecanismos da *caixa amarela* não estão, em princípio, autorizados a adotá-los.

Já a *caixa azul* abrange as formas de apoio interno capazes de distorcer o comércio internacional, sendo, entretanto, livres de acordos multilaterais por se relacionarem a programas de limitação da produção agrícola. Destarte, o apoio observado na *caixa azul* deve ser considerado como uma exceção aos subsídios domésticos relacionados com a produção, os quais são classificados na *caixa amarela*. Tal aspecto se deve à necessidade dos subsídios internos na *caixa azul* de atender ao requisito de ser uma medida governamental de limitação da produção interna, independentemente de ser considerado um pagamento direto aos agricultores⁹.

Na *caixa verde*, as medidas de apoio interno que não distorcem, ou distorcem minimamente, o comércio agrícola são classificadas. Não existe nenhum compromisso de redução acordado sobre as medidas enquadradas na *caixa verde*, contudo, as mesmas não podem estar atreladas a nenhum tipo de garantia de preços aos produtores. Dentre tais medidas, pode-se citar: as assistências a desastres, pagamento direto ao produtor desvinculado da produção, programas governamentais de pesquisa, controle de pestes e doenças, extensão rural e infra-estrutura.

Vale acrescentar que existe ainda uma cláusula chamada de *minimis* que versa sobre a autorização de continuação de políti-

⁹ Os pagamentos diretos atrelados à limitação da produção, enquadrados na caixa azul, foram forjados fundamentalmente para acomodar os subsídios previstos na Reforma MacSharry da PAC em 1992. Para maiores informações sobre as reformas da PAC, ver CARISIO (2004).

cas preferenciais, de subsídios e de *dumping* (tanto em relação um produto específico quanto de forma não especificada), desde que as mesmas não excedam certo valor máximo, nível *de minimis*, avaliado como limite imprescindível para a manutenção da concorrência. O nível *de minimis* para os países desenvolvidos enquadrados nesta cláusula foi estabelecido em até 5% do valor da produção, sendo de até 10% para os países em desenvolvimento.

Ademais, é importante lembrar que os subsídios domésticos avaliados como mais distorcivos ao comércio agrícola (*caixa amarela*) e, portanto, acionáveis pela via legal da OMC, são quantificados através da Medida Agregada de Apoio, ou *Aggregate Measurement of Support* (AMS). A AMS é composta por diversos elementos, como o *market price support*, que é caracterizado pela diferença entre o preço administrado garantido pelo governo e o preço externo de referência (preço unitário praticado no período entre 1986 e 1988) multiplicado pela quantidade da produção que pode receber o preço administrado de cada *commodity*, além de alguns pagamentos diretos dependentes da diferença de preços. A AMS compreende tanto os subsídios a produtos específicos quanto aqueles relacionados a toda a produção de determinado país-membro. A AMS é utilizada como parâmetro nas notificações, análises e negociações comerciais do setor agrícola na OMC.

Ao fim da Rodada Uruguai, com o AsA, ficou acordado um cronograma de redução dos subsídios domésticos que distorcem o comércio internacional agrícola no qual era previsto uma diminuição de 20% da AMS total nos países mais avançados no período que iria de 1995 a 2000. Para os países em desenvolvimento, tal redução deveria ocorrer em 13,3% no período que se estendia de 1995 a 2004¹⁰. No entanto, cabe frisar que diversos tipos de subsídios domésticos ficaram de fora dos compromi-

¹⁰ Todos os países-membros que não possuem compromissos acordados de redução da AMS devem manter seu AMS dentro dos limites *de minimis*, isto é, até 5% do valor da produção para países desenvolvidos e 10% para países em desenvolvimento.

tos de redução acordados na Rodada Uruguai, dentre os quais vale citar: a) aqueles relacionados à chamada *caixa S&D*, onde um tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento é oferecido relativamente às medidas de assistência governamental destinadas a programas para o desenvolvimento de atividades rurais e agrícolas; b) os enquadrados na cláusula *de minimis* de suporte tanto a produto específico quanto não específico; c) os subsídios da *caixa azul*; e d) os da *caixa verde*.

O terceiro pilar das negociações agrícolas é focado na questão do acesso a mercado, que se refere ao grau de abertura de determinada economia aos produtos importados. No que concerne ao acesso corrente, ficou acordado que os países manteriam os níveis de importação dos produtos agrícolas de acordo com o volume de importação anual médio observado no período-base 1986-88. Já em relação ao acesso mínimo, acordou-se na OMC que seus membros permitiriam o acesso de produtos importados aos seus mercados num patamar correspondente a 3% do consumo doméstico observado entre 1986 e 1988. Além disso, o acesso mínimo deveria ser incrementado para 5% do consumo do período-base até 2000, para os países desenvolvidos, e até 2004, para os em desenvolvimento. O cumprimento do acesso mínimo é realizado por meio de quotas tarifárias, sendo definida uma tarifa intra-quota mais baixa e uma outra, extra-quota, mais elevada.

A *tarifização* foi acordada como regra geral no AsA no pilar de acesso a mercado. Assim, as barreiras não-tarifárias deveriam ser eliminadas e, em seu lugar, serem estabelecidos equivalentes tarifários, os quais comporiam o nível-base tarifário do país-membro juntamente com as tarifas normais. O nível-base resultante da *tarifização* deveria ser cortado em 36%, para os países desenvolvidos, e em 24%, para aqueles em desenvolvimento, em um período de seis e dez anos, respectivamente, a partir de 1995. Ademais, um patamar mínimo de acesso a mercado ficou estabelecido no caso de um país-membro não vir a converter

suas barreiras não-tarifárias em tarifas equivalentes. Tal acesso mínimo especial deverá ser 4% do consumo anual médio relativamente ao período-base de 1986-88, devendo ocorrer uma ampliação de 0,8% no consumo relativo ao período-base até o final de 2000, para os desenvolvidos. No que tange aos países em desenvolvimento, deverá haver um acesso mínimo especial em relação a 1% do consumo anual médio do período-base, aumentando de maneira uniforme para 2% em 1999 e 4% em 2004. O acesso mínimo especial segue os padrões de efetivação do acesso mínimo geral, utilizando-se, assim, de quotas tarifárias para sua implementação.

Um aspecto que não pode deixar de ser analisado em relação ao processo de *tarifização* é que o mesmo acabou por gerar picos e escaladas tarifárias. Nesse contexto, veio a ocorrer a consolidação, pelos membros da OMC, de tarifas equivalentes muito elevadas, o que acabou por impossibilitar o comércio de uma gama diversa de produtos agrícolas, dando margem aos interesses protecionistas tanto das grandes potências quanto de tantos outros países desenvolvidos e em desenvolvimento. Não bastasse tal fato, esses interesses foram ainda acomodados através da *Special Safeguard Provision* (SSP) para produtos agrícolas. Com a SSP, os países-membros ganham o direito de impor tarifas adicionais sobre produtos agrícolas importados no intuito de salvaguardar os produtores nacionais da concorrência internacional¹¹.

Destarte, a SSP trouxe consigo a possibilidade dos países fazerem uso de proteção tarifária ao setor agrícola sem demonstrar ameaça ou efetivo dano para a produção nacional, isto é, sem comprovar a possibilidade real de que os produtores domésticos possam sofrer efeitos adversos advindos de uma maior exposição internacional. As condições para a implementação da SSP pelos países-membros são as que seguem: 1) obrigatoriedade de inscrição do símbolo SSG (*special safeguard*) relativamente ao produto na lista de o compromisso do país que deseja tomar

¹¹ Os produtos agrícolas passaram, assim, a ser suscetíveis de aplicação de salvaguardas tanto segundo o Artigo XIX do GATT 1994 e o Acordo sobre Salvaguardas quanto pela SSP.

a medida; 2) necessidade de que tenha sido realizada a *tarifização* em relação ao produto em questão; e 3) ativação do gatilho, seja por um aumento importante das importações do produto, superando certo volume pré-estabelecido, ou por importação abaixo do preço de referência.

É de grande relevância notar que o Artigo XIII do AsA contém a famosa *Cláusula de Paz*, instrumento que denotou os interesses das grandes potências no acordo agrícola da Rodada Uruguaí a partir do *Blair House Accord*, através da qual os membros do SMC ficaram impedidos de acionar os subsídios agrícolas no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC e também de fazer uso de qualquer medida de compensação durante um período de nove anos, que foi de 1995 a 2003.

Como se pode perceber com clareza, mesmo com a introdução do tema agrícola no SMC, dando-lhe regras mais sólidas e eficazes, continuaram a existir diversas cláusulas de escape, que vieram a atender, principalmente, aos interesses agrícolas protecionistas das potências econômicas mundiais (EUA, UE e Japão). Tais mecanismos de contorno da lei dentro de legalidade acabaram por tornar claro que as promessas de uma abertura efetiva e de uma diminuição importante nos níveis de apoio ao setor agrícola não viriam a ser cumpridas em sua plenitude, o que gerou um crescente descontentamento por parte de diversos países em desenvolvimento que esperavam um impulso liberalizante no comércio agrícola tão importante quanto nas demais áreas negociadas na Rodada Uruguaí do GATT.

O mandato negociador agrícola da Rodada Doha: desafios e expectativas

Seguindo o mandato previsto no AsA, em seu Artigo XX, as negociações que davam continuidade ao processo de diminuição da proteção e do apoio agrícola foram retomadas em 2000, um ano antes do final do período de implementação do que foi

acordado na Rodada Uruguai. Tais negociações iniciaram diante de um espectro de opiniões e interesses dos mais variados possíveis entre os membros da OMC, observando-se posicionamentos *maximalistas* e propostas assaz genéricas sobre o tema agrícola, o que acabou por resultar num insucesso absoluto das negociações que ocorreram nos anos de 2000 e 2001.

Quando do lançamento da Rodada Doha, em novembro de 2001, existiu o consenso necessário acerca do tema agrícola enquanto cerne das negociações da rodada, devendo-se levar em conta as distorções e as promessas não cumpridas sobre a temática na OMC. Assim, o mandato negociador de Doha reafirma o objetivo de longo prazo presente no AsA, qual seja:

[...] to establish a fair and market-oriented trading system through a programme of fundamental reform encompassing strengthened rules and specific commitments on support and protection in order to correct and prevent restrictions and distortions in world agricultural markets”¹².
(CONFERÊNCIA MINISTERIAL DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 2001, p. 03)

Além disso, a Declaração Ministerial de Doha reafirmou o compromisso de negociação nos três pilares do tema agrícola, garantiu o tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento e ressaltou ainda que preocupações não-comerciais seriam levadas em consideração nas negociações, como claramente exposto no seguinte excerto:

[...] we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at: substantial improvements in market access; reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies; and substantial reductions in trade-distorting domestic support. We agree that special and differential treatment for developing countries shall be an integral part

¹² “[...] estabelecer um sistema comercial justo e orientado para o mercado através de um programa de reforma fundamental que inclua regras reforçadas e compromissos específicos de apoio e proteção a fim de corrigir e prevenir restrições e distorções nos mercados agrícolas mundiais.” (Tradução livre).

of all elements of the negotiations and shall be embodied in the schedules of concessions and commitments and as appropriate in the rules and disciplines to be negotiated, so as to be operationally effective and to enable developing countries to effectively take account of their development needs, including food security and rural development. We take note of the non-trade concerns reflected in the negotiating proposals submitted by Members and confirm that non-trade concerns will be taken into account in the negotiations as provided for in the Agreement on Agriculture¹³. (CONFERÊNCIA MINISTERIAL DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 2001, p. 03)

Para que se possa entender de forma mais acurada a dinâmica dos interesses presentes das negociações agrícolas da OMC, é importante voltar a atenção para alguns importantes acontecimentos do mundo político-comercial ocorridos nos EUA e na União Europeia nos últimos anos. Num primeiro momento, cabe observar que a União Europeia apresentou novidades em sua Política Agrícola Comum com a Reforma Fischler de 2003. Na verdade, embora alguma evolução positiva possa ser vislumbrada na última reforma da PAC, que se adequou à entrada dos novos membros, a mesma continuou a seguir o lema de “reformular a fachada para que o cerne não mude”, persistindo, assim, importantes mecanismos de distorção do comércio agrícola como os subsídios domésticos e às exportações em somas astronômicas.

¹³ [...] Nós nos comprometemos a realizar negociações amplas visando a: melhorias substanciais no acesso ao mercado; reduções de, tendo em vista a eliminação gradual, todas as formas de subsídios à exportação, e reduções substanciais no apoio interno causador de distorção comercial. Concordamos que o tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento deve ser parte integrante de todos os elementos das negociações, e deve ser incorporado nos modelos de concessões e de compromissos de forma apropriada nas regras e disciplinas a negociar, de forma a ser operacionalmente eficaz e permitir que os países em desenvolvimento tenham efetivamente em conta suas necessidades de desenvolvimento, incluindo a segurança alimentar e o desenvolvimento rural. Tomamos nota das preocupações não comerciais, refletidas nas propostas de negociação apresentadas por Membros, e confirmamos que tais preocupações serão levadas em conta nas negociações como previsto no Acordo sobre a Agricultura (Tradução livre).

Do outro lado do Atlântico, entrava em cena a nova Lei Agrícola dos EUA, a *Farm Act* 2002, que vigorou até 2008. Com essa Lei, para acomodar os interesses ruralistas norte-americanos, ocorreu um aumento substancial dos subsídios agrícolas relativamente aos anos precedentes, devendo ser disponibilizados mais de US\$ 40 bilhões por ano para apoio ao setor agrícola dos EUA, o que significa um incremento de quase 100% relativamente ao montante disponibilizado pela Lei Agrícola de 1996¹⁴. Ademais, a autorização dada, em 2002, pelo Congresso dos EUA ao Executivo para negociar acordos comerciais através da *Trade Promotion Authority*, com validade prorrogada até 2007, trazia consigo restrições importantes relativamente às negociações agrícolas, especialmente para aqueles produtos considerados como sensíveis. Como bem coloca Ricupero (2002):

Efetivamente, em cerca de 350 produtos sensíveis, o Executivo terá de submeter-se a complicadas consultas, às vezes com não menos que quatro comissões parlamentares (as duas de Agricultura, a 'Ways and Means', da Câmara e a de Finanças, do Senado), se quiser negociar a redução de barreiras. As consultas são minuciosas e pré-estabelecidas nos mínimos detalhes. A negociação não está proibida em tese, mas na prática não será fácil superar essa verdadeira corrida de obstáculos. Boa parte dos produtos incluídos na lista são aqueles para os quais os Estados Unidos fizeram a menor redução possível no fim da Rodada Uruguai: 15%. (RICUPERO, 2002, p.16-17)

Diante de tais interesses e posicionamentos claramente protecionistas das maiores economias do mundo, as negociações agrícolas da Rodada Doha prosseguiram em Genebra sem gran-

¹⁴ É interessante observar que tal movimento de aumento nos subsídios agrícolas nos EUA veio em paralelo ao lançamento da Rodada Doha, denotando certo posicionamento estratégico por parte dos EUA, já observado em ocasiões anteriores, antes do início de determinadas negociações nas quais são esperadas pressões por reduções nos níveis de proteção de certos setores.

de sucesso. Os impasses persistiram nos três pilares do tema agrícola com alguns países, como o Brasil, tendo posicionamento mais agressivo em relação à liberalização de forma mais geral e alguns outros defendendo pontos de vista protecionistas em aspectos específicos, quando não *across the board*.

Após o retumbante fracasso em Cancun, em fins de 2003, as negociações simplesmente estagnaram, tendo sido perdido o *deadline* inicialmente planejado. Contudo, é imprescindível notar que, em Cancun, algo novo surgiu no horizonte negociador da OMC. O G-20, criado no período imediatamente anterior à reunião, veio a tomar relevante espaço nas negociações sobre a temática agrícola na Rodada e, por conseguinte, no próprio prosseguimento da mesma de forma geral, substituindo o antigo “consenso do Quad” (EUA, UE, Canadá e Japão) por mecanismos de harmonizações sucessivas de posições de países-chave tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento. O grupo é marcado por uma confluência de interesses acerca das negociações agrícolas, não obstante existam determinados países do G-20, como a China e a Índia, que apresentam posições claramente protecionistas relacionadas ao pilar de acesso a mercados (isso ocorreu em Genebra). Esse aspecto dá ao grupo um ar esquizofrênico, o que implica maiores desafios para o líder, o Brasil, no sentido de tentar manter o G-20 unido como força importante do processo negociador e, ao mesmo tempo, não descuidar dos temas que enfrentam posicionamentos reticentes tanto das potências quanto dos “companheiros” em desenvolvimento.

Com o *July 2004 Package* as negociações foram retomadas, ainda que de forma muito retardada e pouco dinâmica, resultando em compromissos tímidos que viriam a ser ratificados na Conferência Ministerial de Hong Kong, em dezembro do ano passado. Vale frisar que o propalado sucesso em Hong Kong deve ser observado de forma relativa, tendo por base que talvez o único grande feito observável derivado da reunião foi o acordo sobre o fim dos subsídios agrícolas à exportação e medidas equi-

valentes, algo já acordado em 2004, como será melhor analisado a seguir.

Não obstante tenha ocorrido alguma aproximação entre as propostas dos principais grupos interessados no tema agrícola desde o início das negociações, o mesmo continua a ser tanto o foco principal do mandato negociador de Doha quanto o elemento mais controverso e de complexa negociação da Rodada. Os EUA e a Europa Comunitária continuam bastante reticentes relativamente aos seus pontos mais sensíveis da negociação agrícola. Por um lado, a UE pressiona os norte-americanos por uma proposta mais agressiva em relação ao apoio interno. Por outro, os EUA colocam que, sem uma proposta europeia de liberalização efetiva no acesso ao seu mercado agrícola, o progresso das negociações não pode ser materializado de forma mais rápida.

O Brasil, como terceiro maior exportador agrícola do mundo e com grande potencial competitivo internacional, é um dos países de posicionamentos mais agressivos, na Rodada Doha, na defesa da liberalização do comércio agrícola com redução substancial dos subsídios que o distorcem. O país vê nas negociações da Rodada Doha uma grande oportunidade, talvez a primeira em 60 anos de SMC, para o estabelecimento de regras mais justas para o comércio agrícola mundial, dando à agricultura um padrão regulatório semelhante ao observado para os produtos industriais. Ademais, o tratamento de temas sistêmicos, como os subsídios internos e as exportações, tende a tomar a frente nos interesses do país na OMC, dado que são temas de trato muito difícil em relações bilaterais.

No intuito de melhor vislumbrar o atual estágio das negociações multilaterais sobre agricultura e o seu provável *devenir*, vamos apresentar as recentes propostas sobre os três pilares agrícolas de forma particularizada, dando ênfase nos principais elementos que compõem o jogo de interesses em cada um deles a partir do ponto de vista brasileiro.

No pilar relacionado aos subsídios às exportações e medidas equivalentes, foram realizados os maiores avanços nas nego-

ciações agrícolas até o momento. Nesse pilar, incluem-se tanto os subsídios diretos à exportação quanto medidas equivalentes como créditos à exportação, abuso dos programas de ajuda alimentar e práticas distorcivas utilizadas por empresas estatais de comércio.

Após as negociações ocorridas durante os anos 2004 e 2005, ficou acordado, em Hong Kong, o fim dos subsídios às exportações até 2013. Tal data coincide com o prazo final de vencimento do orçamento da PAC e dos regimes do açúcar e lácteos da UE, como determinado pela Reforma Fischler de 2003. Assim, fica patente que o fim acordado dos subsídios à exportação na OMC veio a acomodar os interesses da UE em relação a tal temática. Por isso, não obstante a importância do tema, não se pode dar caráter de sucesso absoluto ao que ficou acordado em Hong Kong para os países em desenvolvimento, como o Brasil. Os interesses defensivos acabaram por prevalecer¹⁵. Contudo, algo de mais positivo também surgiu em Hong Kong, como relata Jank e Tachinardi (2006):

O maior ganho nas decisões sobre a eliminação dos subsídios à exportação é que haverá de forma concomitante a eliminação de medidas equivalentes, como os créditos subsidiados à exportação, as medidas de abuso da ajuda alimentar e o disciplinamento da ação das empresas estatais de comércio. (JANK; TACHINARDI, 2006, p. 07)

A importância dos interesses da UE em relação ao tema dos subsídios à exportação pode ser confirmada a partir da observação do gráfico 1, apresentado a seguir. Levando-se em consideração o total dos subsídios à exportação notificados à OMC entre os anos de 1995 e 2001, aqueles relacionados à UE-15 conformam 90% do total, sendo seguida pela Suíça com 5,3% e pelos EUA e Noruega, tendo cada um 1,4% do total dos subsídios notificados.

¹⁵ Vale lembrar que o G-20 defendia o ano de 2010 como ano-limite para o fim dos subsídios às exportações agrícolas.

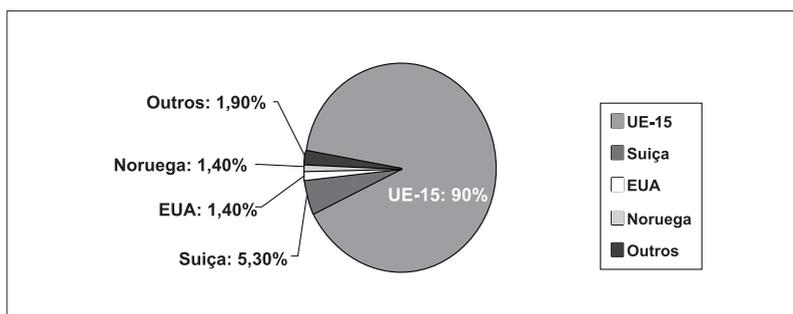


Gráfico 1: Percentual do total de subsídios às exportações agrícolas notificados à OMC (1995-2001)

Fonte: OMC (2005).

As perspectivas pouco animadoras para os interesses dos países do G-20, além de se fundarem do atendimento das necessidades de prazos dos principais países que fazem uso dos subsídios à exportação, também encontram eco nas estatísticas apresentadas na Tabela 1, a seguir.

Região	Valor Notificado (VN)	Valor Utilizado (VU)	VU/VN (%)
UE-15	2.520	935	37,1%
Suíça	190	137	72,1%
Novos da UE	80	26	32,2%
Noruega	40	32	79,7%
EUA	20	0,52	2,6%

Tabela 1: Subsídios às exportações agrícolas, valores notificados e utilizados em 2000, em US\$ milhões

Fonte: OMC (2005).

Como se pode ver, os valores dos subsídios consolidados na OMC pelos diversos países-membros estão substancialmente acima daqueles que são por eles efetivamente usados. A UE-15, por exemplo, havia consolidado na OMC, em 2000, cerca de

US\$ 2,5 bilhões em subsídios às exportações do setor agrícola. Contudo, só utilizou cerca de 37%, ou seja, US\$ 935 milhões. Já os EUA, que haviam notificado à OMC cerca de US\$ 20 milhões em subsídios à exportação em 2000, fizeram uso de apenas 2,6% do total, perfazendo um valor absoluto de US\$ 520 mil.

O que tais estatísticas querem dizer? Elas relatam de forma clara que os países que mais subsidiam suas exportações agrícolas já vinham reduzindo o uso efetivo de tais medidas de apoio, o que não deixa de ser algo positivo. Entrementes, como os cortes nos subsídios negociados na OMC são realizados nos valores notificados à Organização, isso significa que o acordo para a redução e extinção dos subsídios à exportação na Rodada Doha virá muito mais a cortar a “água” dos subsídios, num curto prazo, do que reduzir de forma efetiva as distorções atuais. Logicamente, caso se chegue a 2013 com a extinção total de tais subsídios e medidas equivalentes, ter-se-á um resultado relativamente positivo, dando, todavia, uma margem muito grande de flexibilidade e adaptação ao principal usuário de tais mecanismos, que é a União Europeia. Ademais, o montante absoluto dos subsídios agrícolas em todo o mundo é relativamente pequeno, cerca de US\$ 3 bilhões (US\$ 5 bilhões se forem levadas em conta as medidas equivalentes), se comparado aos US\$ 108 bilhões notificados à OMC como apoio interno distorcivo (AMS + *caixa azul* + *de minimis*) em 2001.

Ainda sobre o pilar dos subsídios à exportação, as negociações foram focadas em alguns aspectos mais específicos relacionados às medidas equivalentes, como os créditos à exportação. Para o Brasil, o tema de maior importância talvez seja a diminuição ao máximo dos créditos às exportações para 180 dias, porquanto este é um mecanismo vastamente usado pelos EUA em sua produção agrícola exportada.

No segundo pilar das negociações, o do apoio doméstico agrícola, as coisas não se apresentam tão bem-desenvolvidas e estruturadas em direção a um acordo final sem maiores empecilhos. Em Hong Kong, o avanço foi muito tímido em relação a

esse pilar, com aprovação de um texto ambíguo no qual se falou em cortes “efetivos” dos subsídios domésticos sem esclarecer, contudo, se isso aconteceria em caixas específicas ou também no nível global de cortes. Podem-se destacar dois pontos especiais onde algo novo e positivo foi criado em Hong Kong, quais sejam: a criação de bandas para cortes diferenciados no apoio interno e a indicação da composição de tais bandas.

Em relação à estrutura da fórmula de diminuição do apoio interno, foram definidas três bandas para cortes em AMS (os subsídios da *caixa amarela*) e apoio total distorcivo. Ademais, indicou-se que tais bandas seriam compostas da maneira que segue: na banda mais alta, na qual os compromissos de cortes serão mais expressivos, está a UE; numa segunda banda, com cortes importantes, mas menores que os da primeira, ficam os EUA e o Japão; e numa terceira banda os demais países-membros tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento, sendo que os primeiros, com nível de AMS mais elevados, deverão realizar um maior esforço no corte do que os demais integrantes da terceira banda.

Como se vê no Gráfico 2, a seguir, a UE-15, principal usuária das medidas de apoio interno agrícola, reduziu seus gastos com tais subsídios entre os anos de 1995 e 2000. Observando-se o nível global dos subsídios domésticos com poder de distorção do comércio agrícola (AMS + *caixa azul* + *de minimis*), vê-se que a UE-15 reduziu em 36%, de US\$ 95 bilhões para US\$ 60,8 bilhões, o valor absoluto dos subsídios mais distorcivos ao comércio entre os anos de 1995 e 2000. Por seu turno, o Japão diminuiu em 80% o uso de tais subsídios no mesmo período, passando de US\$ 36,8 bilhões para o patamar de US\$ 7,3 bilhões. Já os EUA aumentaram em 64%, de US\$ 14,7 bilhões para US\$ 24,1 bilhões, a utilização dos subsídios mais distorcivos no período em questão, denotando a crescente pressão por medidas de apoio doméstico por parte dos ruralistas norte-americanos, algo que veio a ser ratificado e ampliado com a *Farm Act* de 2002,

quando o montante disponível para subsidiar a produção agrícola doméstica aumentou de forma substancial.

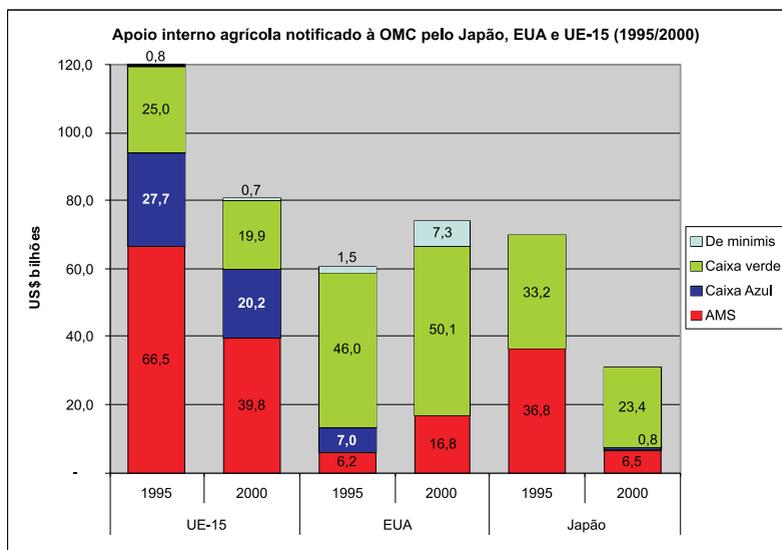


Gráfico 2: Apoio interno agrícola notificado à OMC por Japão, EUA e UE-15 (1995/2000)

Fonte: OMC (2005).

Algumas das propostas de redução do apoio interno, na Rodada Doha, são as seguintes: o Brasil como líder do G-20 e esperando um resultado ambicioso nesse tema, propôs aos EUA e à UE um corte de 75% e 85%, respectivamente, em seus subsídios totais distorcivos, soma das *caixas amarela e azul*. Por sua vez, a UE, após oferta inicial de 70% de corte no apoio doméstico, aceita uma redução de 75% nos mesmos e pressionam os EUA para que eles concordem com uma redução de 65% em seus subsídios totais distorcidos. Entretanto, os EUA, país com posicionamento mais defensivo nessa área, continuam a colocar que só podem aceitar um corte máximo de 53%.

Segundo alguns analistas, é bastante provável que se chegue a um acordo na Rodada Doha no pilar de apoio doméstico,

um dos mais difíceis da negociação, se os EUA melhorarem sua proposta, elevando os cortes ao nível de 65%, e a UE mantiver os 75% de redução em subsídios domésticos¹⁶. Tal fato, mesmo representando um resultado aquém das demandas iniciais do G-20, representaria um avanço não desprezível para os interesses dos países em desenvolvimento com potencial de ganhos expressivos com a liberalização do setor agrícola. Contudo, vale frisar que os EUA têm insistido na abordagem do US\$ 1 por US\$ 1, isto é, só estariam prontos para abrir mão de medidas de apoio interno se ocorresse plena compensação em acesso a mercados na Europa e nos países em desenvolvimento. Destarte, dada a complexidade dos interesses em jogo, não se pode ter um posicionamento mais assertivo de como as negociações podem andar nos próximos meses.

Vale ressaltar que, além do foco nos cortes globais de apoio interno, muitos países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, têm especial interesse na criação de disciplinas claras e efetivas acerca da classificação nas caixas de subsídios, no intuito de evitar o chamado *box shifting* em detrimento de seus interesses. A principal pendência, no momento, são as disciplinas mais rígidas para a *caixa azul*, que tem a oposição frontal dos EUA, tendo em vista que os mesmos são contra disciplinas que venham obrigá-los a restringir os dispêndios com os pagamentos agrícolas contracíclicos¹⁷. Em relação à *caixa verde*, subsídios que não distorcem, ou distorcem minimamente o comércio, a ideia defendida pelo G-20 é a de limitar o uso de pagamentos relacionados à proteção da renda em produtos específicos, através de pagamentos diretos desconectados de níveis de produção, bus-

¹⁶ Um recente estudo feito por Kutas (2006) estima o nível de subsídios distorcivos na UE-25 até 2013 e analisa o espaço de manobra que o bloco possui para oferecer cortes mais profundos em seus compromissos de apoio interno agrícola no contexto da Rodada Doha. A pesquisa conclui que a UE poderia reduzir em 77% os seus subsídios domésticos distorcivos, sete pontos percentuais acima de sua proposta inicial e dois p.p. acima dos 75% que vem sendo negociado.

¹⁷ É importante lembrar que os EUA já apresentaram uma proposta relativamente avançada de redução dos pagamentos na caixa azul dos 5% do valor da produção, apresentado no July 2004 Package, para 2,5%.

cando evitar que os programas distorcivos ao comércio agrícola internacional sejam alocados nessa caixa.

Ao mesmo tempo, os países do G-20 querem que haja mecanismos de supervisão e monitoramento mais eficazes, transparentes e impositivos sobre os subsídios domésticos e sobre a implementação do que for acordado na Rodada. Um dos principais problemas no sistema atual é a falta de transparência na notificação dos gastos com subsídios, sendo que alguns países permanecem por muitos anos sem notificá-los à OMC. Um outro problema que deve ser resolvido é a falta de instrumentos que venham a obrigar os países-membros a debater e esclarecer suas políticas agrícolas no âmbito do Comitê de Agricultura da OMC.

Finalmente, no terceiro pilar das negociações agrícolas, relacionado ao acesso a mercado, os seguintes elementos estão sendo negociados: a fórmula de redução tarifária, picos e escalada tarifárias, tratamento de produtos sensíveis, salvaguardas especiais e produtos especiais. Até o presente momento, dada a dinâmica do processo negociador, a percepção que se tem é a de que dificilmente haverá uma liberalização ambiciosa do comércio agrícola na Rodada Doha.

Antes de nos atermos às negociações relacionadas à redução das tarifas que dificultam o comércio agrícola, vale aqui avaliarmos o perfil tarifário agrícola dos principais países participantes das negociações no intuito de melhor entender o desenrolar do processo negociador agrícola da Rodada Doha. Assim, apresentamos no Quadro 2, colocado na sequência, uma síntese dos perfis tarifários de países selecionados.

Como se pode vislumbrar, a UE-15 tem a maior tarifa média aplicada (29,3%) e também o maior desvio padrão em suas linhas tarifárias (22,1%) entre os países envolvidos, o que significa uma maior dispersão tarifária, denotando a probabilidade mais elevada de serem observados picos e escalada tarifárias contra importações agrícolas. No que concerne aos EUA, embora possua o menor desvio padrão da série (5,5%) e tarifa média aplicada de 10,7%, o mesmo faz uso de mecanismos outros de

proteção que não estão evidenciados na Tabela 2, porque no mesmo se trabalha com tarifas comuns, deixando-se de lado o processo de *tarifização*. Ademais, vale destacar o perfil claramente protecionista da Índia em relação às tarifas impostas sobre o comércio agrícola. Apresentando um desvio padrão de 51%, a Índia possui ainda 44,7% de suas linhas tarifárias com tarifas acima de 100% e uma tarifa média aplicada de 36,9%, 39% maior que a média tarifária aplicada no Japão (26,6%) e 262% superior à do Brasil (10,2%).

Tabela 2: Tarifas sobre o comércio agrícola em países selecionados (2004)

	UE-15	Japão	EUA	Índia	Brasil
Parte das linhas tarifárias consolidadas	100,0%	99,5%	100,0%	97,5%	100,0%
Parte das linhas tarifárias duty free	26,5%	31,0%	27,9%	1,60%	2,0%
Média simples da tarifa consolidada pós-Rodada Uruguai	20,0%	29,7%	9,0%	101,0%	35,2%
Desvio padrão das tarifas consolidadas	22,1%	12,6%	5,5%	51,0%	10,1%
Parte das linhas tarifárias com tarifas acima de 15%	33,9%	17,5%	2,6%	99,4%	96,4%
Parte das linhas tarifárias com tarifas acima de 100%	0,9%	0,3%	0,0%	44,7%	0,0%
Tarifa média aplicada	29,3%	26,6%	10,7%	36,9%	10,2%

Fonte: OMC (2005).

Na Conferência de Hong Kong, o pilar de acesso a mercados parece ter sofrido certo retrocesso, tendo em vista que permaneceu a completa indefinição relativamente à seleção e ao tratamento de acesso para produtos sensíveis, tema dos mais complexos nesse pilar. Ademais, cabe frisar que ficaram oficializados os instrumentos adicionais de proteção para os países em desenvolvimento como os produtos especiais e as salvaguardas especiais, atendendo às demandas protecionistas do G-120 (grupo de países em desenvolvimento com posicionamento mais defensivo na Rodada que é formado pela junção do G-33 com o G-90 e alguns países do G-20, dentre eles Índia e China). Os produtos especiais escaparão dos cortes estabelecidos na Ro-

dada e serão denominados pelos próprios países. Já as salvaguardas terão aplicação automática seguindo gatilhos de quantidade e preço, sendo inclusive permitido o aumento de tarifas aplicadas além do patamar consolidado na OMC.

Em relação às negociações acerca dos cortes tarifários médios, as propostas atualmente na mesa de negociação são as seguintes: os EUA, com o apoio do Grupo de Cairns (uma coligação de 19 países exportadores de produtos agrícolas, dentre eles o Brasil e a Austrália), apresentaram uma proposta na qual se sugere a realização de um corte médio de 75% nas tarifas aplicadas em relação ao nível atual. Já a União Europeia, que apresenta uma sensibilidade maior nesse quesito, colocou em negociação a redução média das tarifas aplicadas em 39%. Com uma proposta intermediária, G-20 quer uma diminuição média de 54% nas tarifas aplicadas¹⁸. Vale lembrar que a complexidade das negociações de acesso a mercado em relação ao nível de desgravação tarifária a ser acordado envolve a escolha da fórmula como tal redução tarifária será efetivada, o que virá a determinar o nível global médio de redução e a existência de tratamentos específicos.

No que tange os produtos sensíveis, as negociações se complicam mais ainda, como pode ser observado a partir da abissal distância entre as proposições dos diversos grupos envolvidos. Por um lado, a atual proposta do G-20 é a de que a seleção dos produtos sensíveis não represente mais de 1% do total de linhas tarifárias¹⁹. Tal proposta vai de encontro com o desejo inicial do G-10 (grupo de países, chamado de “amigos da multifuncionalidade”, no qual estão congregados Japão, Coreia, Noruega, Suíça e Israel, dentre outros) que defende que os sensíveis possam compor 15% das linhas tarifárias totais e da UE que quer 8%

¹⁸ Segundo a missão diplomática brasileira em Genebra, o Brasil, negociando sozinho, teria como proposta uma redução média nas tarifas aplicadas de 80%.

¹⁹ O tratamento dado aos produtos sensíveis na proposta do G-20 é o de que o desvio máximo em relação à redução tarifária acordada na Rodada seja de 30%. Soma-se a isso, a expansão da quota de importação para os produtos sensíveis de pelo menos 6%.

das linhas para os produtos sensíveis. Segundo estudo do Banco Mundial, basta que 2% das linhas tarifárias sejam consideradas como de produtos sensíveis para que os possíveis ganhos advindos da liberalização do comércio agrícolas sejam eliminados.

Ademais das discordâncias importantes sobre o percentual que deverá ser representado pelos produtos sensíveis no total das linhas tarifárias, resta ainda o debate sobre a temporalidade ou não do regime especial para os produtos sensíveis. Logicamente, o G-10 e a UE defendem a ideia de que deve ser permitida a proteção de longo prazo para tais produtos em se mantendo os níveis atuais de produção. Por sua vez, o G-20, dentre outros, acredita na obviedade do caráter temporário do regime, visto como um mecanismo transitório de ajuste que tem como fim último a sua própria eliminação.

Assim, é fato que o pilar de acesso a mercado continua a ser o de maior complexidade negociadora e aquele com menor probabilidade de se conseguir um acordo focado numa liberalização mais ampla na Rodada Doha. De toda forma, resta observar como a dinâmica do processo negociador e dos interesses presentes no jogo diplomático serão materializados em propostas mais, ou menos, avançadas nos próximos meses, que poderão resultar no acordo final da Rodada.

Cabe aqui apresentar, como informação adicional, mas não menos importante, as negociações atuais acerca do comércio de algodão, que ganhou *status* diferenciado na OMC como iniciativa especial a partir do *July 2004 Package*²⁰. Após período de intensas negociações, acordou-se, em Hong Kong, o fim dos subsídios domésticos e às exportações direcionados ao setor algodoeiro em 2006. Além disso, os países desenvolvidos também aceitaram dar acesso livre de gravames (tarifas e quotas) às exportações de algodão advindas dos países mais pobres. Tal decisão, embora de pequena abrangência, pode vir a ser um mecanismo

²⁰ Foi graças ao vitorioso contencioso que o Brasil realizou contra os EUA na OMC, juntamente com pressões de alguns países africanos (como Chade, Benin, Mali e Burkina Fasso), que se conseguiu dar atenção especial ao comércio de algodão na Rodada Doha.

de melhoria de renda para as populações pobres em diversos países africanos. Para o Brasil, a medida de maior importância está relacionada ao cortes nos subsídios totais, o que pode dar algum impulso às exportações brasileiras para mercados antes protegidos e subvencionados.

Considerações finais

As negociações nos três pilares agrícolas não têm avançado em conjunto. No pilar dos subsídios às exportações e medidas equivalentes, um progresso substancial, embora dentro de determinadas condições, pode ser visto, o que nos leva a acreditar na probabilidade elevada de se fechar um acordo final nos próximos meses. No que concerne ao apoio interno, segundo pilar das negociações, muito ainda resta a ser feito na tentativa de aproximação das propostas. Contudo, caso observemos sinalizações de ganhos em acesso a mercados por parte da Europa e dos países em desenvolvimento, é possível que os EUA cedam em relação aos cortes nos subsídios domésticos, o que levaria a um acordo final nesse pilar. Já no terceiro pilar, o do acesso a mercados, observa-se com certo temor as negociações que agora andam muito timidamente. Por envolver interesses protecionistas tanto de potências mundiais, como a UE, e de países em desenvolvimento, como a Índia, a temática toma contornos complexos e indefinidos.

As expectativas são de que não se consiga uma liberalização mais ambiciosa na Rodada Doha, o que poderia afetar diretamente, como colocado, as negociações no segundo pilar. Ademais, vale frisar que existe também certo paralelismo entre as negociações agrícolas com aquelas ligadas ao acesso ao mercado de produtos não-agrícolas (NAMA, na sigla em inglês), o que traz maior complexidade ao tratamento dos temas, tendo em vista que os países tendem a tentar contrabalançar “perdas” de um lado com “ganhos” em outro, implicando num alongamento maior nas discussões.

Mais uma tentativa de se chegar a um acordo sobre o tema agrícola na Rodada Doha foi frustrada em julho de 2008, em Genebra, principalmente devido às divergências envolvendo, de um lado, os EUA e a UE, e de outro, as posições da China e da Índia sobre *Special Safeguard Provision* (SSP) para produtos agrícolas. Em julho de 2009, na Cúpula do G-8 na Itália, ficou explícita a resistência do governo de Barack Obama à Rodada Doha, não tendo o seu governo nem mesmo indicado um embaixador para o posto em Genebra. A partir de então, os países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, tendem a se posicionar de modo mais cético quanto a uma conclusão da Rodada. Contudo, mesmo com a existência de um grande ceticismo acerca da possibilidade de sucesso efetivo na empreitada de se tentar finalizar a Rodada Doha nos próximos meses, cabe ressaltar que no jogo político-diplomático as cartas a serem apresentadas podem sempre nos surpreender. Resta-nos, assim, observar com atenção como se dará o desenvolvimento do processo negociador nos próximos meses no que concerne à diplomacia comercial multilateral.

Referências

CARISIO, Maria Clara Duclos. *A evolução da política agrícola comum da união européia e seus efeitos sobre os interesses brasileiros nas negociações internacionais sobre agricultura*. 2004. 209 f. Tese (Doutorado em Diplomacia) – Instituto Rio Branco. Brasília.

CONFERÊNCIA MINISTERIAL DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 10., 2001, Doha.. *Ministerial declaration*. Genebra: OMC, 2001. 10 p. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 30 de julho de 2008.

JANK, M. S.; THORSTENSEN, V. (Org.). *O Brasil e os grandes temas do comércio internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 2005.

JANK, M. S.; TACHINARDI, M. H. Prioridades agrícolas na Rodada Doha em 2006: subsídios domésticos e acesso a produtos sen-

síveis. *Revista brasileira de comércio exterior*, Rio de Janeiro, n. 86, 2006, p. 04-08.

RICUPERO, R. Os Estados Unidos e o comércio mundial: protecionistas ou campeões do livre-comércio? *Estudos avançados*, São Paulo, v. 16, n. 46, p. 07-18, set./dez. 2002.

THIRD WORLD NETWORK. *The multilateral trading system: a development perspective*. 2001. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP - PNUD). Disponível em: <www.undp.org> . Acesso em: 28 set. 2008.

CAPÍTULO 5

Integração regional e fluxo internacional de capitais: uma análise do caso Mercosul, à luz do relacionamento Brasil - Estados Unidos

Lázaro Augusto G. A. Brandão

O que se pode esperar da ordem internacional é que ela não nos prive de autonomia para governar-nos, autonomia seriamente comprometida, a partir do momento em que as taxas de juros foram brutalmente elevadas, em consequência do desequilíbrio financeiro do governo dos Estados Unidos. As relações com esse país constituem, portanto, a trava básica da ação governamental no Brasil.

Celso Furtado, A Construção Interrompida, 1992

Introdução

Com, aproximadamente, 300 milhões de habitantes, US\$ 14 trilhões de produto interno bruto, crescimento anual médio de 2,3% (entre os anos 2000 e 2008) e consumo de 20,8 bilhões de barris de petróleo por dia, os Estados Unidos continuam a ser o principal eixo da economia mundial. Com números mais modestos, porém não menos relevantes (PIB aproximado de US\$ 1,3 trilhões, crescimento médio de 3,5%, 190 milhões de habitantes e consumo de 2,250 milhões de barris de petróleo por dia)¹, o Brasil responde por outra parcela significativa dos

¹ Dados a partir do FMI (www.imf.org).

indicadores econômicos e ordens de grandeza do continente americano. Alternando situações de conflito e cooperação, ambos constituem os principais polos de atração de capitais do continente.

Embora muito pesem as assimetrias econômicas, as propostas políticas de ambos os Estados produzem fortes reverberações nos planos subregional e hemisférico. À medida que o comércio internacional ganha relevância como mecanismo de atração de divisas e de projeção externa, aumenta o engajamento estatal na busca por espaços econômicos privilegiados, mediante acordos de cooperação e integração. Uma ilustração recente foi a coliderança exercida por EUA e Brasil nos processos de negociação da Área de Livre Comércio nas Américas (ALCA), em que ambos assumiram posicionamentos diplomáticos e políticos bastante diferenciados. O malogro das negociações abriu espaço para acordos bilaterais ou de menor amplitude geográfica, bem como para o fortalecimento de propostas anteriores, como a Área de Livre Comércio da América do Norte (Nafta, do inglês *North America Free-Trade Area*) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)².

Nafta e Mercosul visam a garantir espaço privilegiado para as “indústrias nacionais”. Brasil e Estados Unidos ditam a agenda, o *timing* das decisões e as características gerais de cada processo integrativo. Machado e Motta Veiga (1997) destacam, contudo, a preocupação dos EUA em articular regras e legislações, ao passo que o Brasil se dedica a negociações de cunho comercial (acesso

² Em tempo, cabe esclarecer a tipologia clássica sobre acordos de cooperação e integração regional, lembrando que se trata de tipos ideais. É possível a ocorrência de um ou mais elementos de um tipo ou outro, além de modelos “incompletos”, por exemplo: adoção parcial de tarifa externa comum. Em ordem crescente de liberalização, segundo BALASSA (1973) : 1) Zona de Livre Comércio: redução/eliminação das tarifas alfandegárias entre Estados-membros; 2) União Aduaneira: além da equalização de tarifas internas, prevê adoção de uma tarifa externa comum para produtos importados de terceiros países; 3) Mercado Comum; acrescenta a livre circulação de pessoas, serviços e capitais, implicando maior coordenação econômica e legislativa; 4) União Monetária; estabelecimento de moeda e Banco Central únicos; 5) União Política ou confederação: criação de instituições políticas comuns (executivas, legislativas e judiciárias).

a mercados) e de combate a políticas protecionistas, sobretudo em organismos multilaterais, tais como a Organização Mundial do Comércio (OMC).

As assimetrias e as similitudes que caracterizam as relações brasileiro-estadunidenses estão igualmente refletidas nos respectivos projetos integracionistas. Nafta e Mercosul diferem quanto a seus objetivos: o primeiro limita-se à livre movimentação de mercadorias, associado a fortes restrições à circulação de mão-de-obra, dada a financeirização da economia e a presença de problemas sociais (como o desemprego); o segundo almeja a construção de um Mercado Comum, em referência explícita ao modelo de integração europeu, com livre movimentação de mão-de-obra e em processo gradual de desagravo tarifário. Encontram-se em xeque os objetivos de expansão da indústria, mediante aumento da concorrência entre trabalhadores e preservação de mecanismos de proteção contra produtos importados (além de outras questões de dimensão política, a que aludiremos na conclusão deste capítulo).

Tal expansão industrial baseia-se na atração de capitais estrangeiros, seja diretamente na atividade produtiva, seja pelo mercado financeiro. Esse capital – e as instituições que vêm a reboque a fim de apoiá-lo – articula as regiões integradas com a dinâmica financeira global, concentrando-se no núcleo *Wall Street*/Tesouro norte-americano. Segundo Harvey (2005), percebe-se, nesse caso, a formação de uma “rede mundial”, na qual Washington, Tóquio, Londres e Frankfurt, entre outros, atuam como organizadores de um sistema baseado na regionalização da economia mundial.

Essa arquitetura econômica e financeira é chamada pelo Professor David Harvey de “multilateralismo centralizado” (HARVEY, 2005), que acentua o mimetismo institucional como ponto de partida para a expansão do capital financeiro. Acerca dessa reprodução institucional do nível global para o regional, Machado e Motta Veiga (1997) destacam a adoção irrestrita das regras emanadas da Organização Mundial do Comércio (OMC) para

o MERCOSUL, sem adoção de qualquer viés de seletividade ou de estímulo à inovação, o que leva os autores a classificar o marco do Mercosul como uma “integração comercialista”. Saliendam, ademais, que isso não ocorre no caso do Nafta, em que regras de origem detalhadas setorialmente, disciplinas comuns ou acordos nas áreas de serviços, investimentos, propriedade intelectual, normas trabalhistas e ambientais, entre outros aspectos, definem um arcabouço institucional específico, embora não conflitante com as regras gerais.

Esse contraponto coloca em xeque as bases do Mercosul. Em vez de constituir um “bloco” com normas peculiares, capazes de dotar seus membros com prestígio político e econômico, o Mercosul atua mais como um mecanismo difusor de instituições emanadas por organizações responsáveis pela governança mundial, a exemplo da OMC. Nesse sentido, o conceito de integração reforça sua dimensão de um mecanismo de *inserção/adaptação*, sem romper com a “dependência estrutural” – ou seja: sem promover mudanças nas estruturas internas dos países subdesenvolvidos, de modo a propiciar maior autonomia ante a hierarquia de poder internacional. (FURTADO, 1992; HODARA, 1976)

Mecanismo de liberalização, o Mercosul atua na intensificação do intercâmbio comercial e na adequação institucional a essas regras gerais. Ainda que a grande parte dos fluxos comerciais e financeiros se concentre no eixo EUA-União Europeia-Japão/China, o Acordo visa ao fortalecimento das bases para a expansão financeira na região. Segundo Chesnais (1994), esse movimento crescente dos fluxos de capitais, notadamente dos investimentos estrangeiros diretos (IED), acentua a divisão internacional do trabalho, acompanhado pela elevação das remessas de lucros em sentido inverso. O objetivo do presente capítulo é analisar como as economias dos países-membros do Mercosul se articulam com os fluxos internacionais de capitais, notadamente aqueles oriundos dos Estados Unidos, a fim de questionar criticamente o discurso acerca do fortalecimento da indústria nacional e do

aumento da competitividade empresarial, dois benefícios geralmente atribuídos aos acordos de integração regional.

Conjuntura internacional e formação do MERCOSUL

A partir da década de 1970, movimentos decisivos marcam as trajetórias dos Estados Unidos e do Brasil. A indústria americana apresenta sinais de crise de competitividade, ao passo que se intensifica a “financeirização” do capital, a partir da crise do padrão dólar-ouro, da utilização das tecnologias de informação na reprodução de moeda escritural e do aumento de liquidez do dólar incentivado pela elevação do preço do petróleo, em 1973. (HARVEY, 2004) Entrementes, o Brasil vivencia o “milagre econômico” conduzido sob a ditadura militar, aprofundando o processo de substituição de importações de bens duráveis e preparando-se para expandir a indústria de bens intermediários e de capital. Gonçalves (1999) destaca a importância do investimento externo direto e das empresas transnacionais no controle da indústria brasileira, respondendo por 32% da produção industrial no fim da década de 1970, contra 11% de controle, no caso dos Estados Unidos, por exemplo. Embora houvesse variações significativas entre setores, tais investimentos concentravam-se em indústrias intensivas em tecnologia, a saber: siderurgia, petroquímica e armamentos. Enquanto o governo Nixon visava à manutenção da hegemonia pela via financeira, os governos Médici e Geisel firmavam o ideal de uma semipotência industrial, calcada na consolidação dos processos de abertura aos investimentos estrangeiros iniciados nos anos 1950, mas agora mais marcante ainda nos setores de bens intermediários e de capital.

Em 1981, a elevação das taxas de juros realizada pelo *Federal Reserve*, o banco central dos Estados Unidos, redirecionou o fluxo mundial de capitais para a economia norte-americana. Esse estímulo à entrada de capital nos Estados Unidos não repercutiu, contudo, em incremento de produtividade, uma vez que o capital permaneceu descolado da produção. Além de constituir um importante fator de contenção das lutas trabalhistas, tal mu-

dança no eixo de acumulação favorecia a articulação *Wall Street-Tesouro* e fortalecia o dólar. (HARVEY, 2004) O crescente déficit no balanço de capitais impunha, no entanto, a necessidade de aumentar as exportações norte-americanas. Para reequilibrar a crise de produtividade da manufatura em relação às indústrias japonesa e europeia (sobretudo alemã), o governo norte-americano adotou medidas como o Acordo de Plaza, realizado em 1985, que estipulava a desvalorização do dólar em relação ao iene. Se os Estados Unidos exerciam hegemonia incontestada no âmbito de crédito e investimentos, outros instrumentos deveriam ser criados a fim de redinamizar a produção e o comércio.

A elevação da taxa de juros americana contribuiu para frear o movimento de substituição de importações no Brasil. A evasão de divisas e o aumento da dívida puseram em evidência o financiamento pautado em investimentos estrangeiros, influenciando negativamente as importações. Esse esgarçamento do processo de industrialização intensificou a oligopolização da estrutura produtiva, com a presença marcante de capital estrangeiro. (BECKER; EGLER, 1993) A concentração do capital, associada à crise do Estado planejador, ensejou o agravamento do conflito capital-trabalho, cujo reflexo foi, entre outros, a elevação dos índices de inflação. Fazia-se necessário desenvolver instrumentos que viabilizassem a manutenção da indústria nacional, diante da escassez de crédito e da perda de poder de compra.

Um desses instrumentos era a maior aproximação entre as economias nacionais, que teve como principal “patrocinador” ideológico, na América Latina, a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). Não cabe aqui discutir o paralelismo entre as ideias propugnadas pela CEPAL e os diferentes modelos de integração adotados por diversos países latino-americanos. Para este capítulo, é suficiente salientar o entendimento da integração regional como instrumento catalisador de financiamento externo, bem como alternativa comercial para as principais economias. Como demonstra Marti (2001), o discurso da Comissão modifica-se com o passar do tempo, sempre

objetivando a *inserção* a América Latina na estrutura econômica mundial, ora mediante estímulo ao financiamento externo como solução para a crise da dívida (em 1980), ora mediante modelo de integração com mínimas intervenções governamentais e com estímulo às inversões intra-regionais (em 1990). O “regionalismo aberto”, que se afirma pluralista no que diz respeito aos atores da integração regional e se apresenta complementar com os processos de liberalização da economia global, visa de fato ao rompimento da renda monopolista de países como o Brasil, mediante abertura à concorrência externa. Essa digressão é importante, pois abre perspectivas mais amplas para a análise da convergência institucional, em nível global, que estimulou os crescentes fluxos de capitais em direção de espaços regionais, a partir de então “integrados”.

Muito embora as divergências entre Brasil e Argentina tenham origens mais antigas, pode-se ressaltar que a ideologia militar no poder, nos anos 1960-1970, impediu maiores aproximações entre ambos os países. Entre a desconfiança e a competição, ambos foram entrecortados por momentos específicos de cooperação técnica (VIDIGAL, 2007), mas o amadurecimento das relações bilaterais só ocorreu no final da década de 1970. Com a assinatura do Acordo Tripartite, envolvendo Itaipu-Corpus, e o consenso em relação à cooperação em pesquisa nuclear para fins pacíficos, surgem marcos de um novo – e mais duradouro – período de entendimentos, a ser consagrado nos acordos firmados entre Sarney e Alfonsín. A retomada do diálogo e o entendimento acerca da necessária complementaridade econômica entre os dois países serviram para minimizar a imagem subimperialista brasileira, e reforçar o pragmatismo comercial, além de minorar a importância de eventuais pressões estrangeiras (em especial, advindas de Washington) sobre projetos envolvendo segurança regional e cooperação nuclear.

A Ata de Buenos Aires (1985) formalizou os objetivos políticos brasileiros e as intenções econômicas argentinas, sob a égide da redemocratização nos dois países. Em seguida, o Programa

de Cooperação e Integração Brasileiro-Argentino (PICE), assinado em 1988, propõe a liberalização gradual e coordenada, em um horizonte de 10 anos, fundamentando-se na complementaridade de alguns setores, em busca de um espaço econômico comum. Conforme definiram Cervo e Bueno (2002), os acordos inseriam-se no arcabouço institucional de um “projeto neo-estruturalista de integração, estratégico do ponto de vista econômico e político”, cujo objetivo era promover a especialização intrassetorial, estabelecendo a divisão do trabalho por produtos e não por ramos de produção. Buscava, no curto prazo, recuperar o nível de transações e corrigir desequilíbrios sistemáticos nos fluxos de comércio e, no longo prazo, criar um novo padrão de relacionamento entre as duas economias. Foram estabelecidos mecanismos progressivos de eliminação de barreiras tarifárias e não-tarifárias, criadas empresas binacionais e um fundo de investimentos. Brasil e Argentina priorizaram uma abertura seletiva, sob a coordenação dos Estados, no intuito de não prejudicar os bens sensíveis de cada economia. Em 1988, esse processo é coroado com o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, influenciado pelos avanços do Ato Único Europeu (1986), definindo, assim, como meta, o estabelecimento do regime de mercado comum entre os dois países, ao final do prazo de 10 anos. Entretanto, esse prazo logo seria reduzido e o processo de liberalização acelerado: as vitórias de Collor e Menem dariam novo ímpeto liberalizante à dinâmica de integração regional.

Em 1990, ao assumir a presidência, Collor e Menem adotam fortes políticas de liberalização que modificam o arcabouço institucional criado até então. Decidem pela aceleração e pelo aprofundamento do processo de integração, mediante conformação do mercado comum bilateral até 1994. Em seguida, entrou em vigor o Acordo de Complementação Econômica (ACE-14), prevendo a redução gradual, generalizada (para todos os bens), linear e automática das tarifas alfandegárias, até a sua completa

eliminação. Estavam postas as novas regras da integração regional, sob o marco da liberalização econômica.

No contexto do que ficou conhecido como o Consenso de Washington, com as privatizações e os incentivos a investimentos em infra-estrutura, em meados da década de 1990, aumentou significativamente o influxo de IED no Brasil, sobretudo para setores como automobilismo e eletrodomésticos. (MACHADO; MOTTA VEIGA, 1997) Isso ajudou a equacionar os sucessivos déficits comerciais entre 1995 e 1998, revertendo a estratégia reativa adotada pelas subsidiárias das empresas transnacionais em períodos de recessão. Ao incorporar novas tecnologias à produção e ao desvalorizar o câmbio em janeiro de 1999, o Brasil voltou a aferir superávits expressivos.

Essas flutuações cambiais, contudo, ensejaram o acirramento das tensões políticas, evidenciando as fragilidades de propostas ousadas como a formação de um mercado comum nos moldes da União Europeia. Passado o período de euforia causado pelo êxito dos planos de estabilização – que ensejou, entre outros, o salto de zona de livre comércio para união aduaneira (RIOS, 2006), aumentou a pressão dos setores tradicionalmente exportadores sobre o governo brasileiro, forçando-o a impor restrições ao comércio regional. Em 1999, situação semelhante ocorreu na Argentina, Uruguai e Paraguai, em razão da desvalorização da moeda brasileira (real), mas também após a crise argentina de 2001/2002. (RIOS, 2006) Os fortes fluxos de exportação do Brasil para os demais países-membros revelam um crescente desequilíbrio de competitividade industrial, que, somado às oscilações cambiais, revelam pontos nevrálgicos para o futuro do Mercosul.

Está, assim, colocada em xeque a importância do Mercosul como instrumento para reforçar a capacidade negociadora do Brasil nos fóruns internacionais. Como já apontado, as dificuldades de coordenação interna (seja em questões de natureza macroeconômica ou política) são obstáculos importantes para a

formação de consensos no interior do bloco. Além disso, o Brasil desponta com atributos de poder (biodiversidade, produção mineral e energética, sucessivas posições de liderança regional, capacidade negociadora em fóruns internacionais), que o distinguem, independentemente do Mercosul. Contrariando o discurso diplomático, defensor da irreversibilidade e da importância do bloco para a inserção em foros multilaterais (RIOS, 2006), acreditamos que os entraves estruturais à obtenção de consenso interno dificultam um posicionamento mais assertivo do Brasil no cenário internacional, comprometendo a efetividade política em ambientes multilaterais. Além disso, muitos dos pleitos diplomáticos, a exemplo do assento como membro permanente no Conselho de Segurança da ONU (recorrente estandarte do discurso diplomático oficial), dependem muito mais de articulações políticas abrangentes (no âmbito do G-20 ou mesmo do G-50) do que do acordo comercial em debate, além de serem de interesse imediato do Brasil, exclusivamente.

Dinâmica de concorrência e economia regional

Um dos fatores que contribuem para a concorrência entre os projetos integracionistas do Brasil e dos EUA é a baixa complementaridade entre as economias, ou seja, as semelhanças entre os itens que compõem as pautas de exportação (BANDEIRA, 2003). Dados da CEPAL (2007) revelam que a posição da União Europeia como principal fornecedor de manufaturas para o Brasil permanece incontestada (21,3%), seguida pelos Estados Unidos (16,3%). Importante frisar que, no tocante a produtos de alta tecnologia, os Estados Unidos exportam menos para o Brasil do que a Ásia, a União Europeia e a China: respectivamente, U\$ 10,3 milhões, U\$ 4 milhões e U\$ 3,72 milhões, contra U\$ 3,7 milhões exportados pelos EUA, em 2006³. Isso implica o aumento da concorrência entre Brasil e EUA no setor de médias

³ Dados a partir de CEPAL (2007). Valores aproximados.

tecnologias, onde também é forte a concorrência europeia e japonesa. Contudo, os produtos de média tecnologia constituem a categoria mais exportada pelo Brasil para os EUA em 2006, na qual o Brasil registrou um superávit de aproximadamente U\$ 1,5 milhões.

A administração Bush abriu “frentes múltiplas” de ação comercial, a fim de fazer face ao acirramento da concorrência e aos processos de regionalização. Diante dos impasses no âmbito da OMC e da ALCA, passou a negociar acordos bilaterais, privilegiando países em desenvolvimento com pouca capacidade de resistência. Essa política, entretanto, contrariava a tradição multilateral do país (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2007), sendo, portanto, estritamente regulamentada pelo Legislativo, mediante a Lei de Promoção Comercial (*Trade Promotion Authority*), aprovada em 2002. O TPA, como ficou conhecido, limitava a ação do Executivo a termos aduaneiros, enquanto restringia as questões relacionadas à política antidumping e aos subsídios agrícolas ao âmbito das decisões do Congresso. Se, em 2001, os EUA possuíam apenas dois acordos preferenciais (NAFTA e Israel), em 2007 (ano de expiração do TPA), a situação era bem diferente. Como afirma Thiago Lima, em artigo recente na Revista Brasileira de Política Internacional:

Na América Latina foram concluídos acordos com: Chile, implementado em 2004; Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana - o CAFTA+DR⁴ -, plenamente ratificado em 2007; Peru, ratificado em 2007; Colômbia, assinado em 2006; Panamá, assinado em 2007. (LIMA, 2009)

O repúdio à estratégia comercial norte-americana por parte de Equador, Bolívia e Estados-membros do Mercosul obstou os esforços estadunidenses na região, levantando questionamentos quanto à sua atratividade. Com a exceção do Chile – que já contava com elevado nível de abertura econômica, a efetividade dos

⁴ Do inglês: “*Central America Free Trade Agreement-Dominican Republic*”.

acordos firmados com países da América do Sul foi extremamente limitada, em razão das desconfianças relativas a objetivos políticos e de segurança. As principais economias sul-americanas permaneceram, então, abertas à competição comercial entre Brasil e Estados Unidos.

Segundo dados do Relatório de Comércio e Desenvolvimento, elaborado pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, UNCTAD (2007b), o Mercosul logrou êxito na promoção de desvios de comércio significativo na subregião, ainda que persistam conflitos sobre o desgravamento tarifário e as barreiras não-alfandegárias. Brasil e Argentina absorvem a maior parte das exportações uruguaias e paraguaias, majoritariamente de complexos de produtos primários (carne bovina, soja, couro, milho, leite e derivados). Em contrapartida, Uruguai e Paraguai absorvem exportações de média e alta tecnologia brasileiras, bem como argentinas. Nesse caso, o principal concorrente comercial é a China, sobretudo ao analisarmos a pauta de importações do Paraguai. A participação dos Estados Unidos nas importações uruguaias e paraguaias é inferior à participação da União Europeia e da China.

Nesse contexto, a crescente participação chinesa nas transações comerciais com o Mercosul não pode ser desconsiderada. As frágeis instituições de regulação das relações trabalhistas e os baixos salários associam-se à desvalorização do yuan, resultando em maior competitividade para as exportações oriundas da China. Além disso, os mecanismos estatais de proteção da indústria nacional e de aperfeiçoamento do parque industrial e das manufaturas justificam o crescente “peso chinês”. Seja mediante a importação de equipamentos eletrônicos de média tecnologia (vide o caso do Paraguai, em que a China figura como principal exportador, à frente do Brasil e da Argentina⁵) ou pela implantação de montadoras de automóveis (no caso do Uruguai, onde a empresa chinesa Cherry se instalou em 2006), o capital chinês

⁵ Fonte: *Trade Profiles: Paraguay* (a partir da Organização Mundial do Comércio, www.wto.org).

acirra a competição entre empresários na subregião. Esse processo constitui interessante objeto de análise para estudos posteriores.

Comparando o Mercosul com outros blocos regionais compostos por países em desenvolvimento, pode-se observar o avanço em relação às reduções tarifárias intrarregionais (vide gráfico 1). Considerando a cláusula da nação mais favorecida (do inglês, *Most Favored Nation* – MFN), a redução intrarregional no Mercosul figura como uma das mais significativas, inserida em uma tendência geral à liberalização. Isso ajuda a explicar o desvio de comércio obtido com o acordo, bem como a crescente especialização da estrutura produtiva dos Estados-membros e a manutenção das assimetrias.

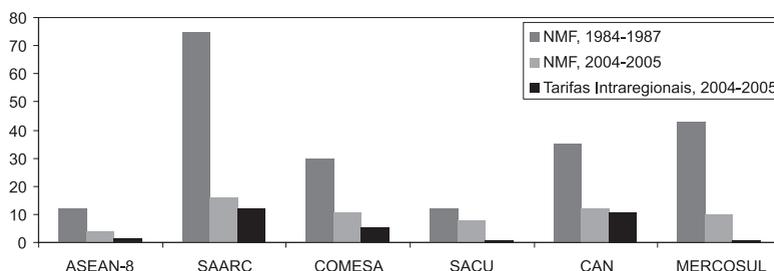


Gráfico 1: Cláusula da nação mais favorecida e desgravamento tarifário em blocos formados por países em desenvolvimento⁶

Fonte: Conferência das Nações unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (2007b).

Investimento estrangeiro direto no MERCOSUL

Se, no âmbito comercial, a presença norte-americana no Mercosul ainda é limitada, no que se refere aos investimentos externos, os Estados Unidos figuram como o principal investi-

⁶ As siglas correspondem aos seguintes acordos de integração: Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN); Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC); Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA); União Aduaneira da África Austral (SACU); Comunidade Andina (CAN).

dor no Cone Sul. Consoante o Relatório de Comércio e Desenvolvimento de 2007 (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO, 2007b), o regionalismo tem-se mostrado instrumento efetivo na atração de investimentos estrangeiros diretos, especialmente quando acompanhados por reformas liberalizantes nos seus países-membros. (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO, 2007b, p. 38)

A influência desses investimentos sobre o comércio, contudo, não é desprezível. Hirst e Thompson (1998) destacam momentos de inflexão nos saldos comerciais entre Brasil e Estados Unidos, durante a década de 1990. O relacionamento comercial bilateral vai do superávit comercial, nos primeiros anos, ao déficit em meados da década de 1990 (sendo que os EUA foram responsáveis por 50% desse déficit), retornando a apresentar superávits a partir de 1999. A autora argumenta que esse retorno se dá em razão da desvalorização da moeda brasileira, em 1999, e do crescente comércio intrafirmas nas transações bilaterais. (HIRST; THOMPSON, 1998, p. 102)

Por que, no entanto, ocorrem a desvalorização e o incremento do comércio intrafirmas? O investimento direto pode ser entendido como elo entre tais movimentos. O processo de transferência de ativos exerce influência direta sobre as flutuações cambiais. O aumento do comércio intrafirmas reflete a entrada de firmas estrangeiras ou a internacionalização de empresas brasileiras. Ao observar os fluxos de investimentos diretos para o Brasil, Sarti e Laplane (2003) observam elevação significativa dos ingressos no triênio 1996-1998, em decorrência de reformas liberalizantes e das privatizações. Dados da Conferência das Nações unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (2007a) revelam os Estados Unidos como principal investidor no período, passando de uma média anual de U\$11 bilhões (no período 1990-95) para U\$ 20 bilhões (em 1998). A elevação dos investimentos diretos no período contou com participação sig-

nificativa de capital espanhol e holandês. Tal influxo de capitais impactou significativamente na balança comercial e nas relações Brasil-Estados Unidos e Brasil-Mercosul.

A regulação dos investimentos em âmbito regional ainda é precária, seguindo as regras da Rodada do Uruguai. Segundo Machado e Motta Veiga (1997), os protocolos do Mercosul e os acordos bilaterais sobre investimentos na região ainda não foram ratificados, embora as negociações continuem. O Acordo, assim, não confere prerrogativas a seus membros nessa área, prevalecendo as normas da Organização Mundial do Comércio.

Amal (2005) afirma que, além de condicionantes macroeconômicos, fatores institucionais – liberdade econômica e risco político – desempenham papel determinante para a atração de investimentos estrangeiros diretos na América Latina. O grau de integração regional, segundo os autores, contribui apenas indiretamente para o maior fluxo de IED na região, na medida em que amplia as trocas comerciais. O aumento na entrada de IED decorre, em primeira instância, do incremento no intercâmbio comercial e, em segunda instância, da integração regional, enquanto estrutura de governança política e institucional. Nessa linha de raciocínio, fica evidente que, dada a pouca regulação conjunta em matéria de investimentos no Mercosul (MACHADO; MOTTA VEIGA, 1997), o aumento do fluxo de IED corresponde mais a estímulos internos, nos quais Brasil e Argentina têm ampla vantagem intrabloco (estrutura produtiva, mercado consumidor, instituições políticas, recursos naturais), do que à iniciativa de integração regional⁷.

⁷ Investimentos na estruturação e ampliação da infraestrutura regional tendem a dar uma nova tônica aos fluxos de capitais para a região. Nesse aspecto, faz-se necessário compreender o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Considerado como importante iniciativa de combate às assimetrias regionais, visa ao desenvolvimento das “economias menores”, seja no estímulo ao aperfeiçoamento de processos gerenciais, seja em infra-estrutura. Tal iniciativa ainda é bastante incipiente e nenhum projeto foi concluído até o presente. Entretanto, ao sinalizar novas possibilidades de investimento, e considerando as históricas dificuldades de financiamento enfrentadas pelos países da região, constituem iniciativas de estímulo ao ingresso de capital estrangeiro, ainda que sua

A presença estadunidense na economia dos membros do Mercosul, em termos de IED, é significativa. No Brasil, o IED proveniente dos EUA concentra-se no setor secundário e no setor de serviços. A produção de alimentos, produtos químicos, eletrônicos – notadamente comunicações (rádio, TV, telefonia) – e automóveis soma-se à prestação de serviços financeiros. Entre os parceiros do Mercosul, o país que mais investe no Brasil é o Uruguai, com a 19ª posição (BANCO CENTRAL, 2007), seguido da Argentina (23ª posição) e, por último, do Paraguai (62º país que mais investe no Brasil). A posição de destaque do Uruguai como principal investidor sul-americano tem como fundamento a abertura do país a capitais externos. Estados Unidos, Alemanha (Bayer) e Suíça (Nestlé) figuram como principais investidores, sobretudo no período 1996-1998, seguidos da Itália (Parmalat). Em 2001, aquisições realizadas pelos bancos espanhóis Bilbao Viscaia e Santander contribuíram para bater o recorde histórico de entrada de capitais estrangeiros no país (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO, 2007c).

Estados Unidos e Espanha também respondem pela maior parte do estoque de IED na Argentina. O Chile – e não o Uruguai – aparece como o principal investidor sul-americano na Argentina, reforçando a hipótese de que, se a integração regional estimula o comércio intrarregional e atrai capitais estrangeiros, Estados-membros com poucos controles sobre o movimento de capitais atuam como articuladores entre as principais economias. No caso argentino, o principal destino do IED é o Brasil.

A participação americana é significativa também no Paraguai, em que também são significativos os investimentos brasileiros. Os EUA participaram com 36% do fluxo médio de IED, seguido do Brasil (10%), e isso para o período entre 2000 e 2002. A particularidade do caso paraguaio, porém, reside no grande número empresas transnacionais vindas dos EUA. O “Relatório

forma ainda não esteja definida (via títulos, crédito, contratação de serviços, operações conjuntas, entre outras).

sobre Investimento Estrangeiro Direto – Paraguai” (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO, 2007c) revela que o Paraguai possui maior número de filiais de empresas estrangeiras do que o Uruguai, apesar do maior fluxo de investimentos para o segundo. Isso revela diferenças qualitativas na finalidade do investimento, dissociado das atividades produtivas, no caso uruguaio.

Tabela 1: Multinacionais estadunidenses no Cone Sul (1990-2000)

País	1990-95	1996	1997	1998	1999	2000
Brasil	434	425	459	507	601	611
Argentina	184	283	304	325	387	372
Paraguai	70	135	246	340	423	370
Uruguai	27	40	44	46	47	46

Fonte: Conferência das Nações unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (2007a)

Em linhas gerais, a atuação das multinacionais norte-americanas no Cone Sul baseia-se, em grande medida, na exploração de recursos naturais. Minérios, alimentos e matérias-primas constituem os principais complexos de atuação de tais companhias. Tal especialização reforça a divisão do trabalho em escala mundial. Isso implica desconstruir criticamente a tese de Dunning (1988), de que o investimento estrangeiro estaria associado a mudanças da divisão internacional do trabalho. A incorporação de IED intensivo em capital em setores tradicionais não alterou a estrutura produtiva dos países-membros do Mercosul, sendo utilizados para aumentar a produtividade nos setores de investimento privilegiado.

Machado e Motta Veiga (1997) demonstram o aumento no agregado de exportações brasileiras, durante a década de 1990. A maior competitividade nas exportações atinge tanto o setor agrícola quanto o industrial – com maior crescimento relativo. Entretanto, não se observa a inclusão de novos produtos na pauta de exportações, o que implica compreender o aumento

da competitividade como resultado de inovações nos processos produtivos e não em bens finais. A manutenção das estruturas produtivas, apesar do maior fluxo de investimentos para a região, articula as lógicas da integração regional e do fenômeno mais amplo de mundialização do capital, acentuando o desenvolvimento desigual em escala global (HARVEY, 2005), reforçando, uma vez mais, a hipótese de hierarquização no sistema-mundo. (WALLERSTEIN, 2001)

Conclusão

O MERCOSUL, assim como o NAFTA, não visa a implementar um novo modelo de desenvolvimento regional, muito menos a contestar a ordem internacional estabelecida. Nasce como “condição fundamental para acelerar seus [dos Estados-membros] processos de desenvolvimento econômico com justiça social.” (Tratado de Assunção, 1991). Portanto, a partir dos argumentos citados, é possível chegar às seguintes proposições para debate:

- 1) Quanto à natureza da integração regional, inserida no modo de produção capitalista:
 - a. O sistema internacional está hierarquicamente organizado, considerando os fluxos de capitais e a estrutura de governança. A expansão desses fluxos é inerente ao modo de produção capitalista, dada a busca por novos mercados.
 - b. A integração regional trata da *inserção* das regiões nesse movimento do capitalismo. À medida que apenas reproduz regras e modelos externos, essa inserção se reveste de caráter dependente e desigual, portanto, vulnerável às oscilações dos fluxos de capitais internacionais.
 - c. A entrada de capitais estrangeiros na região está proporcionalmente relacionada à “remessa de lucros para o exterior” no mesmo período.

- d. A dependência do fluxo de capitais externos torna a região ainda mais vulnerável aos movimentos internacionais de preços, muitas vezes entendidos como “crises internacionais”.
- e. O caráter hierárquico e desigual reproduz-se, também, entre os Estados-membros, aumentando as assimetrias internas.

2) Sobre o Mercosul como mecanismo de projeção internacional:

- a. Entraves à coordenação macroeconômica tornam menos assertivo o posicionamento conjunto do Mercosul em fóruns internacionais, sobretudo em áreas sensíveis.
- b. Os pleitos do Brasil em fóruns multilaterais relacionam-se diretamente a questões mais amplas que o escopo do Mercosul (G-20, UNASUL, Conselho de Defesa Sul-Americano) ou a pleitos individuais do Brasil (Conselho de Segurança da ONU). Colocando-os em perspectiva, é importante ressaltar o caráter pedagógico do Mercosul para outras iniciativas regionais, como a UNASUL e a ALBA, muito embora o modelo calcado na liberalização dos fluxos comerciais seja notadamente questionado por outros Estados da região, como parece ser o caso, sobretudo, da Venezuela.
- c. A integração é fator secundário para a atração de investimentos estrangeiros, dependendo de variáveis econômicas, sociais e políticas de cada país.
- d. A falta de articulação em termos de abertura financeira enseja uma espécie de oportunismo financeiro, no qual os investimentos adentram a região pelos Estados-membros com menores barreiras à entrada de capitais, para depois se destinarem às economias centrais da região. Converter essa entrada oportunista de capital em desen-

volvimento econômico constitui mais um desafio para os Estados menores.

- e. O aumento da competitividade tem-se traduzido mais em inovação nos processos de produção (introdução de novas tecnologias de produção) do que em produtos finais (com maior valor agregado). Mantém-se, portanto, a especialização produtiva, não havendo estímulo à transferência de tecnologia.

Como já afirmamos, não seria prudente, do ponto de vista analítico, desconsiderar os efeitos pedagógicos do Mercosul para o Estado e para o empresariado dos Estados-membros. Além disso, é recorrente o discurso do Acordo com parte de um projeto político brasileiro para a região, de modo a apoiar e aumentar o poder de barganha dos Estados-membros em questões multilaterais. Entretanto, não há evidências de que o Acordo, enquanto instrumento de maior liberalização, possibilite ganho de poder ou redistribuição do poder mundial, consideradas as proposições anteriormente elencadas. Ao aumentar a integração da região com o movimento internacional de capitais, o Mercosul acaba por aumentar a ingerência privada sobre a agenda e o posicionamento dos Estados-membros no jogo político internacional.

Referências

AMAL, M. *Modelo teórico e operacional de análise de determinantes de IDE na América Latina*. 2005. 231 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2005.

BALASSA, B. *Teoria da integração econômica*. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1973.

BANCO CENTRAL. *Censo de Capitais no Brasil 2007*. Disponível em www.bcb.gov.br. Acesso em 05 de outubro de 2007.

BANDEIRA, L. A. M. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul 1870 – 2003)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BECKER, B. K.; EGLER, C. A. G. *Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo*. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.

CAMPOS, C. O. El ALCA: los orígenes del viejo sueño imperial. In: AYERBE, L. F. (Coord.). *Integração Latino-Americana e Caribenha*. São Paulo: Fundação Memorial da América Laatina; Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 2007.

CEPAL. Panorama Econômico da América Latina 2007. Disponível em <<http://www.cepal.org>>. Acesso em: 20 out. 2007.

CERVO, A. L.; BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Unb, 2002.

CHESNAIS, J. F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1994.

DUNNING, J. The eclectic paradigm of international production: a restatement and some possible extensions. *Journal of international Marketing Business Studies*, Londres, v. 19, n.1, p.1-31, springs, 1988.

FURTADO, C. *A Construção Interrompida*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

GONÇALVES, R. A economia política do investimento externo direto no Brasil. In: MAGALHÃES, J. P. A.; MINEIRO, A.S.; ELIAS, L. A. (Ed.). *Vinte anos de política econômica*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

HARVEY, D. A theory of uneven geographical development. In: _____. *Spaces of global capitalism: towards a theory of uneven geographical development*. Londres: New Left Books, 2005.

_____. *O novo imperialismo*. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

HIRST, P.; THOMPSON, G. *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

HODARA, J. Cepalismo. In: _____. *Términos latinoamericanos para el Diccionario de Ciencias Sociales*. Buenos Aires: CLACSO. 1976

LIMA, T. A política comercial da administração Bush: o NAFTA-DR e a resistência interior. *Revista Brasileira de Política Inter-*

nacional, Brasília, v. 52, n. 1, jun. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25 de Setembro de 2009.

MACHADO, J. B.; MOTTA VEIGA, P. *A ALCA e a estratégia negociadora brasileira*. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 51, jul. 1997. FUNCEX, Relatório n. 127.

MARTI, R. Z. Evolución de las propuestas de la CEPAL: su aporte al desarrollo. In: *Comercio Exterior*, México, fev. 2001.

MARX, K. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural. 1983.

MERCOSUL. Tratado de Assunção e anexos, de 26 de março de 1991. Tratado para a constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. *Boletim de Integração Latino-americana*, Brasília, n. 14, p. 75-76 jul./set. 1994.

MOTTA VEIGA, P. Foreign direct investment in Brazil: regulation, flows and contribution to development, 2004. Disponível em: <http://www.iisd.org/pdf/2004/investment_country_report_brazil.pdf>. Acesso em: 23 out. 2007.

RIOS, S. Relatório: Comércio e integração. In: MARCONINI, M. *A política externa brasileira em perspectiva: segurança, comércio e relações bilaterais*. São paulo: Aduaneiras, 2006.

SARTI, F.; LAPLANE, M. O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90. In: LAPLANE, M.; COUTINHO, L. E HIRATUKA, C. (Org.). *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo: Unesp/ Unicamp, 2003.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO. Brazil: report on foreign direct investment, 2007a. <<http://www.unctad.org>>. Acesso em: 19 set. 2007.

_____. Trade and development report 2007. <<http://www.unctad.org>>. Acesso em: 19 set. 2007b.

_____. Uruguay: Country Fact Sheets on Foreign Direct Investment, 2007c. Disponível em: <<http://www.unctad.org>>. Acesso em: 19 set. 2007.

VIDIGAL, C. E. *Relações Brasil e Argentina: a construção do entendimento (1962-1986)*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. Integration Brazilian foreign policy in the Cardoso Era: the search for autonomy through. In: *Latin American Perspectives*, v. 34, n. 58, 2007. Disponível em: <http://lap.sagepub.com/cgi/content/abstract/34/5/58>. Acesso em 27 de agosto de 2007.

WALLERSTEIN, I. M. *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

CAPÍTULO 6

Energias renováveis na América Latina e no Caribe: atores e agendas

Emma Mendoza Martínez

Introdução

O aumento dos preços dos hidrocarbonetos, seu esgotamento cada vez mais previsível e os impactos globais negativos da atividade humana (entre os quais o aquecimento global ocupa o primeiro lugar em termos de importância) são algumas das razões pelas quais, nas últimas décadas, atores políticos, sociais e econômicos têm buscado mecanismos que permitam superar a pressão dessas condições sem afetar o crescimento econômico dos países. Como base para um novo modelo de desenvolvimento, formula-se o princípio da sustentabilidade – o desenvolvimento com o mínimo impacto possível sobre o meio ambiente, que aproveite ao máximo os recursos (energéticos, de matéria-prima) disponíveis e que *permita à geração presente satisfazer suas necessidades, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas*. Como parte desse princípio, começa-se a promover a ampliação do uso das fontes renováveis de energia, que permitem substituir os hidrocarbonetos como principal energético em algumas áreas, diminuindo, em parte, a dependência das economias em relação ao gás natural e ao petróleo, e o efeito negativo que tais fontes de energia têm sobre o ambiente natural em diferentes etapas de sua obtenção e combustão.

A América Latina e o Caribe¹ é uma das zonas do planeta com o maior potencial presente para o desenvolvimento de energias renováveis. Algumas dessas fontes já têm longo caminho percorrido em seu uso, enquanto outras apenas começam a ser seriamente consideradas como uma alternativa viável que permita a diminuição da altíssima dependência dos países da região em relação ao petróleo – combustível tradicionalmente utilizado como fonte primária no fornecimento energético nacional, devido às amplas reservas com que conta a região, mas que dão sinais de esgotamento.

Energias renováveis – alternativa energética às fontes de energia convencionais

Definem-se como renováveis as energias obtidas de fontes naturais capazes de se regenerar. São energias que, administradas de forma adequada (sustentável), podem ser exploradas por tempo ilimitado, já que sua quantidade disponível não diminui à medida que são aproveitadas. A razão pela qual essas fontes de energia têm adquirido tanta importância na atualidade diz respeito, sobretudo, à expectativa de suas emissões líquidas de dióxido de carbono – o principal causador do aquecimento global – nulas ou quase. As baixas emissões de CO₂ e de poluentes em geral têm levado a que essas fontes de energia sejam classificadas como amigas do meio ambiente. Outros benefícios do uso das energias renováveis são: 1) o incremento da segurança energética, porque garantem independência em relação a importações de combustíveis fósseis, sobretudo para os países que carecem de recursos próprios desse tipo; 2) permitem a diversificação das fontes de energia; 3) implicam a descentralização do fornecimento de energia, o que confere ao sistema estabilidade e

¹ No presente trabalho, o termo “América Latina e Caribe” diz respeito à região integrada por 35 países do continente americano abrangendo México, América Central, o Caribe e a América do Sul. A maior parte dos dados apresentados no presente capítulo correspondem aos 26 países membros da Organização Latino-americana de Energia (OLADE).

baixa sensibilidade a possíveis falhas; 4) a criação de um grande número de empregos, vinculados à sua exploração e à construção de infraestruturas.

Por um lado, o reconhecimento dos múltiplos benefícios econômicos, sociais, ambientais e de segurança energética explica o tratamento especial que as economias mais desenvolvidas têm dado às energias renováveis no âmbito de suas políticas energéticas. À parte do notável orçamento dedicado à pesquisa, desenvolvimento e disseminação dessas tecnologias, algumas outras medidas para impulsioná-las podem ser lembradas: a elaboração de uma legislação favorável ao estímulo da produção energética a partir de fontes renováveis, a aplicação de um conjunto de incentivos fiscais e financeiros a investidores e consumidores, assim como a formação de recursos humanos para a implementação de seu uso. Em 2006, o investimento mundial na indústria de energias renováveis superou a ordem dos 70 bilhões de dólares². Esse montante destinado ao seu desenvolvimento leva-nos a concluir que, apesar de ainda constituir uma baixa participação no fornecimento total de energia primária, em termos de financiamento o mercado das renováveis é muito mais amplo do que o estimado com base nos dados de produção. (O'BRIEN, 2007)

Por outro lado, a história recente tem demonstrado que somente a expansão das tecnologias de fontes renováveis, na falta de uma mudança de paradigma diante da visão tradicional de crescimento econômico e fomento ao consumo, acaba por converter tais energias em mais um tipo de *commodities* no mercado contemporâneo, reduzindo a quase zero o seu benefício social. Lamentavelmente, nos exemplos atuais de desenvolvimento das renováveis, é possível constatar que os interesses do mercado são privilegiados, frequentemente em detrimento de interesses coletivos e sociais.

² Dados a partir de *Global Trends in Sustainable Energy Investment* (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, 2007).

Tipos de fontes renováveis de energia:
potencial de geração e desenvolvimento.

Os tipos de energia renovável que têm recebido maior reconhecimento e cujo potencial é mais aproveitado na atualidade são: a hidráulica (a energia motriz da água); a eólica (energia das correntes aéreas); a solar (nas modalidades termosolar e fotovoltaica); a geotérmica (energia calorífica do interior da Terra); e a biomassa (que inclui tanto combustíveis não-fósseis de origem vegetal e animal e resíduos municipais ou da agricultura, quanto produtos derivados do processamento dos insumos anteriores). As energias eólica, solar, geotérmica e da biomassa nas modalidades de biocombustíveis e produtos processados da biomassa (biomassa “moderna”³) são denominadas “novas renováveis”, uma vez que a história de seu aproveitamento em grande escala é notavelmente mais jovem em comparação com o uso da hidroeletricidade e da biomassa tradicional (a lenha ou outros materiais utilizados principalmente para o cozimento de alimentos e a calefação mediante sua combustão). Existem outros tipos de novas fontes renováveis de energia, por exemplo, a maremotriz. Contudo, até o momento essas últimas não têm uma participação importante na produção de energia em nível mundial, principalmente pelas dificuldades técnicas de seu aproveitamento ou pelas condições geográficas específicas com as que deve contar o Estado que se propõe a desenvolvê-las.

³ A biomassa moderna inclui uma imensa variedade de produtos sólidos, líquidos e gasosos, resultantes dos processos individuais ou combinados de digestão anaeróbica, fermentação, compostagem, pirólise, hidrogasificação, hidrogenação, destilação destrutiva, hidrólise, entre outros. Nos casos mais simples se aproveitam os materiais residuais da atividade industrial (por exemplo, o aproveitamento dos desperdícios da indústria madeireira para a produção de cápsulas – *pellets*, utilizados como combustível; o aproveitamento enquanto combustível do licor negro, *black liquor* – resíduo resultante da indústria do papel; o aproveitamento dos resíduos orgânicos para a produção de fertilizantes de solos ou conjuntamente com a produção de biogás). Nos casos mais avançados, os resíduos são tratados quimicamente na produção de alcóois e hidrocarbonetos gasosos, tais como metano e etano, também empregados como combustíveis.

Em comparação com as fontes convencionais de energia (os hidrocarbonetos e o carvão, por exemplo), as renováveis ocupam um lugar relativamente modesto na produção total de energia primária (conferir figura 1 e tabela 3), apesar de que suas reservas tecnicamente aproveitáveis sejam suficientes para satisfazer seis vezes a demanda atual de energia em todo o mundo⁴. É necessário esclarecer aqui que, apesar desse potencial, a *densidade energética*⁵ das renováveis, no geral, é significativamente menor do que a das fontes energéticas convencionais; ademais, elas não permitem, em todos os casos, alimentar indústrias energéticas intensivas, sendo esta a razão principal pela qual a exploração das fontes renováveis é economicamente menos competitiva diante das fontes de energia que, hoje, consideramos tradicionais. Entre as renováveis, podemos lembrar que a maior contribuição é realizada pela biomassa tradicional e a hidroeletricidade de grande escala (conferir a figura 2).

Na rubrica de eletricidade, a participação das renováveis é muito maior, alcançando 23% da capacidade total instalada, embora grande parte dessa porcentagem seja proporcionada pela hidroeletricidade de grande escala (conferir as tabelas 1 e 3). A contribuição das novas renováveis é menor, ainda que as suas taxas de crescimento anual, conforme atesta a tabela 2, parecem indicar uma ampliação importante desse setor em médio e longo prazos. No cenário mais otimista, que implica um esforço conjunto de todos os Estados a fim de mitigar as emissões de gases de efeito estufa e evitar o aquecimento do planeta, estima-se como

⁴ Dados a partir de Nitsch, J.; Krewitt, W.; Nast, M.; Viebahn, P.; Gärtner, S.; Pehnt, M.; Reinhardt, G.; Schmidt, R.; Uihlein, A.; Barthel, C.; Fishedick, M.; Merten, F.; Scheurlen, K. (2004): Ökologisch optimierter ausbau der nutzung erneuerbarer Energien in Deutschland. In: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit [ed.]: Umweltpolitik, Köllen Druck. Revolución Energética. Perspectiva Mundial de la Energía Renovable. Greenpeace Internacional, Conselho Europeu de Energias Renováveis (EREC), 2007.

⁵ Poderíamos chamar de densidade energética a quantidade de energia produzida por volume da fonte de energia ou pela área (ocupada pelo equipamento ou instalação) necessária para gerar uma quantidade de energia determinada.

sendo viável, para 2050, cobrir em uns 50% da demanda energética com fontes renováveis e com o uso eficiente de energia⁶.

Com respeito aos mercados em que as energias renováveis competem de maneira satisfatória com as energias tradicionais, hoje em dia, pode-se afirmar que eles são quatro: 1) geração de eletricidade; 2) aquecimento de água e calefação; 3) combustíveis para o transporte; 4) eletrificação rural (em localidades afastadas do fornecimento elétrico convencional)⁷.

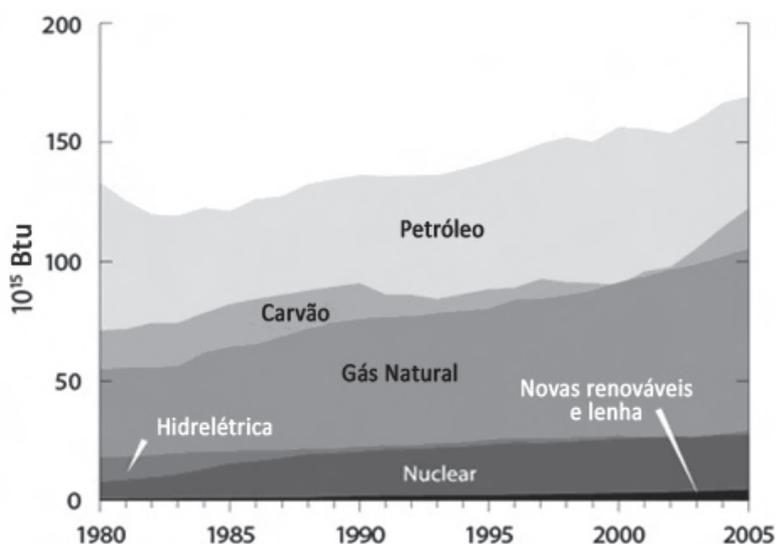


Gráfico1: Comparação da participação mundial das energias renováveis com outras fontes convencionais de energia (1980-2005)

Fonte: International Energy Annual Report (2005). Energy Information Administration, outubro de 2007.

⁶ Dados a partir de *Revolución Energética: Perspectiva Mundial de la Energía Renovable*. Greenpeace Internacional, Conselho Europeu de Energias Renováveis (EREC), 2007.

⁷ Dados a partir de *Renewables 2005 Global Status Report*. REN21 Renewable Energy Policy Network, Washington, DC: Worldwatch Institute, 2005.

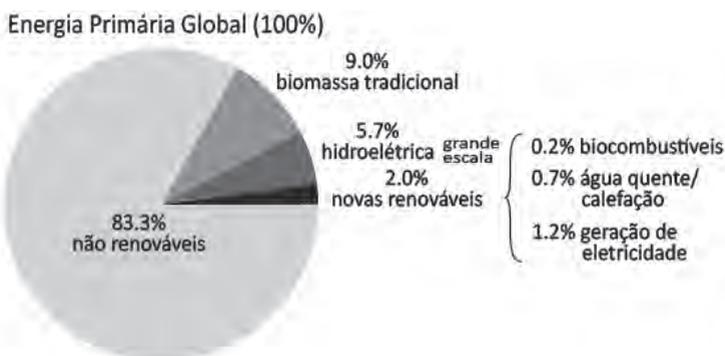


Gráfico 2: Participação das energias renováveis na oferta total de energia primária (OTEP) no mundo (dados de 2005)

Fonte: Dados a partir de *Renewables 2005 Global Status Report*.

REN21 Renewable Energy Policy Network, Washington, DC: Worldwatch Institute, 2005.

Tabela 1: Fontes de energia renovável com maior desenvolvimento em nível mundial

Tipo de fonte	Capacidade mundial instalada em 2006, unidades respectivas		Países com o maior desenvolvimento da fonte, % do total mundial
Hidroelétrica	764,000	MW ^{a)}	^o China — 13.7; Canadá, Brasil — 11.5
Eólica	74,306	MW	^c Alemanha — 27.8, EUA — 15.7
Geotérmica	9,583	MW	^c EUA — 29.5, Filipinas — 20.1
Fotovoltaica	3,705	MW ^{b)}	^c Alemanha — 38.6, Japão — 38.4
Bioetanol	20,198	ktep ^{c)}	^p EUA — 45.4, Brasil — 43.9

Fonte e legenda: British Petroleum Review of World Energy 2007, seção Renewables. <http://www.bp.com>. ^{a)} Calculado com dados de Renewables 2007. Global Status Report. A pre-publication summary for the UNFCCC COP13 REN21 Renewable Energy Policy Network for the 21st Century, Bali, Indonesia. Dezembro de 2007. <http://www.ren21.net>; ^{b)} dados de 2005; ^{c)} "ktep": milhares de toneladas equivalentes de petróleo; "o": consumo, "c": capacidade instalada, "p": produção.

Tabela 2: Taxas de crescimento anual 2006 das novas energias renováveis

Fonte renovável	Taxa de crescimento anual 2006, %
Solar fotovoltaica	50-60
Eólica	25-30
Termosolar	15-20
Biocombustíveis	15-20

Fonte: *Renewables 2007. Global Status Report. A pre-publication summary for the UNFCCC COP13 REN21 Renewable Energy Policy Network for the 21st Century, Bali, Indonésia, disponível em <http://www.ren21.net>*

Tabela 3: Indicadores de energia (2006, 2007)

Indicadores	2006	2007 (est.)	Unidade
Participação das renováveis no fornecimento total de energia primária ^{a)}	~17		%
Participação das novas renováveis no fornecimento total de energia primária ^{b)}	~2		%
Participação do investimento em novas renováveis no total de investimento no setor de energia ^{c)}	~10		%
Capacidade total (mundial) de geração de eletricidade		4,300 (100)	GW (%)
Capacidade de geração de eletricidade de fontes renováveis (excluindo grandes hidroelétricas)	206	237 (5.5)	GW (%)
Capacidade de geração de eletricidade de fontes renováveis (incluindo grandes hidroelétricas)	970	1010 (23)	GW (%)
Eólica	74	93	GW
Fotovoltaica (sistemas interconectados)	5.0	7.8	GW
Termosolar	103	121	GW
Bioetanol (produção anual)	38	44	10 ⁹ litros
Biodiesel (produção anual)	6	8	10 ⁹ litros

Os dados apresentados para o ano de 2007 são estimativas sujeitas a revisão.

Fontes: *Renewables 2007. Global Status Report. A pre-publication summary for the UNFCCC COP13 REN21 Renewable Energy Policy Network for the 21st Century, Bali, Indonesia, disponível em <http://www.ren21.net>; ^{a)} Dados de 2004. *Renewables 2005 Global Status Report. REN21 Renewable Energy Policy Network, Washington, DC: Worldwatch Institute, 2005*; ^{b)} *World Energy Outlook 2006. International Energy Agency. Paris: OECD/IEA. 2006*; ^{c)} *Virginia Sonntag O'Brien. Global Investment in 2007 in the Sustainable Energy Markets. REN21 UNEP/SEFI, maio de 2007, disponível em <http://www.ren21.net>.**

América Latina e o Caribe: panorama energético e papel das energias renováveis

Tomada em termos gerais, a América Latina e o Caribe apresentam uma alta dependência da oferta total de energia primária (OTEP) de combustíveis fósseis: 72,3% da oferta total em 2005, dos quais correspondem 41,4% ao petróleo, 26,4% ao gás natural e 4,5% ao carvão⁸. Essa alta participação dos combustíveis tradicionais na cesta energética regional se deve, basicamente, à sua abundância na região, permitindo o autoabastecimento energético líquido da região e a exportação desses bens ao mercado internacional. Assim, em 2006, o consumo de petróleo próprio da América Latina e o Caribe constituiu tão somente 63% da produção, ao passo que, no caso do carvão, esse número foi de 55% e somente na rubrica do gás natural se observou um autoabastecimento líquido, com o consumo de 98% do gás produzido⁹. Não obstante, em nível de economias individuais, a situação com o fornecimento energético é muito heterogênea. Essas diferenças, provavelmente, provêm do mosaico de condições específicas em cada um dos países integrantes da ALC e que, por sua vez, dependem, à primeira vista, da disponibilidade de recursos energéticos internos (renováveis e não-renováveis) e de sua qualidade, da vontade política dos governos estatais e da demanda energética interna a ser coberta (ou seja, do tamanho do mercado energético nacional). Na sequência, realizaremos uma breve revisão da situação energética atual da região por tipo de fonte de energia.

Petróleo

As reservas provadas de petróleo da América Latina e do Caribe constituíam 10% das reservas mundiais no final de 2006¹⁰.

⁸ Dados a partir de *Relatório de Estatísticas Energéticas*, 2005. Organização Latino-americana de Energia (OLADE), Equador, 2006.

⁹ Cálculos com dados de *British Petroleum Review of World Energy 2007*. <http://www.bp.com>

¹⁰ Dados a partir de *British Petroleum Review of World Energy 2007*, disponível em <http://www.bp.com>

Dos 35 países que integram a ALC, 14 contam com reservas petrolíferas provadas, ainda que mais de 90% delas se encontrem em posse de unicamente três países – México, Brasil e Venezuela, em ordem ascendente do tamanho de seus recursos petrolíferos¹¹ (ver figura 3). Mais da metade do petróleo cru produzido por México e Venezuela destina-se à exportação (principalmente aos Estados Unidos, ocupando, respectivamente, 11% e 81% do valor total de suas exportações, em 2003). O Brasil emprega a maior parte de sua produção para autoabastecimento, cobrindo mais de 95% do consumo interno; o restante do consumo brasileiro é satisfeito, para o ano em questão, com a importação, posicionando ao Brasil como o maior importador de petróleo na ALC. Essa situação muda, agora, com o desenvolvimento da exploração do Pré-Sal brasileiro.

Outros produtores de petróleo na região são Colômbia, Equador, Argentina e Trinidad e Tobago, com exportações orientadas principalmente ao mercado regional. (ALBAVERA e VARGAS, 2005; LAJOUS, 2007) Porém, devido à queda da produção (Colômbia e Equador) e do crescimento da demanda interna a ritmos maiores em relação à produção (Argentina), estima-se que, em poucos anos, estes três Estados passem a suprir somente a sua demanda interna. (ARRIAGADA HERRERA, 2006) Atualmente, em condição de autoabastecedor de petróleo se encontram a Bolívia¹², cuja produção supera de maneira insignificante o seu consumo interno, e, mais recentemente, o Brasil, que declarou sua autossuficiência petrolífera em 2006.

Importadores líquidos de petróleo na região são todos os países da América Central e Caribe (exceto Trinidad e Tobago), assim como Chile, Peru, Paraguai e Uruguai na América do Sul¹³. A produção de petróleo dessas nações (em caso de possuir

¹¹ *Ibid.*

¹² Dados a partir de *Relatório de Estatísticas Energéticas*, 2005.

¹³ *Ibid.*

e explorar reservas petrolíferas) é muito modesta e não chega a cobrir a demanda interna existente para tal combustível.

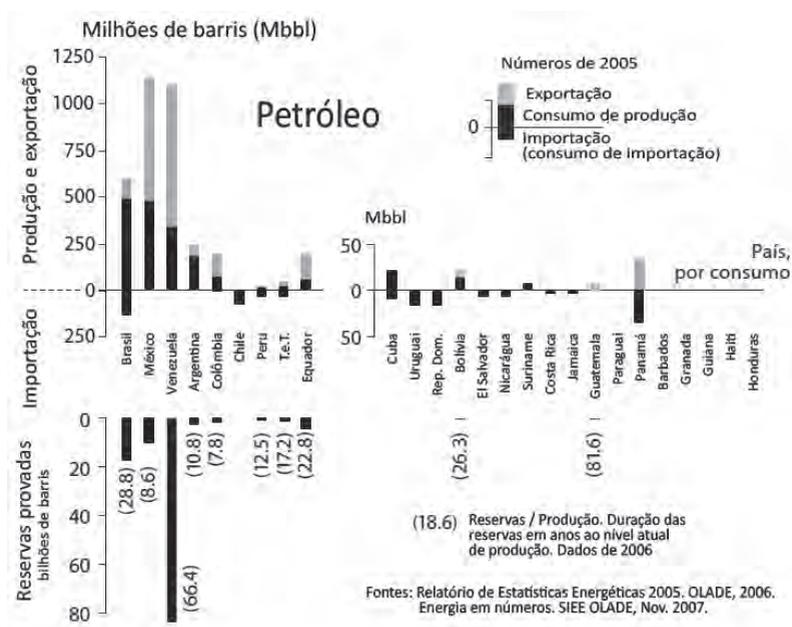


Gráfico 3: Indicadores comparativos da indústria petrolífera nos países da ALC

Nota: O item “consumo” inclui também as perdas.

Gás Natural

Em fins de 2006, as reservas provadas de gás natural da ALC constituíam 7,27 trilhões (10^{12}) de metros cúbicos (*tmc*) ou cerca de 4% das reservas mundiais, segundo dados da *British Petroleum Review of World Energy* (2007). As maiores reservas da região (pouco menos de 60% do total) pertencem à Venezuela, seguida da Bolívia (10% das reservas totais da região), Trinidad e Tobago (7,3%), Argentina (5,8%) e México (5,4%), sendo este último país o maior produtor e, ao mesmo tempo, o maior consumidor e importador do recurso. Como maiores produtores de gás da região, depois do México, estão posicionados Argentina, Venezue-

la, Trinidad e Tobago, Brasil e Bolívia, embora na maioria destes países o gás produzido seja consumido no mercado interno. Exportadores majoritários são somente Trinidad e Tobago (o maior exportador da região, apesar de suas modestas reservas, com 54% de sua produção destinada ao exterior, principalmente aos Estados Unidos), Bolívia e Argentina, estes dois últimos orientados ao mercado regional. Os maiores importadores absolutos são, como já foi mencionado, o México (principalmente dos Estados Unidos) e o Brasil (principalmente da Bolívia). No entanto, o Chile é o maior importador de gás em termos relativos: cerca de 75% de seu consumo de gás é proveniente da Argentina.

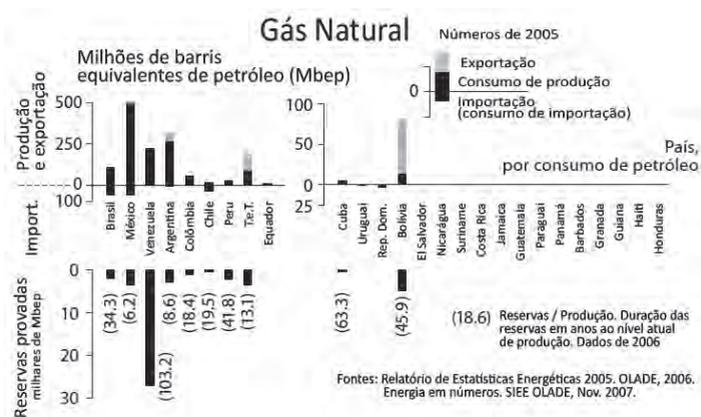


Gráfico 4: Indicadores comparativos da indústria do gás natural nos países da ALC

Nota: O item "consumo" inclui também as perdas.

Carvão

As reservas de carvão da ALC constituíam 2,3% das reservas mundiais em fins de 2006, sendo que 46% do total se encontram no Brasil¹⁴. Atualmente, segundo aponta a Organização Latino-

¹⁴ Apesar de suas dimensões, a maior parte dessas reservas está representada por carvão de baixa qualidade; portanto, sua exploração no momento não é rentável, segundo

Americana de Energia (OLADE), o uso do carvão como combustível é minoritário na região, ocupando 4,5% da oferta total de energia primária¹⁵. O maior produtor da região é a Colômbia (75% da produção total da ALC), com mais de 90% de sua produção destinada à exportação (aos Estados Unidos, à União Europeia e ao mercado regional). Os maiores consumidores e, ao mesmo tempo, maiores importadores de carvão na região são o Brasil e o México.

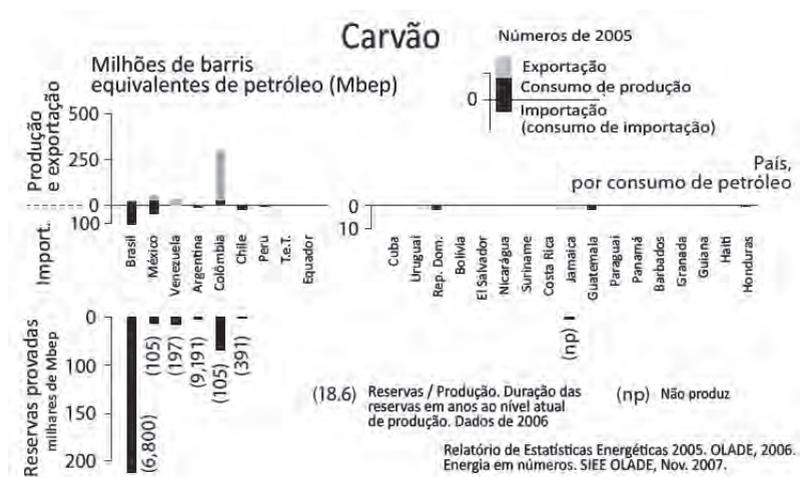


Gráfico 5: Indicadores comparativos da indústria do carvão mineral em países da ALC

Nota: O item "consumo" inclui também as perdas.

Geração de eletricidade e cobertura elétrica

Como no caso dos combustíveis fósseis, a situação do abastecimento elétrico difere fortemente em cada uma das nações. Essas diferenças abarcam não somente taxas de produção e consumo de eletricidade, mas também fatores, tais como o grau de

HONTY, G. *Energía, Ambiente y Desarrollo en el MERCOSUR*. Coscoroba Ediciones, CLAES, Uruguai, 2002.

¹⁵ Relatório de Estatísticas Energéticas 2005. Op. Cit.

eletrificação (porcentagem de população com cobertura elétrica) e o tipo de fonte utilizada para a geração de eletricidade. Cerca de 59% da geração regional (cerca de 800 TWh, em 2005) é produzida em centrais hidroelétricas, seguida pela contribuição de mais de 38% das centrais térmicas (dados da OLADE), funcionando estas últimas com gás natural (41%) e petróleo (20% da geração, a partir de recursos não-hídricos). No Caribe, praticamente o total da geração de eletricidade provém do petróleo e do diesel, ambos importados. A maior parte da geração e do consumo se dá nos países já caracterizados mais acima como os maiores consumidores de combustíveis fósseis da região: Brasil, México, Argentina, Venezuela e Colômbia. O maior produtor absoluto da ALC (52% do total de geração) é o Brasil, sendo que mais de 76% de sua eletricidade produzida é proveniente de centrais hidroelétricas.

A interconexão dos sistemas elétricos de vários dos países da região tem permitido transações de eletricidade, destacando-se o Paraguai como o maior exportador da região, com cerca de 43,8 TWh (83% das exportações regionais de eletricidade), graças ao acordo de Itaipu. O Brasil, por sua vez, é o maior importador de eletricidade com 39,2 TWh de consumo (73% das importações regionais). No que diz respeito à taxa de eletrificação é a Costa Rica que lidera a lista, com mais de 98% da população com cobertura elétrica. Os três países com mais atraso nesse aspecto são Honduras, Nicarágua e Haiti, respectivamente com 33%, 44,8% e 66% da população sem acesso ao fornecimento elétrico (dados da OLADE, para 2005).

Situação atual do uso das energias renováveis

Os recursos renováveis representam, aproximadamente, 27% da oferta total de energia da região. Grande parte dessa contribuição é constituída pela hidroenergia, com 11,7% do total da oferta, seguida pelo uso da lenha (8,3%) e produtos de cana (5,8%), repetindo-se, assim, em nível regional o padrão mundial

relativo ao peso da hidroeletricidade e da biomassa tradicional como principais fontes de energia renovável. A participação das novas renováveis na oferta total de energia, atualmente, é marginal, contribuindo com 1,7% do total da oferta (0,5% de geotérmica, o restante correspondendo a energias eólica, fotovoltaica e fotossolar, biocombustíveis e outras)¹⁶.

A hidroenergia é a principal fonte de geração de eletricidade na ALC, com mais de 51% (mais de 73 GW) da capacidade regional pertencente ao Brasil, o principal produtor e consumidor de hidroeletricidade na região. A capacidade restante, devido à grande disponibilidade do recurso, divide-se entre quase todos os demais países, à exceção de Barbados, Granada e Trinidad e Tobago, que não possuem centrais hidroelétricas. O Paraguai é o país cuja demanda em eletricidade é coberta em sua maior parte por fontes hidroenergéticas (pouco menos de 100%), sendo a maior parte de sua produção excedente exportada para o Brasil e a Argentina. Apesar da grande contribuição da hidroeletricidade para a geração de fluxo elétrico na região, considera-se que o seu uso é ainda subdesenvolvido, porquanto a capacidade total instalada na região de 141 GW constitui apenas cerca de 20% das estimativas de um potencial regional¹⁷. Por outro lado, a expansão de projetos hidroelétricos tem, cada vez mais, a oposição de movimentos sociais e ONG de contestação, por suas implicações ambientais e sociais, aspectos que serão contemplados ao final deste capítulo.

A biomassa (principalmente lenha e bagaço de cana) representa a segunda fonte renovável de maior importância na oferta total de energia na ALC. De maneira semelhante ao que acontece com a hidroeletricidade, a disponibilidade da biomassa é muito ampla em toda a região e o seu consumo não se restringe a um setor em particular: são principalmente os setores industriais que consomem a energia proveniente do bagaço de cana

¹⁶ Dados calculados a partir da metodologia apresentada em Coviello (2006).

¹⁷ Com a maior capacidade de expansão apresentada nos casos do Brasil, Colômbia, Peru, México e Venezuela, segundo Poveda (2004).

e da lenha, seguidos do segmento do comércio e serviços, residencial e, em menor grau, o setor de transporte (em forma de biocombustíveis derivados). Essa diversidade de recursos que aparecem sob o termo unificado de biomassa e as suas múltiplas formas de utilização são aspectos que tornam difícil o estabelecimento de inferências. De todas as formas, pode-se afirmar que todos os países com uma participação de lenha superior a 30% na demanda de energia não possuem recursos próprios de combustíveis fósseis ou, como no caso da Guatemala, exportam-nos em sua totalidade (conferir a tabela 4). Além disso, em todos esses países, exceto no caso do Paraguai, a maior parte do consumo energético se dá no setor residencial (em torno de 50% do total), com uma contribuição muito menor da indústria e, sobretudo, do transporte, setor que, regionalmente, aparece como o maior consumidor de energia¹⁸. Por isso, o principal uso que recebe a lenha é como combustível para o cozimento de alimentos, aquecimento de água e outros usos domésticos.

Tabela 4: Indicadores dos países da ALC com participação da lenha na demanda final de energia superior a 30% (2005)

País	Participação da lenha na demanda final de energia, %	Consumo de energia do setor residencial, porcentagem do consumo total de energia
Haiti	62,55	61,1
Nicarágua	58,63	62,6
Guatemala	45,52	53,5
Honduras	41,04	49,5
Paraguai	37,49	36,5
El Salvador	35,11	42,7
Guiana	31,84	43,1

Fonte: Relatório de Estatísticas Energéticas 2005.

¹⁸ *Relatório de Estatísticas Energéticas 2005.*

O bagaço de cana é aproveitado para a produção de calor na indústria açucareira, embora também seja utilizado como combustível para a geração de eletricidade em centrais termoelétricas a base de biomassa que, apesar de seu grande número (em torno de 17% do número total de termoelétricas, localizadas principalmente no Brasil), contribuem somente com cerca de 3% da geração total de eletricidade na região (dados da OLADE). Ademais, existem projetos de geração de eletricidade a partir de biogás produzido da biomassa em aterros sanitários, embora esse tipo de central esteja apenas começando a se desenvolver, principalmente como iniciativas dentro dos programas do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) do Protocolo de Kyoto, analisados neste livro por José Célio S. Andrade e Andrea C. Ventura.

Outro uso, economicamente promissor, que se está atribuindo à biomassa na região é o seu aproveitamento sob a forma de agrocombustíveis líquidos para o setor de transporte: o bioetanol, que é obtido do processamento da cana-de-açúcar (majoritariamente), da mandioca e outros cultivos, mas também o biodiesel, produto da transformação de óleo de plantas oleaginosas (soja, palmeira, coqueiro, mamona, pinhão, abacate, girassol e outras) e resíduos de óleo ou de origem animal.

A vitoriosa experiência econômica que o Brasil tem tido nesse campo (o segundo maior produtor mundial de bioetanol em 2006, com 43,9% da produção, equivalente a 65 mbep) tem animado outros países da ALC a desenvolver sua própria indústria de biocombustíveis, sobretudo os países que dependem de importações de fontes fósseis de energia. Atualmente, os países que têm introduzido tais bioderivados em seu consumo interno o fazem sob a forma de mistura (geralmente de 5 a 10%, com planos de até 20%, limitando essa porcentagem ao nível de produção atual) com combustíveis tradicionais para o setor de transporte. Segundo a propaganda oficial dos biocombustíveis, a introdução de uma porcentagem de mistura permite diminuir o consumo de derivados de petróleo, importados em sua maior

parte, e reduzir a contaminação e emissão de CO₂ do setor de transporte. O Brasil é, até o momento, o único país que deu um passo seguinte em infraestrutura, integrando veículos *flex-fuel*¹⁹ que podem aproveitar misturas de gasolina-etanol em proporção livre de até 100%. Ao mesmo tempo, o Brasil é o maior exportador de bioetanol na ALC (em torno de 2 bilhões de litros em 2004). Os demais países produtores de bioetanol na região se distinguem pela orientação de sua produção para satisfação da demanda interna (Colômbia) ou para exportação (Costa Rica, Jamaica, El Salvador, Nicarágua), embora os seus mercados (exceto Nicarágua) se concentrem mais na desidratação e na exportação de bioetanol hidratado proveniente do Brasil, inclusive sem chegar a integrar esse biocombustível em suas matrizes energéticas. (ROTHKOPE, 2007)

A indústria do biodiesel é relativamente mais jovem do que a do bioetanol, embora a variedade de matérias-primas²⁰ que podem ser utilizadas na sua produção prometa uma dinâmica de crescimento bastante rápida. A maior e melhor produção estabelecida de biodiesel se encontra no Brasil, onde é utilizada sob a forma de mistura de 2% com combustível fóssil, com planos de aumento dessa porcentagem para 5% em 2013 (requerendo 2,4 bilhões de litros de biodiesel, com uma produção atual de 850 milhões de litros²¹). Atualmente, o Brasil não exporta biodiesel, destinando a sua produção à satisfação do consumo interno²², embora preveja que, em um futuro próximo, o biodiesel possa se converter em mais uma das *commodities* do mercado interna-

¹⁹ Os veículos *flex* foram 78% de todos os veículos vendidos em 2006, segundo dados de Arraes e Leal (2007).

²⁰ Várias culturas de oleaginosas que podem ser processadas em biodiesel não são incluídas no consumo humano, razão pela qual não existe demanda paralela que possa fazer concorrência com seu uso energético. É claro que permanece uma certa pressão, exercida indiretamente através da concorrência pelo uso do solo.

²¹ CMA, Repórter Brasil. El Brasil de los Agrocombustibles. Impactos de los cultivos sobre la tierra, el medio ambiente y la sociedad. Repórter Brasil, 2008. <http://www.reporterbrasil.org.br>

²² Isso se deve, em parte, às características variáveis de eficiência e rendimento das culturas dedicadas à produção de biodiesel no Brasil (soja, palma e mamona).

cional com exportações de grande escala (como ocorre, até o momento, com a principal matéria-prima para sua produção: a soja). A Colômbia é o país onde a indústria do biodiesel está avançando a grandes passos, graças a suas plantações já estabelecidas de palmeira africana (o cultivo de maior rendimento como matéria-prima para a produção de biodiesel)²³. O alto nível de produção permitiu à Colômbia planejar a meta de utilização, em todo o país, da mistura de 5% de biodiesel com diesel comum (para abril de 2008). Outros países que têm produção de biodiesel, embora em pequena escala, são Guatemala, Paraguai e Uruguai. (ROTHKOPF, 2007)

A corrida que existe na atualidade em torno dos agrocombustíveis em geral é provocada pela expectativa de poder substituir os combustíveis fósseis empregados no setor de transporte por uma fonte que emerge como inesgotável, graças à sua capacidade de renovação. Essa visão está na base do crescimento agressivo da produção de agrocombustíveis e suas culturas são contempladas pelos maiores produtores, não tanto como uma opção para diversificar a cesta energética nacional, mas muito mais como um fator-chave na distribuição de poder na geopolítica internacional. As consequências desse crescimento explosivo serão analisadas em detalhe, mais adiante, neste capítulo.

A contribuição para a oferta energética das energias novas renováveis (geotérmica, eólica e solar) permanece marginal. Em 2006, do total de eletricidade produzida, somente 0,24% foi gerado a partir dessas fontes (dados da OLADE). Cerca de 65,9% (953 MW) da capacidade regional de geração de energia elétrica de geotermia se encontra no México. Outros países que contam com instalações desse tipo são El Salvador (204 MW), Costa Rica (162.5 MW), Nicarágua (77.5 MW), Guatemala (49.5 MW) e Argentina (0.7 MW), de acordo com o *British Petroleum Statistical Review of World Energy*, de 2007. Apesar dos custos

²³ A Colômbia é o quinto maior produtor e exportador de óleo de palma em nível mundial, segundo VERA DÍAS, J. C. *El Programa de Biocombustibles en Colombia*. Paper apresentado no Fórum de Integração Energética Regional. Medellín, Colômbia, 28-30 Novembro de 2007.

relativamente baixos de geração a partir dessa fonte, existe ainda um grande potencial de aproveitamento a ser desenvolvido, estimado a 2,5 GW na América Central e uma capacidade similar no México.

No presente momento, não há estatísticas oficiais atualizadas acerca da capacidade instalada de sistemas fotovoltaicos e eólicos na região. Por conseguinte, os números apresentados a seguir devem ser considerados como provisórios. Em fevereiro de 2008, a maior capacidade de geração de energia eólica estava encontrada no Brasil: 256 MW²⁴ de um total regional de 550 MW compartilhado com outros sete países (conferir a tabela 5). Esses números constituíam muito menos dos 5% do potencial aproveitável estimado apenas no México (mais de 7 GW)²⁵. Têm-se realizado estudos do potencial eólico em algumas das subregiões da ALC (América Central²⁶), mas, ao que parece, atualmente não existe uma estimativa do potencial total de geração energética com essa fonte na região.

Quanto à energia fotovoltaica, pode-se dizer que a região praticamente desperdiça 100% do potencial disponível. Os projetos existentes para sua aplicação são limitados e orientados, em sua maioria, à eletrificação rural, bombeamento de água, refrigeração e telecomunicações em lugares onde é economicamente inviável o fornecimento elétrico convencional. No que diz respeito à capacidade instalada, o México seria o país com o maior avanço até o momento. Existem estimativas do potencial de geração da energia fotovoltaica, ainda que esses estudos abarquem somente alguns dos países da região, projetando valores de insolação muito bons de 4 a 7 kWh m⁻² dia⁻¹ e um potencial de 250 MW na América Central, que conta atualmente com pouco

²⁴ Dados a partir da Associação Latino-americana de Energia Eólica, disponíveis em: <http://www.lawea.org>.

²⁵ Dados a partir de BOSL, B. *Energías Renovables — Perspectivas Mundiales y su Potencial en México*. Seminario Estructuración de Proyectos bajo el MDL. Tijuana, novembro de 2007.

²⁶ Dentro do programa *Solar and Wind Energy Resource Assesment* (SWERA; GEF/PNUMA), 2003-2006.

mais de 4,2 MW instalados²⁷. Na Tabela 5 exibimos um compêndio da capacidade instalada aproximada para aproveitamento das fontes solar fotovoltaica, termossolar e eólica em diferentes países e áreas da região.

Tabela 5: Capacidade instalada de aproveitamento das energias fotovoltaica, termossolar e eólica na ALC

País	Capacidade fotovoltaica instalada, MW ^{a)}	Capacidade termosolar instalada, MW _{th} ⁺ (2005) ^{b)}	Capacidade eólica instalada, MW (2008) ^{c)}
Argentina	9 (2005)	–	27
Brasil	12-15 (2005)	1.890,32	256
Caribe	–	–	63
Chile	–	–	20
Colômbia	–	–	20
Costa Rica	0,202 (2007) d)	–	74
Ecuador	–	–	2,5
Guatemala	3 (2007) d)	–	–
Honduras	1 (2007) d)	–	–
México	19,7 (2007) e)	510,05	88
Peru	3,71 (2005)	–	1
Uruguai	0,055 (2007)	–	–

^{*} MW_{th}⁺: capacidade derivada da área total de coletores. Conferir a metodologia de conversão em ^{b)}.

Fontes: ^{a)} 2007 Survey en Energy Resources, World Energy Council 2007. Solar Energy. 2007.

^{b)} WEISS, W.; BERGMANN, I. e FANINGER, G. Solar Heat Worldwide, Markets and Contribution to the Energy Supply 2005. Edition 2007. SHC Programme-IEA, 2007.

^{c)} Associação Latino-americana de Energia Eólica, 2008. <http://www.lawea.org>

^{d)} Estratègia Energètica Sustentável Centroamericana 2020. Op. cit.

^{e)} BOSL, B. Energías Renovables. Op. cit.

Quando indicamos “–”, isso significa que não encontramos dados disponíveis.

Em Síntese: uma perspectiva do setor energético na ALC

Como se pode observar nos dados apresentados nas seções anteriores, a autossuficiência da região em matéria de energia é apenas aparente: a maior parte dos recursos energéticos minerais

²⁷ Dados a partir de *Estratègia Energètica Sustentable Centroamericana 2020*.

se encontram somente em cinco dos 35 países que integram a região. Brasil, México, Venezuela, Argentina e Colômbia são os maiores produtores e consumidores de recursos não-renováveis (e, em alguns casos, de recursos renováveis também). São eles que possuem as maiores reservas sumárias de recursos fósseis na ALC. Outros países contam com reservas de gás relativamente amplas (Trinidad e Tobago, Bolívia), petróleo (Equador, Trinidad e Tobago, em menor parte, Bolívia) e uma alta produção de hidroeletricidade (Paraguai), o que lhes permite responder ao seu consumo interno e exportar a maior parte da produção. Os demais países integrantes da região são importadores líquidos de combustíveis fósseis, o que os torna muito vulneráveis com respeito à sua segurança energética e à volatilidade dos preços internacionais das fontes fósseis de energia.

A situação particular dos países no setor de energia fica evidente em uma comparação dos saldos externos ([exportação – importação de energia] / oferta total de energia), conforme a figura 6, onde são apresentados dados de vários anos a fim de visualizar corretamente as tendências. Entre os países produtores de petróleo e gás natural, ressaltamos que o Brasil está se aproximando da estratégia de autoabastecimento, enquanto México e Argentina apresentam uma leve tendência de transição de exportadores líquidos igualmente a autoabastecedores ou importadores de energia. Esses dados são do maior interesse estratégico se examinados, em paralelo, com o valor das exportações de combustíveis fósseis nas exportações totais dos países produtores (principalmente de petróleo, já que, como vimos, o gás natural é, na maioria dos casos, consumido no mercado interno). Tal apresentação breve nos dá um panorama da importância do hidrocarboneto doméstico para as economias desses países em transição. Se, no Brasil, esse processo emerge como uma estratégia de conquista da independência energética em relação aos hidrocarbonetos importados, para o México e a Argentina essas tendências revelam melhor a finalização de sua era como produtores e exportadores de petróleo, em função do esgotamento

natural de suas reservas (conforme a tabela 6) e uma necessidade urgente de reestruturação de seus mercados energéticos nacionais (e da economia, em geral), sustentados em grande parte na produção doméstica de petróleo²⁸.

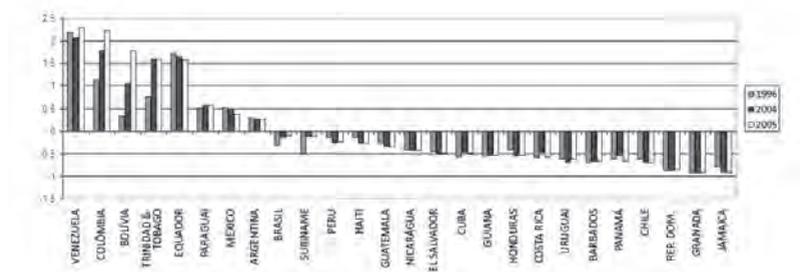


Gráfico 6: Saldo externo [(exportação menos importação) / oferta total de energia] para os países membros da OLADE

Fonte: Relatório de Estatísticas Energéticas 2005 (OLADE).

Tabela 6: Indicadores dos cinco principais produtores de petróleo na ALC

País	Petróleo na OTEP, % ^{a)}	Exp _{pet} / Exp _{tot} 2003, % ^{b)}	Saldo externo 2005, tendência ^{a)}	Duração de reservas de petróleo (anos) ^{c)}
Brasil	40,1	6,63	-0,10 ↑	28,8
Argentina	36,6	14,90	0,26	10,8
México	40,6	11,12	0,38 ↓	8,6
Equador	80,9	41,83	1,58 ↓	22,8
Colômbia	38,5	25,71	2,22 ↑	7,8
Venezuela	49,1	81,30	2,29	66,4

^{a)} Argentina e México têm, além disso, a maior participação de gás natural (50,5 e 41,2%, respectivamente), segundo o Relatório de Estatísticas Energéticas 2005, da OLADE.

^{b)} Exp_{pet} / Exp_{tot} — valor das exportações de petróleo e seus derivados como porcentagem das exportações totais. Dados a partir de ALBAVERA e VARGAS (2005).

^{c)} Energia em números (segundo dados da OLADE, de novembro de 2007).

²⁸ Em relação à Argentina, a nossa afirmação se fundamenta no pressuposto de que os investimentos continuam paralisados, já que se considera que a Argentina tem importantes reservas de gás não descobertas e, inclusive, outras descobertas, mas não declaradas (ARRIAGADA HERRERA, 2006)

O esgotamento paulatino das reservas petrolíferas e a constante elevação dos preços desse hidrocarboneto (de importância primária para os países importadores líquidos) têm sido algumas das razões pelas quais o setor energético dos países da ALC, nos anos anteriores a 2000, favoreceu a ampliação do uso de gás natural como substituto do petróleo, sobretudo no mercado de eletricidade. Isso obedeceu também com a forte participação do capital estrangeiro nessa época, com investimentos no setor de energia principalmente em termoelétricas, em função dos menores custos de investimento por kW instalado, pelo tempo mais curto de construção das usinas, pelos menores riscos financeiros e tempos menores de retorno do investimento. (POVEDA, 2004) Como consequência disso, pode-se observar um aumento no consumo de gás natural na maioria dos países importadores líquidos de hidrocarbonetos, assim como em alguns dos países produtores – tendência que continua até o presente momento.

As perspectivas energéticas indicam a continuidade do aumento da importância do gás natural como alternativa ao petróleo para a região, o que se reflete nos planos de integração energética regional e subregional (gasodutos físicos e “virtuais”, mediante a expansão do mercado de gás liquefeito). Isso, para muitos dos países da ALC, representa uma migração da dependência do petróleo para a dependência em relação ao gás natural. Esse recurso não tem apresentado um aumento tão vertiginoso de seus preços como no caso do petróleo.

Essa situação e uma série de outros fatores políticos (falha em gerar estratégias energéticas coordenadas em nível suprarregional, compromissos assumidos internacionalmente em matéria de mudança climática e instabilidade da política exterior e econômica de algumas das nações produtoras de hidrocarbonetos) obrigam os Estados da região a buscar, com maior ímpeto, soluções individuais e de diversificação de sua cesta energética. A energia nuclear é uma das alternativas energéticas prováveis, ainda que as fontes renováveis de energia resultem muito atraativas para todos os países da região, por seu grande potencial

de aproveitamento e por sua viabilidade econômica, conforme aumentam os preços do petróleo.

Na região, as energias renováveis, atualmente, contribuem com cerca de um quarto da oferta total de energia, embora, como no caso das fontes fósseis, sua participação seja diferente de acordo com as economias individuais. Ao mesmo tempo em que existem países que geram a maior parte ou o total de sua eletricidade a partir de fontes renováveis (Paraguai, Brasil) ou nos quais a participação da biomassa, sob a forma de lenha ou bagaço de cana, na oferta de energia logre superar os 50% (Nicarágua, Haiti), existem outros Estados, principalmente os produtores de hidrocarbonetos, em que as energias renováveis (igualmente em suas formas mais tradicionais) contribuem somente com cerca de 10% da oferta total de energia (OTE) ou menos (Equador, Venezuela, Jamaica, Trinidad e Tobago). Ou seja, em termos regionais, o uso das fontes renováveis é, ainda, muito limitado. Não obstante, é de esperar que a situação comece a mudar, com a recente adoção, pela maioria dos países, de políticas públicas visando a impulsionar o desenvolvimento dessas fontes.

Em 2005, a região registrou o maior número (mais de 50%) de projetos apresentados dentro da iniciativa do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, que busca a redução dos gases de efeito estufa causadores do aquecimento do clima do planeta. Para julho de 2008, essa porcentagem reduziu-se um pouco (32,62%), mas como resultado de uma fortíssima participação adicional da região da Ásia e do Pacífico. Os líderes atuais por número de projetos submetidos são os seguintes: Índia (31,47%), China (21,63%), Brasil (12,68%) e México (9,31% do total de projetos de MDL)²⁹. Atualmente, os projetos são apresentados tanto por países importadores líquidos de petróleo, como por produtores desse hidrocarboneto na ALC e incluem não somente projetos de aproveitamento das renováveis tradicionais (hidroelétrica),

²⁹ Dados a partir da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC, por sua sigla em inglês, em <http://cdm.unfccc.int>) e Desarrollo de Capacidades para el Mecanismo de Desarrollo Limpio (CD4CDM), em <http://cd4cdm.org>.

mas também das novas renováveis (biocombustíveis, energia eólica). Essas iniciativas poderiam, em um futuro não muito distante, recriar um panorama qualitativamente diferente no setor energético da região. Por outro lado, um rápido aumento da pressão dos preços do petróleo ou uma diminuição de sua disponibilidade pode, sobretudo nos países importadores, implicar a busca de soluções energéticas instantâneas, economicamente mais acessíveis, de menor eficiência e não necessariamente muito amigas do meio ambiente (a exemplo da intensificação do uso do carvão e da expansão da energia nuclear).

De qualquer maneira, a perspectiva energética das renováveis é, ainda, algo incerto se considerarmos que o consumo mundial de energia proveniente de combustíveis fósseis é cerca de 12 vezes o consumo de energia proveniente das renováveis³⁰. A produção atual de material de aproveitamento de energia renovável depende dos energéticos fósseis e, aqui, a situação tampouco é favorável: se, no caso da indústria petrolífera, por exemplo, o rendimento (ou EROEI³¹) é em torno de 21 vezes (por cada barril equivalente de petróleo de energia invertida se obtém 22 barris equivalentes de petróleo³²), no caso das células fotovoltaicas, esse rendimento se situa entre 2,7 e 6,3 (um rendimento relativamente baixo pelo tempo de vida útil do equipamento, em média de 30 anos e até 50 anos em condições ótimas). É verdade que existem células fotovoltaicas para as quais esse rendimento pode aumentar a valores situados entre 15 e 25. (BLAKERS; WEBER, 2000) Ou seja, os dados apresentados indicam claramente que o maior desenvolvimento do setor das energias renováveis (buscando o aumento de eficiência) deve, obrigatoriamente, dar-se antes do esgotamento do petróleo, uma vez que, atualmente, as

³⁰ Dados a partir da *International Energy Annual 2005*. Energy Information Administration, outubro de 2007.

³¹ EROEI — *Energy Returned on Energy Invested*, cantidad de veces que el equipo retorna la energía invertida en su fabricación.

³² Cálculos realizados com dados obtidos de <http://peakoildebunked.blogspot.com>. Sobre as estatísticas da U.S. Economic Census, ver <http://www.census.gov/epcd/www/econ97.html>.

tecnologias renováveis, por si sós, não poderiam sustentar a carga da demanda energética geral junto com a demanda energética para a produção de materiais de seu aproveitamento.

Programas e mecanismos de promoção das energias renováveis na América Latina e Caribe: atores e relações

A experiência de alguns dos países da ALC com as energias renováveis data de meados do século XX, incluindo, em alguns casos, o emprego das fontes renováveis tradicionais, o aproveitamento da energia eólica e a produção de biocombustíveis³³. Não obstante, devido ao baixo interesse dos governos pelo tema e à diminuição do preço do petróleo depois da crise dos 1980, tais iniciativas foram-se perdendo, para serem retomadas com maior ímpeto em anos bem mais recentes. Assim, o desenvolvimento das energias renováveis na ALC vem sendo promovido e mantido por um número significativo de atores de diferentes naturezas, entre os quais se encontram os governos de distintos níveis, as empresas (direta ou indiretamente relacionadas com a produção de energia ou combustíveis, sejam elas estatais, privadas ou mistas), a academia, ONG, organismos de integração regional e organismos internacionais. Em nível mundial, o trabalho desempenhado por tais atores busca unificar-se em torno de consensos de proteção do meio ambiente (redução de emissões de gases de efeito estufa, diminuição da poluição), desenvolvimento social (redução da pobreza, abastecimento energético) e segurança energética nacional. Vários desses consensos e acordos internacionais relacionados com o tema das energias renováveis resultam de encontros intergovernamentais, amplamente

³³ O Uruguai foi pioneiro ao desenvolver a indústria hidroelétrica na América do Sul, a partir da década de 1940. Nesse mesmo período, havia comunidades isoladas que eram abastecidas de eletricidade mediante energia eólica e baterias estacionárias. Essa última prática foi-se perdendo com a eletrificação rural do país na década dos 1980. Conferir PERRONI, A. *Perspectivas en el Desarrollo de Energías Renovables*. Paper apresentado no Fórum de Integração Energética Regional. Medellín, Colômbia, 28-30 de novembro de 2007.

abordados na literatura, razão pela qual nós os apresentamos esquematicamente a seguir.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC) foi o primeiro instrumento legal, em nível internacional, elaborado diretamente para tratar do tema da mudança climática. Em vigor desde 1994, a Convenção visa a estabilizar a emissão de gases de efeito estufa na atmosfera, impedindo influências negativas da atividade humana sobre o clima de nosso planeta (meta do desenvolvimento sustentável). Como continuação dessa iniciativa, em 1997 adotou-se o Protocolo de Kyoto, com objetivos mais específicos e um calendário estabelecido para o alcance da redução e da limitação de emissões. Entre os objetivos que promove esse protocolo salientamos o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), que inclui, além de outras medidas, o emprego de energias renováveis para a conquista do desenvolvimento econômico sustentável proclamado pela CQNUMC³⁴.

Especificamente voltada para o tema do fornecimento energético confiável e sustentável, foi realizada em 2002, em Joanesburgo (África do Sul), a Cúpula Mundial Sobre Desenvolvimento Sustentável (Cúpula da Terra ou Rio+10). As energias renováveis ocuparam, nessa conferência, um lugar central, ressaltando a necessidade de que esse tipo de fonte venha a substituir, paulatinamente, os combustíveis fósseis, pelo impacto negativo que têm estes últimos sobre o clima global. Algumas das iniciativas que surgiram a partir dessa cúpula e que se destacam por sua relevância e interesse são as seguintes:

- A *Coalizão de Joanesburgo em prol de Energias Renováveis*, impulsionada pelos 15 primeiros Estados-membros da União Europeia (EU-15) e outros 51 países, com a finalidade de ampliar substancialmente a contribuição das renováveis à OTE dos países signatários da Declaração da Coalizão.

³⁴ Para s detalhes sobre o MDL e as reações que esse mecanismo tem causado em termos de implementação, principalmente no Brasil, conferir o capítulo 7 deste livro.

- A *Conferência Internacional sobre Energias Renováveis* (chamada de Renováveis 2004), celebrada em Bonn (Alemanha), visando a estabelecer objetivos específicos e a alcançar um acordo internacional sobre um Plano de Ação Global de expansão das fontes renováveis. Nessa Conferência, acordou-se também estabelecer uma rede global de fomento à energia renovável.

- A *Rede de Políticas de Energias Renováveis para o Século XXI* (REN 21), que surgiu a partir da conferência de Bonn como um fórum internacional para coletar e sistematizar as melhores práticas a fim de permitir e promover a rápida expansão das renováveis nas diferentes economias nacionais.

Para a promoção das renováveis especificamente na ALC, também podemos lembrar: a Iniciativa Latino-americana e Caribenha para o Desenvolvimento Sustentável, apresentada e aprovada no Fórum de Ministros de Meio Ambiente da América Latina e do Caribe em 2002, com o objetivo de alcançar uma participação mínima de 10% das fontes renováveis na oferta de energia primária na região para 2010; a Plataforma de Brasília sobre Energias Renováveis, que surgiu a partir da reunião regional organizada pelo governo do Brasil em outubro de 2003 (reunião preparatória para a Conferência de Bonn 2004), em que se propôs uma instância comum de coordenação e harmonização dos diferentes enfoques e interesses dos países latino-americanos sobre o tema das energias renováveis.

O primeiro esforço de coordenação dos parlamentares da América Latina em matéria de energia renovável se apresentou através da Declaração do Parlamento Latino-Americano, resultado de acordos alcançados por delegações parlamentares de 9 países da região³⁵ no contexto da XVII Reunião da Comissão de Energia e Minas do Parlamento Latino-americano (PARLATINO) em abril de 2004. Essa declaração abarcou acordos visando a promover a gestão sustentável de recursos naturais e um maior uso das fontes de energia renovável, mediante a adoção de me-

³⁵ Argentina, Bolívia, Chile, Cuba, Equador, México, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

didadas políticas, legislativas e econômicas. O reconhecimento das renováveis como uma alternativa para garantir a segurança energética dos estados latino-americanos deu-se em 2006, no âmbito da Reunião Ministerial Ibero-americana intitulada “Segurança Energética na América Latina: a energia renovável como uma alternativa viável” (Montevideú). Nesse encontro, destacou-se a necessidade de aumentar a integração regional para utilizar racionalmente a energia, aumentar o fornecimento de energia renovável e promover a investigação e o desenvolvimento tecnológico nesse campo.

Como vemos, nos países da ALC, as energias renováveis recebem apoio (pelo menos retórico) das instituições, embora desse reconhecimento ainda não resulte um marco legal e institucional sólido que favoreça o rápido crescimento dessas fontes na matriz energética da região. O desafio principal em conseguir resultados efetivos a partir dos acordos mencionados pertence, indubitavelmente, aos governos nacionais dos Estados latino-americanos, que emergem como um dos atores-chave no desenvolvimento das novas fontes de energia na região. Hoje em dia, para o fomento das energias renováveis, a maior parte dos países da ALC conta com mecanismos legislativos e instituições ou organismos especializados, cuja respectiva elaboração e designação é prioridade dos governos nacionais³⁶. A importância do papel dos governos para o fomento das renováveis reside, sobretudo, no fato de que são eles os entes que definem as regras e garantias (os marcos regulatórios) para o desenvolvimento de um setor caracterizado por altos riscos financeiros e que requerem de investimentos iniciais significativos. De maneira complementar, o Estado, através dos governos, deve atuar como o principal fiador da sociedade, de que esse desenvolvimento

³⁶ Particularmente, para poder desempenhar suas atividades dentro do MDL, as entidades nacionais designadas devem gozar de influência no processo de tomada de decisões. Por isso, esse tipo de organismo se incorpora na estrutura administrativa e faz parte das autoridades orientadoras do meio ambiente, autoridades na maioria das vezes independentes (Costa Rica, Guatemala, Argentina e Paraguai) ou sob a forma de comissões interministeriais (Brasil, México).

econômico seja sustentável, favorável ao ambiente e fomentador de justiça social.

Um exemplo desse modo de atuar e da percepção correta por parte do Estado de seu papel a desempenhar pode ser observado no caso do Brasil: diante da ameaça potencial da usurpação do mercado de biodiesel por grandes empresas produtoras, cuja forte concorrência deslocaria as pequenas famílias agricultoras às quais se procura apoiar mediante o desenvolvimento dessa indústria, o governo cria o conceito de Combustível Social que oferece a diminuição ou isenção de impostos dependendo do tipo de produtor, da região e do tipo de oleaginosa empregada. Também estabeleceu benefícios fornecidos por parte do grande produtor à agricultura familiar: uma porcentagem mínima de compra de matéria-prima deve ser realizada junto à agricultura familiar, proporcionando-lhe assistência técnica e contratos com o beneplácito de um sindicato de trabalhadores rurais reconhecido pelo governo.

As administrações nacionais são, além disso, o motor principal do emprego das renováveis no fornecimento de serviço elétrico a locais isolados, como uma das atividades voltadas aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, proclamados na Cúpula da Terra. No cumprimento do último dos ODM, os governos de distintos níveis são apoiados por outros atores-chave no desenvolvimento das renováveis, entre eles a academia. Em alguns dos países da região, muitos projetos-piloto (sob a forma de estudos preliminares ou projetos de viabilidade) são realizados por instituições acadêmicas, mediante pesquisa de campo ou sob a forma de consultorias às autoridades.

Na América Latina, ainda é reduzido o número de instituições científicas orientadas explicitamente à pesquisa e ao desenvolvimento de tecnologias renováveis e protótipos, sobretudo nas áreas de energia fotovoltaica e eólica. A maior parte das atividades de pesquisa básica e de desenvolvimento de tecnologias renováveis é realizada nos centros universitários de especialidades técnicas e de engenharia, enquanto os estudos de aplicação e de

eficiência energética são levados a cabo por atores das mais diversas naturezas (entidades governamentais energéticas, ambientais, agropecuárias, instituições acadêmicas, ONG e empresas).

Um papel adicional de suma importância que pode desempenhar a academia, e que até o momento se encontra em estado embrionário na ALC, é a formação de recursos humanos na área de energias renováveis, orientados especificamente para o aproveitamento dos recursos nacionais dos países da região, assim como para a criação de infraestrutura física e legislativa indispensável em torno dessas fontes de energia. Essa falta de recursos humanos pode constituir uns dos obstáculos mais importantes à ampliação do uso das renováveis na região, levando à necessidade de importações tecnológicas e gerando mais um fator de dependência econômica.

A fraca vinculação da academia à indústria regional (pelo menos em relação à energia eólica e à fotovoltaica) tem origem no fato de que a maior parte das tecnologias e das companhias que desenvolvem projetos de grande escala nesse setor sejam estrangeiras. Foi estimado que, no ano de 2004, três empresas estrangeiras dominavam entre 60 e 75% do mercado da energia solar na América Latina (BP Solar, Siemens Solar e Kyocera Solar)³⁷. Uma situação similar é vivida pelo mercado eólico latino-americano, com a liderança de duas empresas dinamarquesas, a NEG Micon e a Vestas (fundidas em 2004 sob o nome Vestas, que controla cerca de 65% do mercado eólico latino-americano) e da empresa norte-americana Enron Wind, adquirida mais tarde pela GE Power Systems. Nos anos mais recentes, outras empresas têm aparecido, principalmente de origem espanhola (Iberdrola Renovables, Enercon, Gamesa, entre outras), que exploram possibilidades de expansão na região. Algumas firmas, como a Shell Renewables, investem no desenvol-

³⁷ Dados a partir de *El Mercado de Energía Renovable en América Latina*. Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias del Senado de la República, México. Elaborado em 2004.

vimento de várias tecnologias simultaneamente, como a solar, a eólica e a biomassa.

Se, no caso da energia fotovoltaica, esse domínio de empresas estrangeiras no mercado é exercido, na prática, exclusivamente mediante a presença de equipamento de geração (painéis fotovoltaicos), no caso do mercado eólico, a liderança implica também a presença das empresas mencionadas nas áreas de produção e de geração de eletricidade (operação e manutenção). Considerando que as companhias estrangeiras investem prioritariamente em projetos de grande escala (a partir de 10-50 MW de capacidade), pode-se concluir que, na região, estão sendo subaproveitados inúmeros projetos de pequena escala que, potencialmente, apresentam a vantagem da geração descentralizada de energia. (MENDOZA, 2008)

Outrossim, entre as políticas para a promoção das energias renováveis em alguns dos países (por exemplo, Guatemala) é incluída a isenção de impostos sobre a importação de material destinado ao aproveitamento das renováveis. Pode-se estabelecer, igualmente, a isenção de impostos para as empresas geradoras que usam energias renováveis. Essas medidas, indispensáveis a curto e médio prazo para a rápida inserção e expansão das tecnologias renováveis, deveriam, ao mesmo tempo, ser combinadas com políticas e metas estratégicas de fomento à pesquisa básica. Do contrário, o mercado renovável poderia cair na “não sustentabilidade” futura, na medida em que requereria, para seu funcionamento, ser mantido por importações permanentes de tecnologia estrangeira. A necessidade do estabelecimento dessas medidas estratégicas e de ações concretas por parte dos governos da região é ainda mais premente quando consideramos que a existência de infraestrutura energética é um dos eixos dos modelos de desenvolvimento econômico na região.

A evolução do mercado regional rumo a uma alta participação de companhias estrangeiras no setor das renováveis resultou das reformas implementadas desde finais do século XX, com o apoio de organismos financeiros internacionais (Banco

Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento). Essas instituições, juntamente com o Fundo para o Meio Ambiente Mundial (FMAN), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização Latino-americana de Energia (OLADE), além de outros agentes internacionais (a USAID, a GTZ alemã, a CIDA canadense) e instituições acadêmicas e de pesquisa dos Estados Unidos, Canadá e União Europeia, são os principais atores envolvidos na arena regional das energias renováveis, possuindo um peso especial na realização, em cooperação com os governos estatais e organismos nacionais, de projetos de estudo (inventário e quantificação) do potencial aproveitável em nível nacional e subregional³⁸. Além disso, esses atores desempenham um papel crucial no financiamento e no apoio tecnológico aos governos estatais, particularmente nas ações de melhoramento da qualidade de vida em zonas remotas através de projetos de energia renovável. Como foi mencionado mais acima, também são atuantes no fomento ao investimento privado nos mercados renováveis nacionais, tanto mediante programas de alcance nacional quanto por meio de estratégias subregionais e regionais.

Finalmente, outro ator indispensável para o estudo, desenvolvimento e promoção do uso sustentável das renováveis é a ONG, cuja contribuição e peso na região são difíceis de estimar. Constituindo um grupo altamente heterogêneo, as ONG abarcam tanto organizações internacionais com enfoques multilaterais até pequenas associações de indivíduos que se agrupam a fim de trabalharem em temas específicos, algumas vezes somente de alcance local. As ONG possuem muita proximidade com os setores de menor capacidade de influência na tomada de de-

³⁸ Como exemplos, podemos mencionar os estudos “Estrategia para el Fomento de las Fuentes Renovables de Energía en América Central”, realizado pela CEPAL durante o ano de 2004 e “Capacidades Técnicas Existentes y Actividades Relacionadas con el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) en los Países de América Latina y el Caribe”, levado a cabo pela OLADE, a Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional e a Universidade de Calgary, Canadá, no mesmo ano.

ciões (setor residencial, comunidades indígenas), apresentando capacidades de negociação com os governos locais e em nível internacional. A maioria das ONG é constituída por acadêmicos, jornalistas, profissionais especialistas na área. Podem, assim, ter uma visão complementar e alternativa à “oficial”. A maioria dessas organizações, pelo menos no campo das renováveis, não tem fins lucrativos; são, frequentemente, os agentes indicados para assegurar o cumprimento de regulamentos, o cuidado com o meio ambiente e tarefas similares, cujos custos são de regra mais baixos que os praticados por empresas ou agências governamentais. Ademais, as ONG contribuem para a realização de programas sociais (introdução das renováveis no meio rural, eletrificação, aplicações do consumo eficiente de lenha, da radiação solar para usos produtivos, tais como a secagem, a irrigação e o bombeamento de água), projetos de promoção e difusão do conhecimento, projetos de demonstração, pesquisas alternativas, etc. – para a realização dos quais o Estado não tem capacidade, recursos ou vontade política.

Entre as grandes ONG internacionais que desempenham um papel importante na ALC em torno das renováveis, podemos mencionar o Greenpeace. As organizações regionais e nacionais estão representadas por um grupo muito maior de entidades, entre as quais se encontram, para mencionar alguns exemplos, a Associação de Energia Solar (ANES), a Rede Mexicana de Bioenergia (no México), a Rede de Usuários da Biomassa (BUNCA), a Fundação Solar Proleña (na América Central) e um grande número de ONG e redes no Cone Sul (principalmente Brasil, Uruguai e Argentina), a exemplo do Fórum Brasileiro de ONG e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável (FBOMS) ou a Rede Uruguiaia de ONG Ambientalistas.

Por parte de outros atores, podem ser criadas associações temáticas nacionais e regionais em torno de um tipo específico de energia renovável. Um exemplo clássico é a Associação Latino-americana de Energia Eólica, organismo que, até o momento,

não tem análogos em nível regional para as outras energias novas renováveis. Podemos lembrar, também, a Associação Nacional Mexicana e a Associação Nacional Chilena de Energia Solar, a Rede Iberoamericana de Transferência de Tecnologias Apropriadas com Uso das Energias Renováveis (RITTAER, integrada por acadêmicos de 14 países da ALC e da União Europeia). Por parte dos governos estatais, devemos lembrar um organismo proposto recentemente no seio da ONUDI (Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial, com sede em Viena), com o objetivo de unificar a informação em torno das renováveis: o Observatório Regional de Energia Renovável, que tem como objetivo “reduzir a pobreza existente em determinadas zonas da região, garantindo a segurança energética a partir do uso de fontes renováveis de energia e aumentar os investimentos que facilitem o acesso a serviços energéticos estáveis, modernos e ambientalmente sustentáveis aos habitantes das zonas mais desfavorecidas da região”³⁹.

Conclusões: impactos negativos do desenvolvimento atual das fontes renováveis de energia na região ALC

Apesar do crescente apoio e reconhecimento dos benefícios que trazem as renováveis, é necessário mencionar que também existem críticas e uma oposição aberta a essas fontes de energia. O surgimento dos atores de contestação a esse tipo de energia resulta de um contexto marcado pela combinação da forma tradicional de governar (paternalista e altamente centralizada) e do processo iniciado pelas reformas estatais e de privatização de mercados energéticos (causando externalização de custos ao meio ambiente, a perda do controle e a transferência das obrigações sociais do Estado ao setor privado). As indústrias de energia renovável que têm protagonizado esses processos são as que têm sido desenvolvidas por meio de megaprojetos em grandes

³⁹ Conferir *Observatorio de Energía Renovable para América Latina y el Caribe*. Resumen Ejecutivo. ONUDI, fevereiro de 2007.

extensões da região, tais como a hidroelétrica, a dos agrocombustíveis e a eólica.

As represas hidroelétricas têm, historicamente, gerado oposições e rejeições pelo modelo pouco sustentável sobre o qual se desenvolvem. As represas ocupam grandes extensões do território latino-americano, muitas delas sem avaliações exaustivas de impacto socioambiental, provocando remanejamento de populações e despejos mal remunerados, principalmente de comunidades nativas. Também causam a deterioração dos ecossistemas por falta de água e contaminação (por decomposição da matéria orgânica inundada e acumulação de substâncias canalizadas rio acima). Em alguns casos, provocam a elevação de riscos de inundação de populações próximas durante períodos de chuvas intensas, como ocorreu em outubro de 2007 em Tabasco (México).

Essa atitude de negligência e irresponsabilidade por parte dos governos origina uma interrelação entre os afetados e a sociedade, resultando em confrontação e contraposição, criando situações de conflito que têm levado a protestos de ocupação de instalações das represas (causando inclusive mortes). São resultados completamente opostos às metas iniciais de desenvolvimento social que se proclamam como objetivo para a criação desse tipo de obras públicas⁴⁰.

Outras críticas que se têm somado à rejeição dos projetos de represas abordam os padrões de consumo de energia na região e o modelo de desenvolvimento adotado. As políticas de atração de investimentos estrangeiros, empreendidas pelos governos nacionais, têm levado a um excesso de geração de eletricidade que ultrapassa a demanda local de energia e se destina, como nos casos de Panamá e do Equador, à exportação ao mercado regional. A questão assinalada pelos opositores nesses casos não diz apenas respeito à energia excedente gerada (não destinada ao aumento do abastecimento elétrico da população desses países, que ainda carecem desses serviços), mas também aos danos não

⁴⁰ Conferir, por exemplo, as informações e relatório dos movimentos organizados na Rede Latino-americana Contra as Represas, disponível em <http://www.redlar.org>.

quantificados ao meio ambiente local e a perda de atividades tradicionais sustentáveis (que se pretendem substituir com os empregos proporcionados pelos investimentos).

Esse mesmo tipo de críticas está atraindo outra “indústria renovável” que se desenvolve de forma acelerada na região – a dos agrocombustíveis, baseada nos principais países produtores de soja (que ocupa 45% de toda a área cultivada no Brasil no caso da safra 2007-08⁴¹, com números similares na Argentina). Os resultados do desenvolvimento dessa indústria agrícola em seu modelo atual podem qualificar-se facilmente como desastrosos do ponto de vista ambiental.

Começemos pelos produtos finais da indústria do agrobusiness da soja. Segundo diferentes autores, 1 litro de etanol substitui de 0,21 a 0,6 litro de gasolina e 1 litro de biodiesel substitui 0,51-0,9 litro de diesel convencional. Ou seja, para obter no transporte *o mesmo* rendimento do combustível fóssil, é necessário gastar um volume maior de agrocombustível, e isso vai aumentando conforme se aumenta a proporção do agrocombustível na mistura. É claro que, para o biodiesel, pode-se argumentar que seu menor conteúdo energético é compensado por suas melhores propriedades lubrificantes. Os volumes implicados são difíceis de perceber se não levarmos em conta outro dado: para alimentar um automóvel durante um ano, são requeridas 3,5 toneladas de milho (uma quantidade 7 vezes maior ao que requer uma pessoa para se alimentar)⁴². Além disso, nem todos os cultivos empregados na produção de agrocombustíveis possuem a mesma eficiência energética, dependendo da espécie utilizada, da zona geográfica, do clima e de outras condições que, segundo estudos recentes, fazem dos valores de EROEI (vide nota 31) variar amplamente, apresentando inclusive custos energéticos de produção superiores à energia gerada pelos agro-

⁴¹ CMA, Repórter Brasil. El Brasil de los Agrocombustibles. Impactos de los cultivos sobre la tierra, el medio ambiente y la sociedad. Repórter Brasil, 2008. <http://www.reporterbrasil.org.br>

⁴² Dados a partir de De Connor e Minguez (2006).

combustíveis⁴³. Outro suposto benefício dos agrocombustíveis – o de redução de emissões de gases de efeito estufa – também se encontra sob questionamento: embora se constate uma redução de CO₂ e SO_x com o aumento do conteúdo de biodiesel, ao mesmo tempo aumentam as emissões de NO₂ (agente de efeito estufa 296 vezes mais ativo do que o CO₂); o aumento da percentagem de etanol, por sua vez, produz um aumento significativo de partículas poluentes no ar. (HONTY; GUDINAS, 2007, p. 22)

Contudo, não são as propriedades energéticas onde o impacto dos agrocombustíveis são mais sentidos, mas na sustentabilidade social, econômica e ambiental desses produtos⁴⁴. A competição entre o uso energético e o alimentício se apresenta indiretamente, inclusive, entre os cultivos que não são destinados ao consumo humano, uma vez que causam o aumento de preços de insumos agropecuários. A concorrência direta entre o uso energético e o alimentício de um cultivo se dá de várias formas: *preços* – o uso energético, sobretudo o orientado para a exportação, promete um lucro maior ao produtor do que o cultivo destinado ao alimento; *solo* – a enorme e crescente demanda de agrocombustíveis, assim como o aumento de seus preços em nível internacional, provocam a expansão da superfície agrícola destinada à sua produção, seja através da reconversão das terras anteriormente voltadas para cultivos tradicionais ou de outros usos pecuários, tais como criação de gado. Essas práticas causam uma diminuição da área do solo destinada a cultivos alimentícios e, por sua vez, a escassez e aumento de preço da produção des-

⁴³ Os rendimentos de alguns dos cultivos utilizados para a produção de biodiesel são (litros de óleo / ao ano): soja (*Glicine max*): 420; arroz (*Oriza sativa*): 770; girassol (*Heliantus annuus*): 890; colza (*Brassica napus*): 1100; mamona (*Ricinus communis*): 1320; pinhão (*Jatropha curcas*): 1590; abacate (*Persea americana*): 2460; coco (*Cocos nucifera*): 2510; palma ou dendê (*Elaeis guineensis*): 5550. O rendimento econômico do biodiesel produzido depende, também, dos usos que se pode dar aos seus subprodutos. Conferir: <http://www.engormix.com>.

⁴⁴ Para um panorama dos impactos causados pelos cultivos de combustíveis, veja os sites <http://www.agrocombustibles.org>, do Centro Latino-americano de Ecologia Social, e o <http://www.grr.org.ar>, do Grupo de Reflexão Rural (Argentina).

tinada à forragem e a diminuição da população de gado. Dessa maneira, a produção de agrocombustíveis, dentro das condições de mercado, tende a provocar uma alta generalizada de preços dos alimentos e a escassez destes últimos.

Além disso, um outro fator negativo que se está percebendo nos maiores países produtores de matérias-primas de exportação para agrocombustíveis (principalmente a soja) é a enorme perda dos nutrientes do solo, provocando a erosão permanente e desertificação⁴⁵, inutilizando-os para futuras atividades pecuárias de produção de alimentos. Assim, o desenvolvimento da indústria de agrocombustíveis e/ou suas matérias-primas para exportação podem agravar o conflito, que já existe em alguns dos países, entre a produção destinada ao mercado interno e a que se destina à exportação. Isso pode corroborar o paradoxo de termos, na região, grandes agroexportadores com altos níveis de subnutrição (Guatemala, Honduras, Nicarágua, Bolívia, Paraguai e, inclusive, Argentina).

Mais ainda, a relação entre as monoculturas para a produção dos combustíveis e o emprego local tem vários aspectos que devem ser mencionados. Primeiro, efetivamente, a indústria de agrocombustíveis é uma fonte de empregos, ainda que, em suas estatísticas, nunca seja mencionado o número de empregos (ou poderíamos chamar de atividades tradicionais e de subsistência) erradicados com o seu avanço, devido ao deslocamento de comunidades e à conversão de terras à produção de monoculturas. Por outro lado, a soja (base da expansão dos agrocombustíveis) é um dos cultivos que mais emprego geram – 1 a 4 para cada 200 hectares, enquanto o tomate gera 245 postos, a uva, 113 e a mamona, 24 na mesma área no Brasil⁴⁶. Se, em 1985, no mes-

⁴⁵ Conferir, por exemplo, o relatório da Secretaria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Argentina (*El Avance de la Frontera Agropecuaria y sus Consecuencias*. Dirección Nacional de Ordenamiento Ambiental y Conservación de la Biodiversidad, Argentina, março de 2008).

⁴⁶ CMA, Repórter Brasil. El Brasil de los Agrocombustibles. Op. cit. Na Argentina, o número de empregos na indústria hi-tech da soja é ainda menor: 2 trabalhadores para 1000 hectares ao ano. Conferir The Round Table on IR-Responsible Soy: certifying soy expansion,

mo país se produziam 18.278 toneladas de soja com 1.694.000 trabalhadores, em 2004 foram produzidas 49.792 toneladas com apenas 335.000 trabalhadores. (HONTY; GUDINAS, 2007, p. 22) Essa diminuição constante da disponibilidade do emprego origina salários muito baixos e condições de trabalho desumanas para pessoas de recursos já escassos que, na ausência de alternativas, veem-se na necessidade de aceitá-las, fazendo parte de uma cadeia de trabalho quase-escravo, nas grandes fazendas de produção de soja e outras culturas na região.

Esse avanço da produção de baixo custo de soja em grande escala (principalmente na sua variedade do pacote tecnológico do tipo soja *Roundup Ready*, geneticamente modificada, mais o herbicida glifosfato⁴⁷) impede, atualmente, a entrada de pequenos agricultores familiares no mercado de soja e a obtenção de qualquer tipo de benefício social real da produção de biodiesel a partir da soja⁴⁸. No caso do Brasil concretizar seus planos de converter-se em uma potência exportadora de biodiesel em nível mundial, tratando de repetir o êxito alcançado com o etanol, isso implica a exposição insuperável de seus pequenos agricultores familiares à concorrência de produtores estrangeiros em grande escala, deslocando completamente essas famílias agricultoras do mercado de biodiesel. Perderia sentido, assim, o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel e o Selo Combustível Social como instrumentos desenhados para beneficiar a agricultura familiar na produção de biodiesel. O próprio modelo de mercado internacional, com sua lógica de minimização

GM soy and agrofuels. ASEED Europe, BIS, CEU, GRR, RFAN, abril de 2008, em <http://www.lasojamata.org> e <http://www.grr.org.ar>.

⁴⁷ Responsável por 98% da produção de soja na Argentina, por 100% no Uruguai, 93% no Paraguai e por 64% no Brasil. Conferir ISAAA. Global Status of Commercialized Biotech. GM Crops: 2007 apud The Round Table on IR-Responsible Soy.

⁴⁸ Diante do avanço ininterrupto do cultivo de soja, os pequenos agricultores e inclusive algumas comunidades indígenas optam por alugar ou vender seus terrenos aos agricultores de soja. Na maioria dos casos, veem-se inclinados a aceitar essa opção pelas pulverizações de herbicidas incluídas nos pacotes tecnológicos da soja transgênica, que impossibilitam a agricultura de subsistência.

de custos de produção, impediria a permanência da agricultura familiar.

No que tange aos impactos ambientais, o desenvolvimento agressivo da indústria dos agrocombustíveis implica a expansão da área cultivada sobre as florestas, a perda da biodiversidade, mudanças no ciclo hidrológico, erosão dos solos, assim como efeitos colaterais provenientes do uso intensivo de agroquímicos (herbicidas, fungicidas, utilizados para o cultivo da soja transgênica). Disso resulta a perda de flora e fauna, a redução da biodiversidade, a contaminação de lençóis freáticos e o surgimento de organismos resistentes aos pesticidas, levando à necessidade do emprego de concentrações mais altas e de tipos de pesticidas com maior toxicidade. No Brasil, o avanço da soja (em sua variante transgênica com herbicida) exerce tal pressão sobre as áreas de transição em torno das zonas protegidas (como o Parque Nacional de Iguaçu) que o Governo Federal, no ano de 2006 (de eleições presidenciais), aceitou reduzir o tamanho dessas zonas de 10 km de largura a 500 m. A soja é diretamente responsável pelo desflorestamento da chamada Amazônia Legal (convertendo as terras sob a selva diretamente em culturas de soja), embora seja o Cerrado, o segundo maior bioma brasileiro, a área onde a soja apresenta a sua maior área plantada. Contando com somente 2,2% de áreas de conservação e em condições de negligência pública e uma utilização predatória privada, sem a ampla rede de iniciativas de conservação que permite retardar a invasão da Amazônia, estima-se que o bioma do Cerrado será extinto até 2030. (HONTY; GUDINAS, 2007)⁴⁹

Para a produção de biodiesel destina-se somente uma pequena parte da produção de soja: uma estimativa de 3,5 milhões de uns 60 milhões de toneladas de soja na atual safra no Brasil. A maior parte da soja produzida na região da ALC é exportada sob a forma de grão ou farinha como base da forragem para a criação de gado e a avicultura da União Europeia e na China.

⁴⁹ Conferir, também, CMA, Repórter Brasil. El Brasil de los Agrocombustibles.

O óleo, obtido a partir da produção da farinha, e que é a matéria-prima utilizada para a obtenção do biodiesel (respondendo por uns 80-90% da produção total), originalmente, constituía um desperdício da indústria, o que explica, em parte, por que se utiliza a soja para a obtenção do óleo para biodiesel. O florescimento da indústria de biodiesel a partir da soja pode ser esclarecido mais ainda se considerarmos que a cadeia de produção desse grão na América Latina e sua comercialização na Europa são controladas, em uns 60-80%, por transnacionais como Cargill, ADM, Bunge, Dreyfus, as mesmas companhias que promovem políticas mais amigáveis com a soja RR geneticamente modificada. As práticas de agricultura agressiva, promovidas por essas companhias, seguidas de algumas companhias e fundos de investimento nacionais (Ammagi, no Brasil; Grobo, na Argentina; *Desarrollo Agrícola de Paraguay*) e fortemente apoiadas pelos governos nacionais, têm permitido a várias ONG e alguns movimentos cidadãos classificar essa atividade como uma nova forma de colonização, no âmbito da qual os recursos naturais (a água, os nutrientes do solo, a segurança e a diversidade alimentar, as atividades sustentáveis de subsistência, a biodiversidade) dos países latino-americanos são extraídos e erradicados de maneira irreversível, sem deixar rendimentos à população local e sem haver possibilidade alguma de eliminar esse modelo de desenvolvimento eleito pelas rendas que gera, pelo seu peso na produção e exportação nacional e pelos esquemas financeiros existentes. As companhias que compram a produção final pagam preliminarmente as atividades agrícolas, o que tem gerado, por exemplo, uma dor de cabeça na luta com os produtores que empregam o trabalho escravo ou quase-escravo. Juntamente à alta de preços dos alimentos provocada em todo o mundo, é desejável, então, que a indústria dos agrocombustíveis não chegue a fortalecer-se plenamente, provocando uma falta de alimentos em nível mundial, sem chegar inclusive a poder atender as necessidades energéticas de todo o parque automotriz do nosso planeta.

Outro exemplo mais novo – pelo tipo de energia renovável envolvido – a eólica, e já conhecido – pelas práticas de *business as usual* e do Estado protetor dos investimentos estrangeiros, apresenta-se no Istmo de Tehuantepec, em Oaxaca (México). Trata-se de uma das zonas com melhores condições para o aproveitamento da força do vento, com um potencial superior, inclusive, aos recursos classificados como “excelentes” em nível mundial. A decisão do governo mexicano, apoiada pelo Banco Mundial, de fomentar e incentivar o desenvolvimento desse recurso com finalidades de elevar o nível de desenvolvimento econômico dessa região – uma das mais pobres do país, têm atraído numerosas empresas estrangeiras, principalmente de origem espanhola (Iberdrola, Gamesa, Eoliatec e outras) e de outros países da União Europeia.

A base do conflito reside no recurso indispensável para o aproveitamento dessa fonte de energia: as terras para a construção dos parques eólicos. Essas terras se encontram em propriedades de *ejidos* (como propriedade coletiva) de camponeses e indígenas e, por isso, não devem estar sujeitas a operações aplicáveis ao caso de propriedades privadas. Outra base do conflito é, certamente, os (extremamente baixos) custos da renda das terras *ejidatarias*, oferecidos pelas empresas investidoras durante a construção dos parques eólicos. Alguns *ejidatarios* aceitam as propostas, porque os recursos oferecidos são atrativos para a população que vive em condições de extrema pobreza; no entanto, têm-se formado organizações que se opõem firmemente à instalação do corredor eolétrico: a União de Comunidades Indígenas da Zona Norte do Istmo (UCIZONI) e os Centros de Direitos Humanos Tepeyec e Gubiña XXI, para os quais o impacto negativo é de caráter econômico e social⁵⁰.

Qual é o papel que assume o Estado diante desta situação de conflito potencial entre seus cidadãos e empresas (estrangei-

⁵⁰ Dados em Castañeda e Van Der Fleirt (2007).

ras)? Como lembra um líder do movimento antibarragens no México:

Apesar de o Governo mexicano estar obrigado a informar e a consultar a população afetada pelos grandes projetos de investimento, até agora, tem-se negado o exercício desse direito aos *ejidatarios* e aos vizinhos indígenas. Durante mais de dois anos, os camponeses enfrentaram o assédio e muitas ofertas enganosas. [...] Dezenas de *ejidatarios* têm resistido e, até agora, não alugaram suas terras. Diante dessa mobilização, a CFE [*Comissão Federal de Eletricidad* – a empresa estatal de eletricidade] promoveu ação penal contra os *ejidatarios* de La Venta [*ejido* selecionado para a realização de um dos parques eólicos] junto a agências do Ministério Público Federal [...] pelo alegado delito de impedimento da execução de uma obra pública (CASTRO SOGO, 2007).

Os casos descritos anteriormente são exemplos paradoxais de desenvolvimento não sustentável de fontes renováveis de energia. Por um lado, colocam em evidência a abundância dos recursos de energia de baixo custo na região (nos casos da hidroeletricidade e da eólica), mas, por outro lado, demonstram que o seu aproveitamento sob o modelo de desenvolvimento tradicional não traz mais que pesadelos para as pessoas a quem tais fontes de energia deveriam beneficiar em primeiro lugar: a população mais pobre da ALC. Realmente, o desenvolvimento dos projetos atuais de energias renováveis tende a retirar dos mais pobres a sua última alternativa – a possibilidade de subsistir independentemente com a produção da terra em que vivem, de contar com água potável e de ter a segurança de que podem legar esses recursos essenciais a seus filhos e netos.

Observando as tendências do mercado financeiro atual, muito entrelaçado com o mercado de bens, e ambos orientados à obtenção do máximo rendimento econômico em benefício primordial dos que se encontram próximos dos processos de tomada de decisões (os governantes, a elite), estima-se que seja extremamente difícil e penoso para a região latino-americana

dissociar-se dos hidrocarbonetos em busca de alternativas energéticas. *Como produzir uma fonte de energia de baixo custo para o amanhã, sendo a energia cara hoje, e isso considerando os efeitos sociais e ambientais nefastos que podem produzir?* – será uma questão de difícil resposta no curto e médio prazo, principalmente se levarmos em consideração as condições cada vez mais sentidas das mudanças climáticas, o aumento exponencial da população mundial e as crises vigentes no campo das finanças e dos alimentos.

Referências

ALBAVERA, F. S.; VARGAS, A. *Volatilidad de los precios del petróleo y su impacto en América Latina*. Santiago: CEPAL, United Nations Publications, Science/Energy, 2005.

ARRAES, J.; LEAL, M. Avanas y perspectivas de desarrollo de los biocombustibles en Latino-América y el Caribe: la vision de Brasil para los próximos años. In: FORUM DE INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA REGIONAL, 2007, Medellín, Colômbia. *Forum...* [S.L>:s.n.], 2007.

ARRIAGADA HERRERA, G. A. *Petróleo y gas en América Latina: un análisis político de relaciones internacionales a partir de la política venezolana*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2006. (Documentos de Trabajo, n. 20)

BLAKERS, A.; WEBER, K. *The Energy intensity of photovoltaic systems*. Camberra: Australian National University, Center for Sustainable Energy Systems, Engineering Department, 2000.

CASTAÑEDA, N.; VANDER FLEIRT, L. Estudio sobre el impacto social y medio ambiental de las inversiones europeas en Mexico y Europa en el sector agua y electricidad: iniciativa de Copenhage para centroamerica y Mexico (CIFCA). Red Mexicana de Acción frente al libre comercio, 2007. Disponível em: < <http://www.rmalc.org.mx/documentos/FIANL.pdf> > Acesso em: 20abr. 2010.

CASTRO SOGO, G. El agua y los rios amenizados en Mexico: los ritos para el movimiento social anti-represas. Chiapas: Mapder, 2007.

COVIELLO, M. *Fuentes renovables di energia em America Latina y el caribe: dos años después de la conferencia de Bonn*. Santiago: Cepal, Onu,

2006. Numeros para cálculos obtidos do relatório de estatísticas energéticas, 2005.

DE CONNOR; MINGUEZ, I. Looking at biofuels and bioenergia. *Letter of Science*, v. 312, p. 17-43, 2006.

HONTY, G.; GUDINAS, E. *Agrocombustibles y desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: situación, desafíos y opciones de acción*. Montevideo: Observatorio del Desarrollo, Centro Latinoamericano de Ecología Social, 2007.

LAJOUS, A. *La oferta petrolera y la seguridad del suministro: una perspectiva latinoamericana*, 2007. Disponível em: <<http://www.energia.org.mx/IMG/doc/LajousBarcelona.doc>>. Acesso em: 5 abr. 2010.

MENDOZA, E. Energías renovables — tecnologías para el desarrollo sustentable que abren Paso a la descentralización administrativa. *Cátedra*, n. 7, jan. 2008.

O'BRIEN, V. S. *Global investment in 2007 in the sustainable energy markets*. REN21 UNEP/SEFI, Disponível em: <<http://www.ren21.net.>>. Acesso em: maio 2007.

POVEDA, M. *Competencia en Mercados Energéticos: una evaluación de la reestructuración de los mercados energéticos en América Latina y el Caribe*. Calgary, CA: University of Calgary, 2004.

ROTHKOPF, G. *A blueprint for green energy in the Americas: strategic analysis of opportunities for Brazil and the hemisphere: the global biofuels outlook 2007*. Washington: BID, 2007. Disponível em: <http://www.gartenrothkopf.com/pdf/section_1.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2010.

CAPÍTULO 7

Conflitos socioambientais globais em empreendimentos nacionais: o caso do projeto de MDL da Plantar S.A. no Brasil

José Célio S. Andrade e Andrea C. Ventura

Introdução

Há décadas, ambientalistas em todo o mundo vêm alertando a sociedade sobre os problemas causados pela má utilização dos recursos naturais disponíveis. Entretanto, somente a partir dos anos de 1990, por conta da crescente institucionalização da temática na agenda mundial (verificada, por exemplo, com a Conferência Rio-92) e de uma forte atuação dos movimentos ambientalistas e da comunidade científica, essa realidade parece estar mobilizando a opinião pública a ponto de a sociedade exigir novos encaminhamentos ao modelo de desenvolvimento praticado no mundo, de forma a garantir não apenas a preservação dos recursos naturais, como também a qualidade de vida para os que hoje habitam o Planeta Terra e aos que ainda estão por vir.

Um dos temas mais debatidos na atualidade, a mudança climática, é considerado o maior e mais complexo problema relacionado ao meio ambiente a ser enfrentado pela cooperação internacional e pela governança ambiental global. (MULLER apud ANDRADE, 2006) Um dos principais mecanismos globais elaborados na tentativa de reduzir a emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE) da atmosfera e, dessa forma, minimizar

as alterações no clima, foi o Protocolo de Kyoto, vigente desde 2005¹. Entre as estratégias nele estabelecidas, apenas uma permite a participação efetiva dos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil e do México: o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Através dele é permitida a redução de GEE em países em desenvolvimento, que em princípio não possuem metas assumidas frente ao acordo, através de projetos financiados por países desenvolvidos.

Neste capítulo, enfocou-se uma característica ainda pouco estudada do MDL: as relações entre as empresas proponentes desses projetos e os diversos atores sociais direta ou indiretamente envolvidos. Esse aspecto torna-se especialmente relevante porque um dos requisitos básicos da aprovação do projeto é a comprovação de que a empresa ouviu a opinião dos atores sociais impactados pelo projeto, e ainda garantir que essa opinião foi levada em consideração no momento de sua formulação.

Verifica-se, assim, que a formulação conceitual dos projetos de MDL incorpora o entendimento de que a construção da governança ambiental depende da consideração de diversos interesses, em tese divergentes. Durante sua construção, pode-se verificar que, além dos governos, atores não estatais exerceram forte influência nas negociações. Integrantes da sociedade civil e do mercado procuram descobrir, junto com os estados, quais as possíveis soluções para a problemática ambiental. Deve-se ter em mente, no entanto, que pensar em soluções para os problemas ambientais é discutir o próprio modo de organização da sociedade e dos sistemas produtivos e de consumo. Desde os primórdios das sociedades humanas, os grupos sociais organizam e estruturam sua sobrevivência tendo como base suas re-

¹ O Protocolo de Kyoto é um instrumento da Governança Ambiental Global com o seu fim anunciado. Desde sua criação, houve a estipulação de período de vigência entre os anos de 2005 e 2012. Atualmente, e mais especificamente em dezembro de 2009, em Copenhague, durante a realização da COP-15 (15ª. Conferência das Partes) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, países signatários ou não discutem o chamado "Pós-Kyoto", tendo como um dos principais pontos de negociação (e de conflito) a estipulação de metas de redução de GEE aos países em desenvolvimento.

lações com a natureza. “O meio ambiente, portanto, é a base natural sobre a qual se estruturam as sociedades humanas para sobreviver”. (SCOTTO, 1997, p. 10)

Entretanto, as pessoas utilizam-se dos recursos naturais de maneiras diferenciadas, baseadas em interesses que podem ser individuais ou coletivos. Disso advêm os conflitos ambientais. Na perspectiva de Acselrad (2004), todos os objetos do ambiente, incluindo as práticas sociais desenvolvidas nos territórios e também os usos e sentidos atribuídos ao meio, interagem e conectam-se material e socialmente. Visto que em seu processo de reprodução, as sociedades se deparam com diferentes projetos de uso e significação de seus recursos ambientais, conclui-se que o seu uso está sujeito a conflitos entre distintos projetos, intenções e finalidades. O autor afirma que, vista dessa perspectiva, “a questão ambiental é intrinsecamente conflitiva”. (ACSELRAD, 2004, p. 8) Esse raciocínio também é abordado por Scotto (1997), segundo o qual, normalmente, os interesses econômicos das atividades se sobrepõem aos interesses das populações locais. Conforme resume a autora, “a degradação do meio ambiente é o resultado de um tipo de modelo econômico no qual as políticas ambientais estão subordinadas a determinados interesses que, na maior parte das vezes, contrariam os interesses das populações efetivamente atingidas pelo problema ambiental”. (SCOTTO, 1997, p. 19)

Também nos projetos de MDL podemos verificar formas divergentes de análise das propostas apresentadas, exigindo uma aproximação entre a empresa proponente e as partes interessadas no projeto, visando ao estabelecimento de consensos mínimos. Tomando por base essa constatação, poder-se-ia indagar: como se dá o processo de aproximação das diferentes lógicas de ação dos atores sociais em uma negociação para a formulação de um projeto de MDL? Quais são os principais interesses em jogo nas diferentes escalas (local, regional, nacional e internacional)? Como se realiza a regulação dos conflitos de interesses? Qual o papel de cada ator estratégico nesse processo? Qual a importân-

cia das estratégias de relacionamento político-institucional para a regulação desses conflitos? Como se vê, muitas são as indagações possíveis.

Diante da realidade exposta, concluiu-se pela necessidade de realizar uma investigação sobre as formas de regulação de conflitos socioambientais relacionados aos projetos de MDL, objeto relevante não apenas para o desenvolvimento dos estudos em Ciências Sociais, no que se refere às questões ligadas ao meio ambiente e seus impactos sociais, mas também para auxiliar na formulação de políticas públicas relativas à governança ambiental. Especialmente no âmbito dos Mecanismos de Desenvolvimento Limpo, há grande interesse brasileiro para que esse mercado realmente se concretize. O país é considerado um dos mais fortes negociadores potenciais mundiais de créditos de carbono, por conta das inúmeras possibilidades para o desenvolvimento de atividades que reduzam as emissões de GEE, ou que promovam o seu sequestro da atmosfera. O Brasil é, atualmente, o terceiro país com o maior número de projetos aprovados pelo Conselho Executivo de MDL, seguido muito proximamente pelo México. Os campeões em projetos aprovados são a China e a Índia.

É importante notar que a presente pesquisa foca suas atenções na participação das empresas nesse processo, tendo em vista que, entre as três possibilidades de regulação existentes (social, político-governamental e via mercado), tem-se dado grande enfoque à busca do equilíbrio ambiental via estratégias mercadológicas, como é o caso do mercado de carbono. Isso não quer dizer, no entanto, que os autores deste capítulo entendam que a via do mercado seja necessariamente a regulação ideal. Os autores pactuam com a opinião expressa por diversos atores da governança ambiental, em especial ONG e pesquisadores de universidades de todo o mundo, de que essas ações não resolvem o problema ambiental vigente, ancorado no próprio modelo de desenvolvimento adotado pela maior parte dos países do mundo e, igualmente, no estilo de vida altamente consumista praticado

em particular nas sociedades do Norte. É verdade, porém, que as estratégias de regulação via mercado, além de serem as que têm recebido maior atenção por parte dos principais *players* da governança ambiental mundial, possibilitam uma análise social extremamente diversificada, visto que permitem a participação de atores sociais estratégicos do governo, da sociedade civil e das próprias empresas.

A presente pesquisa focou suas atenções no papel desempenhado por uma empresa brasileira, a Plantar S. A., diante dos conflitos decorrentes da proposta do primeiro projeto de MDL brasileiro a negociar créditos no mercado de carbono, o “Projeto Plantar”², resultado de uma parceria com o Banco Mundial. Como observado mais adiante, os conflitos extrapolaram totalmente o território local em que as atividades de projeto seriam desenvolvidas, envolvendo críticas de *stakeholders*³³ em nível mundial na complexa discussão sobre o modelo de desenvolvimento adotado pelo próprio Banco Mundial. Some-se a isso o fato de que a metodologia por ele utilizada, a de “sumidouro de carbono” via plantação de florestas de eucalipto, ainda é bastante controversa.

Dessa forma, o estudo teve como objetivo geral analisar os principais conflitos de interesse sociais e ambientais emergidos durante o processo de avaliação, aprovação e implantação do Projeto Plantar, bem como as estratégias de relacionamento político e institucional, adotadas para a sua regulação. Na busca de resultados consistentes à análise pretendida, utilizaram-se os seguintes procedimentos metodológicos: pesquisa bibliográfica aprofundada sobre os principais temas envolvidos, englobando documentos científicos, artigos pela mídia virtual e impressa, e

² Neste estudo, o projeto de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), desenvolvido pela Plantar S.A. em parceria com o Banco Mundial, será denominado apenas Projeto Plantar.

³ O termo *stakeholder* é definido por Edward Freeman (1984) como “qualquer grupo ou indivíduo que afeta ou é afetado pelo alcance dos objetivos da empresa”. Tradicionalmente, vem sendo traduzido para o português como “grupos de interesse”. A teoria dos *stakeholders*, criada por Freeman, defende que as decisões sejam tomadas para equilibrar e satisfazer os interesses de todos os públicos envolvidos com a corporação.

documentos institucionais; pesquisa de campo por meio da realização de entrevistas semi-estruturadas com os principais atores envolvidos; análise de documentos; e a realização de observação não participante.

A seguir, serão apresentados os principais atores sociais envolvidos na governança ambiental global e as particularidades do mecanismo de desenvolvimento limpo, descrevendo-se a participação dos países em desenvolvimento (em especial do Brasil) no mercado de carbono. Mais adiante, será realizada a apresentação do Projeto Plantar, juntamente com os conflitos de interesses de maior destaque. Ao final, serão apresentadas as principais estratégias político-institucionais utilizadas pela empresa a fim de legitimar-se e, ao mesmo tempo, justificar o seu projeto de MDL junto a *stakeholders* das esferas local, regional, nacional e internacional, visando à regulação desses conflitos.

A governança ambiental global e seus principais atores

Idealmente, a governança ambiental está relacionada à participação de todos os atores interessados nas decisões que envolvem o meio ambiente. Nesse ideal, governos, empresas, bem como integrantes da sociedade civil deveriam trabalhar juntos a fim de obter ampla e necessária adesão a um projeto maior: a manutenção da integridade do Planeta Terra. (ESTY; IVANOVA, 2005) Justamente por envolver atores sociais tão distintos, a governança ambiental é considerada o maior desafio da comunidade internacional. Para Camargo (2005), a governança refere-se àquelas atividades apoiadas em objetivos comuns, compartilhados por diferentes esferas, desde instituições governamentais até mecanismos informais de cunho não-governamental, mas que só funcionam quando aceitas pela maioria ou, mais especificamente, pelos principais atores de determinado processo.

O termo governança vem sendo aplicado em campos variados e com sentidos diferentes. No presente capítulo, busca-se a sua compreensão enquanto problema das relações internacio-

nais, portanto englobando a sua dimensão política. Utiliza-se o conceito referindo-se aos padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos, bem como aos arranjos institucionais de agregação e articulação de interesses. (SANTOS, 1997, apud GONÇALVES, 2005) De acordo com o autor, a ampliação da governança para os espaços globais vem-se avolumando como consequência dos processos de globalização. Diante da transformação da soberania dos Estados, outros atores sociais, a exemplo das organizações internacionais, das ONG de atuação internacional e das empresas multinacionais, passam a preencher um espaço de poder, verificando-se, assim, a emergência da governança global. Poder-se-ia afirmar, então, que no nível global

diplomacia, negociação, construção de mecanismos de confiança mútua, resolução pacífica de conflitos e solução de controvérsias são os meios disponíveis para chegarmos à casa comum da Governança Global. (BRIGAGÃO; RODRIGUES, 1998, p. 116, apud GONÇALVES, 2005)

Pensando-se precisamente nas questões relativas ao meio ambiente em nível global, neste capítulo, a governança ambiental global é entendida como um conjunto coerente de organizações, instrumentos de política internacional (tratados, instituições, agências), mecanismos de financiamento, regras, procedimentos e normas que regulam o processo de proteção mundial do meio ambiente (NAJAM et al., 2006, apud ANDRADE, 2007). Destaca-se que somente com a tomada de consciência sobre a finitude dos recursos naturais, ocorrida no início dos anos 1970, inicia-se a constatação da necessidade de construção de uma nova governança ambiental global, um novo modelo de gerenciamento para as questões ligadas ao meio ambiente. Acontecimentos como a realização, em 1972, da primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMA), em Estocolmo, e o lançamento, em 1987, do documento Nosso Futuro Comum (*Our Common Future*), mais

conhecido por Relatório da Comissão Brundtlandt, elaborado pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), instituída pela ONU em 1983, são considerados marcos no desenvolvimento dessa governança. Importante lembrar que esse relatório coloca o desenvolvimento sustentável como aquele capaz de satisfazer as necessidades atuais sem sacrificar a possibilidade de gerações do futuro de satisfazerem as suas próprias necessidades. Tal conceito tornou-se referência para a formulação do entendimento mais geral e consensual sobre desenvolvimento sustentável.

O surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável estaria ancorado nas críticas às concepções restritivas de desenvolvimento, que dariam excessiva ênfase ao crescimento econômico, levando a desastres ambientais significativos e ao aumento das desigualdades sociais. Essa crise paradigmática levou ao surgimento de novas concepções do desenvolvimento, buscando a sustentabilidade do crescimento, que passa a incluir outras dimensões como a social, a ecológica, a espacial e a cultural, sem excluir a dimensão econômica. (PHILIPPI; ERDMANN, 2007) Não obstante o novo paradigma trazer consigo todas essas dimensões, e de ser utilizado com diversos sentidos pelos mais distintos atores sociais, é importante ressaltar, conforme relembram Milani e Keraguel (2007), que a evolução do conceito de desenvolvimento sustentável, desde sua concepção na década de 1970, e em particular em sua implementação em nível global, a partir da Rio-92, demonstra muitas contradições entre as ações políticas locais e internacionais. Citando Lipietz (1993 apud MILANI; KERAGUEL, 2007), os autores afirmam que a aplicação do termo em âmbito planetário exige que os atores envolvidos pensem globalmente e atuem localmente, mas também ajam localmente e pensem globalmente, e que ainda sustentem coerentemente as suas três dimensões, quais sejam: a ambiental, a social e a econômica. (MILANI; KERAGUEL, 2007) Conforme se apresentará posteriormente, a aplicabilidade do conceito de desenvolvimento sustentável no projeto de MDL da Plantar

foi uma das principais críticas havidas no conflito socioambiental em estudo.

Efetivamente, conforme verificado, os Estados não são os únicos atores importantes quando se trata da gestão das questões ambientais. As organizações internacionais governamentais, as empresas transnacionais, os indivíduos, as ONG, os cientistas, a mídia, desempenham um papel importante no gerenciamento das questões ambientais. Isso ocorre porque a profusão de atividades que impactam o meio ambiente global é muito grande. Cada um desses novos atores sociais é dotado de recursos diferentes e persegue valores e aspirações divergentes, devendo estar envolvido no processo. Preocupações com equidade e justiça, entretanto, são fundamentais para que haja respostas eficientes à degradação ambiental. Incorporar as diferentes percepções dos múltiplos atores quanto ao que é justo e equitativo é um enorme desafio do sistema de governança ambiental global. (OLSON, 1999 apud ANDRADE, 2007) Ainda de acordo com o autor, a lógica dos bens públicos, como é o caso do meio ambiente, sugere que a ação coletiva deve ser organizada nas escalas do problema a ser enfrentado, tornando inadequadas respostas somente em um único nível. Dessa forma, é necessário haver esforços para sua minimização do nível global ao individual, passando pelo nacional e pelo local.

Seria limitado reduzir a ecopolítica mundial às interações entre os Estados. A multiplicidade dos atores participantes e os papéis importantes que eles desempenham em quase todas as fases das políticas públicas tornam o estudo de suas ações indispensável em toda análise das dinâmicas da ecopolítica. Viola (2005) ressalta que, nessas últimas décadas, houve mudanças significativas em relação ao papel exercido por cada um dos diferentes atores sociais na governança ambiental. Nos anos 1970, teria havido um papel destacado para os Estados, sendo que, nos anos 1980, esse destaque ter-se-ia deslocado para a sociedade civil. Já nos anos 1990, o “eixo da governabilidade” ter-se-ia modificado gradualmente para o campo do mercado e seus ato-

res. Para o autor, a governança global é baseada em um sistema misto de atores, funcionando com grau significativo de inclusão, exclusão, cooperação e competição. A responsabilidade de cada ator diferencia-se, de acordo com cada momento histórico. Na opinião de Viola (2005), nenhum desses atores estratégicos (corporações econômicas, Estados ou organizações não-governamentais) pode ser excluído do funcionamento dos regimes ambientais.

Tendo em vista os diversos interesses em jogo, cada ator social possui um papel diferenciado nas negociações ambientais. Procurar-se-á apresentar um resumo, muito embora correndo o risco de reducionismo, dos principais atores sociais envolvidos na temática, e sua forma de atuação:

a) As Organizações Internacionais Governamentais (OIG)

Possuem utilidades diferentes para cada Estado, a depender do poderio de cada um desses. Elas podem ter um papel de multiplicação da capacidade diplomática, de facilitação na construção das coalizões, de espaço para exposição de pontos de vista, de acesso imparcial e equitativo aos conhecimentos científicos, como tentativa de influenciar a agenda internacional e legitimar a definição do problema ambiental, a formulação de políticas, a mediação entre os diferentes Estados. Têm, ainda, um papel importante na implementação dos acordos multilaterais, como o Protocolo de Kyoto. (LE PRESTRE, 2000) Como exemplos dessas organizações há o Banco Mundial, o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD), a Organização das Nações Unidas (ONU), bem como o seu Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Interessante notar que o Banco Mundial é constantemente citado como uma OIG diferenciada. Suas peculiaridades têm um significado especial junto ao objeto deste estudo, já que o Projeto Plantar foi desenvolvido por meio de uma parceria entre

a empresa Plantar S.A. e o Banco Mundial. As especificidades dessa relação serão abordadas posteriormente.

b) Os Estados

Segundo o realismo político, os Estados possuem importância primordial senão exclusiva nas relações tocantes ao meio ambiente. Obviamente, as dimensões políticas, territoriais, geográficas, sociais e econômicas são extremamente distintas em cada Estado. No plano diplomático, as desigualdades econômicas são traduzidas na existência de dois blocos principais em torno do eixo Norte-Sul. Essa bipolaridade entre Norte e o Sul permite enxergar a existência de dois grandes grupos: os países industrializados desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Em realidade, como ressalta Karlsson (2005), essa divisão Norte-Sul inclui não apenas questões econômicas, mas também categorias físicas e climáticas, havendo grandes consequências para as discussões na área ambiental, já que os problemas existentes em cada um dos blocos são extremamente distintos. Considerando-se que a comunidade científica internacional é imensamente dominada pelos países desenvolvidos, a temática das pesquisas, a quantidade de dados disponíveis sobre os países e suas problemáticas ambientais, entre outros aspectos, também são dominados pela visão dos países do Norte. Dessa forma, como destaca Karlsson (2005), também no campo das mudanças climáticas, não obstante serem os países do Sul os que provavelmente estarão mais afetados pelos impactos negativos do aquecimento global, as pesquisas e as análises acerca do tema são realizadas pelo Norte, em sua maioria. Outra consequência importante do divisor Norte-Sul estaria relacionada ao acesso inadequado de países em desenvolvimento ao conhecimento para fins de política e de ação globais, o que enfraqueceria a posição dos países em desenvolvimento nas negociações multilaterais e na participação das convenções.

Neste objeto de estudos, além da participação diferenciada dos Estados que tiveram grande influência na construção do Protocolo de Kyoto, apesar do fato de o próprio MDL ser considerado um mecanismo de cooperação Norte-Sul para que o Norte atinja suas metas de redução de GEE, deve-se ressaltar uma importante participação do governo brasileiro, que através de sua Autoridade Nacional Designada (AND), representada pela Comissão Interministerial de Mudanças Globais do Clima (CIMGC), presidida pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), bem como do governo holandês, responsável pela aquisição dos créditos de carbono gerados pelo Projeto Plantar.

c) A Comunidade Científica

Seu conhecimento é necessário, por exemplo, em organismos internacionais como o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). Os cientistas prestam assessoria aos outros atores sociais, contribuindo para as deliberações intergovernamentais das seguintes maneiras: 1) incentivando ações, através do fornecimento de insumos técnicos na definição dos termos do debate; 2) garantindo um componente científico significativo nas negociações; e 3) estabelecendo altos padrões de confiabilidade científica para as deliberações, decisões e implementações de políticas. (KARLSSON, 2005) A constituição, por parte das Nações Unidas, do IPCC, teve um papel fundamental. De acordo com Viola (2005), durante toda a década de 1990 o IPCC forneceu subsídios para as negociações no âmbito da Convenção sobre Mudança do Clima, tendo assumido papel de referência na formação da opinião pública internacional sobre a questão da mudança climática.

Todas as metodologias de redução e remoção de gases no Projeto Plantar, assim como os seus cálculos de aferição, são realizados por instituições de pesquisa científica. Além disso, as

próprias críticas à monocultura de eucalipto (e as tentativas de contestá-las) ancoram-se na opinião de uma parcela significativa da comunidade científica.

d) As Empresas

A percepção sobre o impacto das organizações empresariais nos ecossistemas ocorre mais particularmente após o advento das grandes transformações sociais, econômicas, políticas e culturais que marcaram a chamada Terceira Revolução Industrial, entre os anos 1970 e o final do século XX. Entre elas, verifica-se a consolidação dos processos de globalização em suas distintas dimensões (econômica, tecnológica, política, cultural, social). Nessa nova realidade, em que os interesses transnacionais adquirem grande influência, as organizações passam a atender as novas demandas dos mercados internacionais, entre elas o respeito e a atenção ao meio ambiente. (LERMA; BAQUERO, 2007) Na opinião de Le Prestre (2000), o setor privado, desde muito tempo, contribui para a ecopolítica internacional, através de suas representações junto a governos e organizações internacionais. No entanto, para ele, apenas recentemente é que, lentamente, vai-se verificando a organização das empresas a fim de promover seus interesses e contribuir para a busca de soluções ambientalmente sustentáveis nas conferências globais. Tradicionalmente, o que se verificava era a ação das empresas por intermédio dos Estados. No entanto, vê-se a tendência à ampliação da ação política das empresas, defendendo diretamente seus interesses no plano internacional. Alguns autores chegam a tratar desse tema sob o rótulo de diplomacia empresarial. (TROYJO, 2005)

A Plantar S.A. teve e tem uma participação imprescindível na formulação de seu projeto de MDL. Cabe destacar, aqui, que a concepção original da metodologia utilizada foi elaborada pela própria empresa, sendo que o Banco Mundial tomou conheci-

mento sobre os seus contornos durante a realização do Fórum de Aspen, realizado em São Roque (São Paulo) em 1998. A relação da Plantar com outras empresas do setor, bem como com outras envolvidas com projetos de MDL, será oportunamente explorada, quando da análise acerca das estratégias de regulação política e institucional, adotadas para a regulação do conflito.

e) Os Indivíduos

Na visão de Le Prestre (2000) e Barros-Platiau (2007), algumas pessoas não podem ser esquecidas em função do papel histórico e fundamental que vêm exercendo no desenvolvimento de uma consciência ambientalista internacional. Essas pessoas atuam diretamente junto aos responsáveis pelas decisões, devido ao seu acesso privilegiado às autoridades públicas, influenciam opiniões, em virtude do prestígio de que gozam na sociedade e em certas comunidades científicas, graças à sua habilidade diplomática, ou ainda através da utilização de recursos de sua própria organização. Diversos indivíduos, a exemplo de pesquisadores universitários e lideranças ambientalistas, articularam-se, juntamente com ONG nacionais e internacionais, associações e outras organizações da sociedade civil, visando à constituição do Movimento Contrário ao Projeto Plantar.

f) A Mídia

A mídia é considerada um dos atores não estatais mais influentes na formação da opinião pública relativa a assuntos ambientais. A difusão das informações e a tentativa de apelar a que opinião pública pressione os tomadores de decisão (a fim de que atuem em prol de determinadas causas) vêm sendo as principais formas de atuação deste ator social tão relevante. (KARABOLAD, 2007) É importante perceber-se que “o ambientalismo é, antes de mais nada, uma construção social” (MILANI, 2009) e que se trata de uma criação baseada na política (*politics*), como

produto da História. Sua verificação enquanto um problema político está diretamente ligada à ação de alguns setores sociais, entre eles jornais, redes de televisão, *blogs* e comunidades na Internet, visando à inserção do meio ambiente na agenda pública mais ampla. A mídia tem papel preponderante nesse sentido. Representada por *websites* e boletins ambientalistas de circulação na Internet, a mídia teve um papel muito importante na consolidação do movimento de contestação ao Projeto Plantar.

g) As Organizações Não-Governamentais (ONG)

O advento da globalização e da crescente integração econômica reduziu o poder dos governos nacionais, possibilitando, ao mesmo tempo, o acesso de outros atores econômicos e políticos ao cenário global. Especialmente a partir da década de 1970, verifica-se a emergência na cena internacional de organizações não governamentais. Como resultado de seu desenvolvimento e profissionalização, ocorridos no decorrer da década de 1980, verifica-se, já no início dos anos 1990, um expressivo crescimento da participação dessas organizações na governança global. Em realidade,

as ONG e outros grupos da sociedade civil não são apenas atores na governança, mas também a força propulsora que impulsiona uma maior cooperação internacional por meio da mobilização ativa de apoio público a acordos internacionais (GEMMILL; BAMIDELE-IZU, 2005, p. 90)

No que tange às mudanças climáticas, esse papel é facilmente verificado, visto que essas organizações têm importante papel na geração de reivindicações e no agendamento (*agenda setting*) ambiental, participando cada vez mais nas deliberações e nas implementações das decisões.

As ONG tiveram, também, um papel decisivo nos conflitos socioambientais relativos ao Projeto Plantar, podendo ser consi-

deradas entre os principais responsáveis pela articulação do movimento social contrário ao Projeto.

h) O Movimento Social Ambientalista

Movimentos sociais são

[...] ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo político de força social na sociedade civil. (GOHN, 2004, p. 251)

Thomas (2006) afirma que é importante ter-se em mente que, na sociedade contemporânea, nenhum ator social luta sozinho. Os atores articulam-se de maneira global com o intuito de agir localmente. Para ela, é por meio dessa articulação com os demais atores sociais que o indivíduo deixa sua posição de mero espectador para ser um cidadão pensante e atuante na realidade que o cerca. É sempre importante lembrar que a sociedade civil pode se manifestar através de entidades diversas: movimentos sociais, as próprias ONG, igrejas, sindicatos, associações diversas, entre outras organizações e redes. Esse campo é de tensão e caracterizado por não possuir fronteiras bem definidas entre os atores que o compõem.

Verifica-se que um dos principais pontos da agenda de discussões de movimentos sociais em nível global, ambientalista ou não, envolve a temática do desenvolvimento sustentável. Milani e Keraguel (2007) entendem que a constante presença do debate ocorre porque ainda não houve o reconhecimento de que o atual modelo de desenvolvimento existente é incapaz de resolver os problemas sociais e ambientais que ele acarreta. Para os autores, a atual crise social e ambiental existente não pode ser identificada tão somente como resultado da ação predatória dos países do Norte, já que os sistemas econômicos adotados pelo Sul também são responsáveis tanto pela degradação ambiental

quanto pelo fracasso em satisfazer as necessidades da maioria da população desses países. Os autores afirmam, também, que as políticas de ajuste estrutural exigidas pelas entidades financeiras internacionais têm papel de destaque na manutenção da situação vigente, o que não elimina, é claro, a responsabilidade dos próprios governantes do Sul.

A articulação de diversos atores sociais de atuação local, regional, nacional e até mesmo internacional, manifestando-se com base em suas percepções acerca dos impactos sociais e ambientais da eucaliptocultura, mas também com base em suas críticas à aprovação de um projeto como o da Plantar, foi fundamental para que o conflito adquirisse a densidade obtida. Como será observado no momento da exposição detalhada dos conflitos socioambientais ocorridos, a atuação dos movimentos sociais, todos eles estratégicos para o estabelecimento de um sistema eficaz de governança ambiental global, é extremamente relevante para a compreensão do MDL, que será tratado no item seguinte deste capítulo. Verifica-se que os formuladores do Protocolo de Kyoto e de seus mecanismos de flexibilização, como é o caso do MDL, incorporaram o conceito de governança, não apenas dando oportunidade de voz a diversos atores, como também lhes garantindo um espaço relevante na construção desse sistema. Conforme será detalhado na sequência do capítulo, o tipo de governança utilizado nos projetos de MDL teve impacto substancial nos desdobramentos relativos ao Projeto Plantar, fazendo com que este se tornasse um rico objeto de estudos sobre conflitos socioambientais e estratégias político-institucionais de regulação.

A participação brasileira no mercado de carbono

Durante a realização da Conferência Rio-92, a maior parte dos países do mundo assinou e ratificou a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), cujo objetivo principal era garantir a estabilização da concentra-

ção dos Gases do Efeito Estufa (GEE)⁴ na atmosfera, prevenindo a sua influência no sistema climático mundial. Nesse evento, também foi estabelecido um grupo de acompanhamento anual das ações relacionadas ao tema: a Conferência das Partes (COP). No entanto, apesar da CQNUMC provar a existência de um consenso internacional sobre a necessidade de medidas visando à redução da emissão dos GEE, a primeira meta específica para os países somente foi estipulada cinco anos depois, em 1997, durante a terceira Conferência das Partes (COP-3), realizada em Kyoto, no Japão. O mundo assistia, assim, ao nascimento do Protocolo de Kyoto, acordo multilateral que estipula metas concretas de redução na emissão de gases do efeito estufa por parte dos países desenvolvidos.

A condição básica estipulada pelo próprio Protocolo para sua vigência era a ratificação⁵ desse acordo por um número mínimo de países desenvolvidos, que correspondessem, ao menos, a 55% do total de emissões desses gases, tomando-se como referência os níveis de 1990. A meta é que, no período entre 2008 e 2012, 38 países desenvolvidos reduzam suas emissões, em média, 5,5% abaixo dos níveis de referência. Foi assim que, em 16 de fevereiro de 2005, após intenso debate político, efetivamente entra em vigor o Protocolo de Kyoto, considerado o mais significativo marco político mundial em questões relacionadas ao meio ambiente. O documento foi ratificado por 132 países, incluindo-se os 38 com compromissos reais de redução de emissão. Cumpridas as metas estipuladas, prevê-se uma re-

⁴ Gases de efeito estufa: grupo formado pelo dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), perfluorcarbonos (PFC), hidrofluorcarbonos (HFC) e hexafluoreto de enxofre (SF₆).

⁵ Ao entrar em vigência, em 2005, o Protocolo de Kyoto contava com a ratificação de 132 países, sendo que, destes, 38 possuíam metas reais de redução de emissão de GEE (LOPES, 2002). Entre os países que o ratificaram, encontram-se, por exemplo, Alemanha, Reino Unido, Itália, Polônia, México e Brasil. Uma das maiores contradições do Protocolo é que os Estados Unidos, maior emissor mundial de GEE, não o ratificaram até o presente momento. A lista atualizada dos países que ratificaram o Protocolo pode ser encontrada no website da UNFCCC (www.unfccc.int).

dução de 63,7% em emissões ao final do primeiro período de compromissos. (LOPES, 2002)

Considerando-se, então, que os países industrializados são, comprovadamente, os principais responsáveis pela emissão de GEE na atmosfera, e levando-se em conta os argumentos de que os países em desenvolvimento não poderiam equiparar-se aos desenvolvidos, sob pena de ter o seu próprio crescimento dificultado, a CQNUMC divide os países em categorias para o estabelecimento de metas, ou não. O chamado “Anexo I” é formado por dois subgrupos: as nações ricas, grupo bastante semelhante à Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), quanto aos seus componentes, e os países denominados “economias em transição”, abrangendo países da Europa Oriental e a maioria dos países da antiga União Soviética, sendo que todos eles possuem metas de redução. Os países chamados “não-Anexo I” (categoria formada pelos países em desenvolvimento, entre os quais o Brasil) não apresentam metas definidas para o primeiro período de vigência do Protocolo, ou seja, entre 2008 e 2012.

Tendo-se estabelecido a divisão e a diferenciação entre os países, um passo importante foi realizado para o efetivo atendimento dos compromissos até então firmados: o estabelecimento de três mecanismos de flexibilização. Dois destes, a “implementação conjunta” (que pressupõe que uma empresa de um país desenvolvido ou os próprios países do “Anexo I” possam financiar projetos específicos para a redução de emissões em outros países desenvolvidos, recebendo créditos para isso) e o “comércio de emissões” (que estabelece a efetiva compra e venda de créditos de carbono) ocorrem exclusivamente entre os países do “Anexo I” (países desenvolvidos e economias em transição). Já o terceiro mecanismo de flexibilização, o MDL, é o único que permite a participação de países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil e do México. O estabelecimento desses mecanismos de flexibilização é considerado um dos pontos de maior impacto trazidos pelo Protocolo de Kyoto para as negociações

internacionais. Isso porque se introduz a possibilidade da comercialização das reduções de emissão efetivamente realizadas, permitindo que um país alcance suas metas individuais por meio de projetos implementados em outros países.

Para que sejam considerados elegíveis no âmbito do MDL, os projetos devem observar alguns critérios fundamentais, entre os quais o da adicionalidade, que pressupõe a comprovação de efetiva redução da emissão de GEE e/ou remoção de CO² adicional ao que ocorreria na ausência desse projeto. Outro requisito fundamental é que o projeto contribua para o desenvolvimento sustentável do país em que venha a ser implementado. Resumidamente, o projeto deverá demonstrar benefícios reais, mensuráveis e de longo prazo na busca de soluções para a mudança do clima. Importante lembrar outro ponto imprescindível para a aprovação do MDL: a comprovação de que a opinião de todos os atores (entendidos pelo Protocolo como o público, incluindo indivíduos, grupos e comunidades afetadas ou com possibilidade de serem afetadas pelas atividades do projeto) impactados tenha sido considerada. Ou seja, esses atores deverão ser consultados a respeito do projeto, sob pena de sua não aprovação. (LOPES, 2002)

Até novembro de 2006, o Brasil era o segundo colocado nas negociações mundiais relacionadas a projetos ligados ao MDL. No início daquele ano, o Brasil chegou a assumir a liderança nesse mercado. No entanto, desde o princípio era sabido que tanto a China quanto a Índia poderiam levar vantagens, tendo em vista que grande parte de sua fonte de energia vem da queima de carvão, que é altamente poluente, apresentando, assim, grande potencial de redução de emissão de gases. Essa tendência comprovou-se já no início de 2007, quando o Brasil caiu para a terceira colocação. De acordo com dados das Nações Unidas, em setembro de 2009, havia 1827 projetos já aprovados pelo Conselho Executivo no mundo. Destes, 634 estão localizados na China (34,70% do total), 455 na Índia (24,90%) e 164 (8,98%) no Brasil. Até pouco tempo, o Brasil era considerado

uma referência na América Latina. Observa-se, no entanto, um grande crescimento na participação do México, que já ocupa o quarto lugar mundial, com 118 projetos registrados, que correspondem a 6,46% do total. (UNFCCC, 2009)

Interessante verificar como está a distribuição mundial de reduções certificadas. Nesse quesito, a China apresenta 45,72% das reduções mundiais; Índia, 21,65%; Brasil, 10,42%, e México, 1,77%. (UNFCCC, 2009) Essa variação está relacionada tanto ao ciclo de cada projeto (em termos de implementação real), quanto ao tipo de GEE envolvido, entre outros fatores.

Em realidade, o Protocolo de Kyoto oportunizou o estabelecimento de mecanismos de regulação das problemáticas ambientais globais, tendo no mercado o seu principal ator e vetor. Essa iniciativa confirma a relevância da atuação do mercado no momento histórico atual, conforme assinalado por Viola (2005). Isso não significa, no entanto, que se trata da melhor estratégia existente. Há atores sociais, a exemplo de algumas ONG baseadas no hemisfério Sul, que apresentam duras críticas ao MDL enquanto mecanismo de governança fundamentado no comércio de emissões, sob o argumento de que se trata de uma forma encontrada pelos países industrializados do Norte de escaparem da responsabilidade de reduzirem suas emissões de GEE dentro de suas próprias fronteiras. (SOUTHSOUTHNORTH, 2004) De acordo com a Organização em foco, entre os argumentos das ONG ambientalistas encontra-se o fato de o MDL ser moralmente falho, visto que tenta transferir a responsabilidade da solução do problema para aqueles que não o criaram.

Segundo a SouthSouthNorth (2004), a principal questão em jogo é a eficiência econômica, em vez do conceito de desenvolvimento sustentável. Em realidade, seria mais viável, economicamente, realizar projetos de redução de emissão nos países pobres, do que nos países industrializados e ricos. Logo, para os críticos, faz-se necessário que os países do Sul, a exemplo do Brasil, desenvolvam capacidade político-institucional de avalia-

ção dos projetos de MDL, verificando a sua eficácia e a sua efetividade do ponto de vista social e ambiental.

A regulação de conflitos socioambientais

Conforme nos ensina Andrade (2000), as questões ambientais envolvem sentimentos distintos e olhares diferenciados sobre um mesmo objeto. Por esse motivo, em uma relação que envolva temas ligados ao meio ambiente, certamente haverá conflitos de interesse. Ainda de acordo com o autor, é necessária, então, a realização de uma aproximação entre as diferentes lógicas de ação desses atores, para a obtenção de um mínimo de cooperação. Essa tarefa é realizada por meio de estratégias de relacionamento político-institucionais. Importante assinalar que, em questões envolvendo a atmosfera terrestre, haverá a exigência de cooperação e, conseqüentemente, do estabelecimento dessas estratégias em diversos níveis (do local ao nacional, do regional ao global) e envolvendo os mais diversos atores sociais.

Existe uma forte tendência em se pensar o meio ambiente apenas sob a ótica biológica, considerando-se aspectos de flora e fauna. No entanto, é necessário pensar-se a natureza também como morada da espécie humana, o que “nos ajuda a entender o meio ambiente como um espaço comum, habitado por diferentes indivíduos, diferentes grupos sociais com culturas distintas”. (SCOTTO, 1997, p. 1) Entretanto, cada indivíduo ou grupo social utiliza esses recursos de acordo com seus interesses e necessidades, o que pode acarretar conflitos. Dessa forma, Scotto (1997) afirma que, “dentro do campo das lutas sociais, encontramos conflitos entre pessoas e grupos de interesses divergentes que disputam pelo acesso aos recursos naturais e pela gestão do meio ambiente”. Há, conforme define Acsehrad (2004), uma relação íntima e indissociável entre sociedade e meio ambiente.

Le Prestre (2000, p. 28) entende que “problemas ambientais implicam conflitos simultaneamente inevitáveis e normais”. Isso ocorre porque as questões ambientais colocam em discus-

são as opções realizadas por sociedades no passado ou até mesmo a noção de desenvolvimento. Para o autor, esses conflitos se apresentam de formas variadas, dizem respeito à identificação dos problemas e das soluções, bem como à forma de utilização dos recursos naturais, podendo criar disputas de jurisdição entre instituições administrativas e sociais. No âmbito de um mesmo país, o autor vê a possibilidade de disputas entre unidades administrativas com interesses distintos, bem como entre agentes executivos das administrações e os agentes de projetos de ONG ou de projetos autônomos. Já no nível internacional, o autor destaca que esses conflitos se manifestam entre as organizações internacionais, as ONG, as empresas e os Estados, podendo ocorrer, também, entre todos esses atores. Verifica-se, assim, a necessidade de aprimoramento no sistema de governança ambiental vigente, no sentido de procurar harmonizar o interesse de todos os atores sociais envolvidos.

Entende-se, então, que em torno de problemas socioambientais possam ocorrer confrontos entre atores sociais que defendem diferentes lógicas para a gestão dos bens coletivos de uso comum, sendo que cada um desses atores segue a sua própria lógica. (ACSELRAD, 2004; IBASE, 1995) Desse processo de confrontação de interesses surgem mecanismos que buscam assegurar a regulação dos conflitos. Na opinião de Scotto e Limonic (1997 apud ANDRADE et al., 2005), para que essa atividade de negociação seja desenvolvida é necessária alguma forma de entendimento, de acordo entre as partes, visando a atingir consensos básicos. Isso pode ser feito individualmente, devendo, no entanto, ser legitimado pela coletividade. Esse entendimento é buscado justamente através de negociações, de acordos e convenções.

Constata-se que quando se traz ao centro das atenções o conflito ambiental, desloca-se a atenção do problema propriamente dito para os atores sociais e as relações que eles estabelecem entre si. (INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS, 1995) Nesse sentido, Acselrad

(apud IBASE, 1995) acredita que os fracassos ocorridos na luta ambiental estão relacionados a problemas de articulação entre os atores. Nesse processo de conflito de interesses e busca de entendimentos, é fundamental que cada um dos atores envolvidos compreenda a lógica de ação utilizada pelo outro. Conforme ressaltam Dias e Souza (2002), a identificação do tipo de racionalidade ou ainda dos princípios de legitimidade dos diferentes atores envolvidos em um conflito é uma fase necessária à sua negociação e, conseqüentemente, à construção de regras e acordos. “O comportamento dos atores é, então, interpretado através destes princípios de legitimidade em torno dos quais os indivíduos sustentam seus argumentos e se fazem representar”. (DIAS; SOUZA, 2002) Importante notar que, de acordo com essa visão, os interesses dos atores são, portanto, legítimos, já que representariam a sua própria percepção da realidade.

Dessa forma, o presente estudo procurou verificar quais foram os principais conflitos de interesse relacionados ao Projeto Plantar, além das estratégias utilizadas pelo ator estratégico Plantar S.A. na regulação desses conflitos. Para tanto, faz-se necessário verificar quais foram os acordos realizados, analisar como as diferentes visões foram traduzidas em lógicas de ação, a fim de buscar um consenso mínimo entre os atores, possibilitando, assim, que se chegasse a uma cooperação necessária para a aprovação do Projeto Plantar no âmbito do MDL do Protocolo de Kyoto.

Em qualquer decisão empresarial, é necessário indagar-se o seguinte: qual a gama de públicos e que interesses e lógicas de ação (por vezes, antagônicos) foram envolvidos? Governo, comunidade, ONG, clientes, funcionários, acionistas, formadores de opinião em geral nem sempre possuem o mesmo pensamento sobre determinado objeto ambiental. Por esse motivo, entende-se que, quando uma empresa se propõe a elaborar um projeto de MDL, deve estar preparada para estabelecer, com todos os públicos envolvidos, estratégias de relacionamento que busquem a harmonização com seus públicos. Na opinião de Mestieri (2004),

essa ação de relacionamento com seus públicos é a função que permite à alta administração da empresa analisar seu real posicionamento perante todas as áreas de opinião pública.

Uma visão extremamente relevante da atividade de relações públicas para esta pesquisa é a que foi expressa por Simões (1995), afirmando serem as relações públicas a gestão da função organizacional política, tendo como objetivo prático a busca da cooperação no sistema que une a organização a seus públicos. As relações públicas seriam uma função política das organizações. A interação entre organizações públicas, privadas ou de terceiro setor e seus públicos é, em realidade, um sistema social, inserido em processos de sociedades diferentes, ou seja, em uma cidade, estado-federado, país e até mesmo o mundo. Para o autor, esse sistema social,

[...] com sua estrutura e seu processo, contém, em sua dinâmica, as causas e efeitos, no espaço e tempo, do entrelaçamento de todas as variáveis de todos os tipos de relações (cultural, econômica, política, ideológica, jurídica, estatal) entre os dois componentes (SIMÕES, 1995, p. 45)

ou seja, entre a organização e seus públicos.

Certamente, processos que envolvam conflitos de interesse, entre eles conflitos socioambientais, envolverão questões de luta de poder e exigirão das organizações e de seus públicos que sejam feitas escolhas. Pode-se optar pela busca de consensos que levará a uma tomada de decisão final. Para que isso ocorra, será necessário o estabelecimento de entendimentos e de negociações entre as organizações e seus públicos diretamente envolvidos com a questão.

Os conflitos multiníveis advindos da experiência do Projeto Plantar

O Projeto Plantar foi desenvolvido pela empresa Plantar Siderúrgica S.A, em parceria com um dos institutos do Banco

Mundial, o Protocol Carbon Fund (PCF). A empresa é parte integrante do Grupo Plantar, criado em 1967, como empresa de engenharia florestal, e que hoje engloba outras três empresas. Provavelmente um dos aspectos mais intrigantes na análise do Projeto Plantar é a observação de que ele envolve as atividades de duas das empresas do grupo Plantar. Isso porque a Plantar S.A. Reflorestamentos, fundada em 1967 e apoiada no lançamento do Programa de Incentivos Fiscais ao Florestamento e Reflorestamento (PIFFR) do governo brasileiro, é responsável pelo suprimento de madeira de eucalipto que abastece os fornos da Plantar Siderúrgica S.A. Essa madeira renovável é, atualmente, a única fonte termorreductora para a fabricação de ferro gusa. A empresa afirma que a utilização de biomassa renovável evita o uso de combustível fóssil e, conseqüentemente, a emissão de gases causadores do efeito estufa e da chuva ácida. Além da liberação de oxigênio pelas florestas de eucalipto, durante o ciclo completo de produção, uma quantidade considerável de carbono é removida da atmosfera, e parte dela é fixada no ferro gusa produzido. (GRUPO PLANTAR, 2008) Quarenta e nove por cento das áreas de plantio de eucalipto da Plantar são certificadas pelo Forest Stewardship Council (FSC⁶), reconhecido e respeitado mundialmente, sendo tal fato, pretensamente, um atestado justificando a sustentabilidade ambiental dessas plantações.

Enquanto o mundo assistia ao nascimento do Protocolo de Kyoto, em 1997, a Plantar já vislumbrava uma oportunidade de negócios. Iniciou-se, assim, uma fase de pesquisas sobre as possibilidades reais de utilização dos benefícios ligados ao MDL, em especial o financiamento estrangeiro para o desenvolvimento de novas tecnologias e para a viabilização da produção de ferro gusa, tendo o carvão vegetal à base de eucalipto como matéria-prima termorreductora. Com o fim dos incentivos estaduais para o plantio de eucaliptos, ocorrido em meados da década de 1990, a utilização de carvão renovável como matéria-prima para

⁶ O Conselho de Manejo Florestal

a indústria siderúrgica havia se tornado economicamente insustentável. A empresa teria chegado a ficar três anos sem plantar.

As conversações da Plantar com o Banco Mundial, visando à concretização de uma parceria na elaboração de um projeto de MDL no Brasil, iniciaram-se naquele mesmo ano de 1997. Desde aquele momento, o Banco Mundial estabeleceu que, para a efetivação de uma parceria, seria necessário à Plantar adequar-se às melhores práticas em termos de responsabilidade socioambiental vigentes no mundo. Foi nesse momento que a empresa intensificou sua busca pela certificação de suas atividades de acordo com as normas International Standards Organization (ISO) e, principalmente, adequou o seu manejo florestal no intuito de obter a certificação FSC, o que viria a ocorrer em 1998. A obtenção do certificado de bom manejo florestal segundo as normas do FSC era considerada requisito fundamental para o andamento das negociações entre o Banco e a Plantar. Assim, a parceria pôde ser concretizada em 2002.

Entendendo o Projeto Plantar

Considera-se que o Projeto Plantar inaugurou o mercado de créditos de carbono no Brasil. (INTERNACIONAL EMIS-SION TRADING ASSOCIATION, 2006) Seus créditos de carbono foram comercializados em abril de 2002, antes mesmo da análise pela Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC), que no Brasil representa a AND para tratar de assuntos de MDL. Em realidade, ele foi submetido a essa Comissão antes do início da vigência do próprio Protocolo de Kyoto. Mesmo sem a validação do Projeto por aquele órgão competente e, conseqüentemente, sem o registro por parte do Conselho Executivo de MDL, o PCF garantiu a compra dos créditos gerados durante os sete primeiros anos de sua implantação, numa operação que envolveu U\$ 5,3 milhões. (COLLER, 2002) É importante esclarecer que, para fins do Protocolo de Kyoto, considera-se o Projeto da Novagerar, do Rio de Janeiro, como o

projeto efetivamente pioneiro; de fato, ele foi o primeiro projeto do mundo a ser aprovado pelo Conselho Executivo de MDL. No entanto, o que se afirma aqui é que o Projeto Plantar foi precursor da comercialização de créditos de carbono no Brasil.

Para o entendimento da análise aqui realizada sobre o Projeto Plantar e os conflitos socioambientais a ele relacionados, é importante lembrar que o Banco Mundial, parceiro da Plantar nesse projeto, declara no seu discurso institucional ter como um de seus objetivos maiores a ajuda a países em desenvolvimento na redução da pobreza e na promoção do desenvolvimento social e econômico. O Fundo para o Meio Ambiente Mundial, mais conhecido por Global Environment Facility (GEF), é um de seus principais programas, e engloba os projetos de Financiamento de Carbono, entre eles o PCF, implementado em abril de 2000, composto por participantes do setor público e por empresas japonesas e europeias. (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2006)

O Projeto Plantar teria sido escolhido pelo PCF em virtude da grande possibilidade de reaplicação de sua metodologia em siderúrgicas localizadas em outros países do mundo. (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2006) De acordo com um analista de projetos da Plantar⁷, o Brasil é o único país que tem tecnologia em escala necessária para a produção de ferro e aço à base de carvão vegetal, sendo que quase toda a siderurgia mundial é baseada em coque de carvão mineral. Essa informação é endossada em boletim da Associação Mineira de Silvicultura. (AMS, 2001) Esclarece-se que o carvão vegetal (originado de madeira de florestas nativas ou de plantações de eucalipto) e o coque mineral (proveniente da destilação do carvão mineral extraído de reservas fósseis) têm a mesma função no processo siderúrgico, qual seja a atuação como redutores do ferro presente no minério para a geração de gusa. No Brasil, as reservas minerais para a extração de carvão mineral são pouco expressivas e de baixa qualidade, exigindo a sua contínua importação.

⁷ Informação verbal, 2007

Ressalta-se o fato de o coque, além de não renovável, ter um alto custo ambiental e social em sua extração e processamento, tendo em vista a emissão de carbono e a contaminação por enxofre. O carvão vegetal, sendo extraído de florestas (nativas ou plantadas), representaria um recurso renovável e praticamente inesgotável de recursos, desde que adotadas técnicas adequadas de manejo florestal. (AMS, 2001) A associação também ressalta o fato de que, além de não apresentar contaminação por enxofre, a siderurgia a carvão vegetal possuiria um balanço de CO² negativo, visto que as plantações absorvem mais carbono durante seu crescimento do que a quantidade liberada durante o processo de carvoamento e de produção de gusa. Dessa forma, o incentivo advindo do MDL representaria uma importante fonte de recursos externos a fim de promover o desenvolvimento limpo e sustentável de uma cadeia produtiva estratégica para o país⁸. Interessante notar que, com o financiamento adicional proporcionado pelos créditos de carbono, a produção de ferro baseada em carvão vegetal renovável se torna mais atrativa aos produtores e se configura numa alternativa estratégica para evitar o uso de fontes de energia não-renováveis ou fósseis.

Desde a sua concepção original, o Projeto Plantar tem como objetivo geral “reduzir as emissões de gases do efeito estufa por meio do estabelecimento de plantios sustentáveis de florestas de eucaliptos para suprir o uso de carvão vegetal na produção de ferro primário” (GRUPO PLANTAR, 2007). Em outras palavras, a metodologia proposta prevê a redução de emissões de GEE por meio da utilização de combustível renovável (carvão vegetal proveniente de plantios sustentáveis de eucalipto) no lugar de combustível fóssil (coque de carvão mineral) ou biomassa não-renovável (carvão vegetal de florestas nativas) na indústria de ferro gusa. De acordo com informações de gestores da empresa, a Plantar já vinha utilizando o carvão vegetal, porém de forma não exclusiva, na produção do ferro gusa. No entanto,

⁸ Analista de Projetos, informação verbal, 2007

com o término dos incentivos governamentais para o plantio do eucalipto, a prática estava tornando-se financeiramente inviável. A exclusividade no uso do carvão vegetal somente se tornou possível por conta do financiamento advindo do projeto de MDL⁹.

A concepção completa do Projeto, elaborada em 2002, antes mesmo da fixação de todas as regras referentes ao Protocolo de Kyoto, prevê a redução de GEE e a remoção de gás carbônico por meio de quatro atividades parcialmente integradas:

- **Atividade florestal:** prevê a remoção e estoque de gás carbônico (CO²) em 23,1 mil hectares de plantios sustentáveis de eucalipto, localizados em áreas que estariam ocupadas por pastagem na ausência do projeto;
- **Atividade de carbonização:** envolve a redução das emissões de metano (CH₄) no processo de produção do carvão vegetal (carbonização da madeira), por meio de melhorias na eficiência do processo de produção;
- **Atividade de produção de ferro gusa:** refere-se às emissões de CO² que foram evitadas através da utilização de carvão vegetal renovável (carbo-neutro), em vez de coque ou biomassa não-renovável no processo de produção do ferro gusa;
- **Atividade de regeneração do cerrado:** processo que envolve a regeneração induzida de aproximadamente 400 hectares de vegetação nativa de cerrado em terras não-florestadas, acima das exigências legais. Ressalta-se que essa é uma atividade-piloto, sendo que os certificados de emissões reduzidas (CER) poderão ou não ser reivindicados, de acordo com critérios e fatores operacionais. (GRUPO PLANTAR, 2008)

Verifica-se, então, que o Projeto Plantar pretende a busca tanto da redução das emissões de GEE quanto a remoção de CO² da atmosfera. As atividades acima descritas envolvem todo o processo produtivo do ferro gusa, desde o plantio de eucalipto, que é utilizado como fonte de energia para os fornos, até o

⁹ GERENTE DE PROJETOS, informação verbal, 2007

estágio produtivo propriamente dito. É necessário esclarecer-se desde logo que, conforme acordo mundial oficializado através da Decisão 19 do Protocolo de Kyoto, os créditos de atividades florestais são contabilizados separadamente daqueles originários das atividades industriais. Por esse motivo, a Plantar viu-se obrigada a separar a metodologia de seu Projeto para fins de apresentação à AND brasileira e ao Conselho Executivo de MDL, em três projetos distintos:

1. Mitigação de emissões de metano na produção de carvão vegetal;
2. Reflorestamento como fonte renovável de suprimento de madeira para uso industrial;
3. Mitigação de CO² no processo de produção de ferro gusa, por meio do uso de carvão vegetal renovável (carbon-neutro) como fonte de energia termorreduzida. (BRASIL, 2007)

Até o encerramento desta pesquisa, em março de 2008, apenas o primeiro projeto, referente à mitigação de metano, fora submetido e aprovado pela AND e pelo Conselho Executivo de MDL (o que ocorreu em 2007). Esclarece-se, no entanto, que, para fins de nossa pesquisa, o Projeto Plantar é analisado em sua concepção completa (envolvendo os três projetos acima citados). Isso porque foi essa a metodologia apresentada inicialmente às partes interessadas em 2001, visando a obter seus comentários na fase de avaliação. As críticas dos atores sociais em relação ao Projeto, ocorridas principalmente no período entre 2002 e 2004, englobam sua proposta na íntegra, até mesmo porque todas as atividades de Projeto são completamente interligadas.

O movimento contrário ao Projeto Plantar

Verifica-se que o Projeto Plantar originou inúmeras relações institucionais para a empresa proponente. Tratando-se de um projeto de MDL, reflexo do amadurecimento da governança ambiental global em prol da minimização dos efeitos das ações

antrópicas sobre a atmosfera e, conseqüentemente, da redução do aquecimento global, foi necessário que o Projeto absorvesse uma série de mudanças que estavam ocorrendo no mundo. A necessidade de interação entre um grande número de atores ligados ao Projeto Plantar – Banco Mundial, investidores do PCF, integrantes da FSC Brasil e da FSC Mundial, ONG ambientalistas de atuação local, nacional e internacional, moradores da região, etc. – é apenas um exemplo desses impactos. Em realidade, a ocorrência de conflitos durante as etapas de elaboração, validação e aprovação do Projeto Plantar seria, em tese, previsível.

A vasta pesquisa realizada constatou que diversos dos *stakeholders* da Plantar consideraram suas informações e argumentos insuficientes no seu respectivo processo de construção das convicções acerca da legitimidade do Projeto Plantar enquanto projeto de MDL. Para eles, o Projeto não seria passível de contribuir para a minimização das mudanças climáticas nem de gerar desenvolvimento sustentável para o Brasil. Objetivando a não aprovação do Projeto Plantar, esses atores sociais articularam-se e procuraram manifestar sua opinião, pressionando os atores estratégicos. As ações sociopolíticas realizadas pelos atores sociais contrários ao Projeto serão, de agora em diante, denominadas Movimento Contrário ao Projeto Plantar, ou apenas, Movimento. De acordo com os dados levantados, a mobilização envolveu:

- Elaboração e envio de cinco cartas de manifesto endereçadas aos investidores do Fundo Protótipo de Carbono (PCF) do Banco Mundial, entre março e dezembro de 2003;
- Elaboração e envio de uma carta de manifesto endereçada ao próprio Banco Mundial e à Presidência da República do Brasil, sendo copiada ao Ministério do Meio Ambiente, ao Governo do Estado de Minas Gerais e à Secretaria de Meio Ambiente do Estado de Minas Gerais, em dezembro de 2003;
- Reuniões e manifestações de organizações contrárias ao Projeto realizadas durante a o primeiro Fórum Social Brasileiro (emanação do Fórum Social Mundial), ocorrido em 8 de novembro de 2003;

- Manifestações contrárias ao Projeto apresentadas durante a realização da Conferência sobre a Mudança Climática, realizada em Milão, em dezembro de 2003, culminando com a escolha do Projeto para receber o Prêmio Treetanic 2003, concedido ao “pior projeto de sumidouro de carbono do mundo”;
- Elaboração e envio de uma carta de manifesto endereçada ao Conselho Executivo de MDL, em junho de 2004;
- Elaboração, em 2004, de um vídeo-documentário denominado “Cartas em Vídeo”, enviado aos investidores do PCF;
- Diversas publicações contrárias ao Projeto Plantar e à certificação FSC concedida às plantações da Plantar, publicadas nos boletins do World Rainforest Movement (WRM) de números 65, 70, 74, 76 e 77, entre dezembro de 2002 e dezembro de 2003;
- Publicação das cartas de protesto elaboradas pelo Movimento no site da *Sinkswatch*, um observatório criado à iniciativa do WRM para investigar os projetos de sequestro de carbono envolvendo plantações florestais de eucalipto, destacando seus prejuízos às populações, aos ecossistemas e ao clima;
- Participação, em 2005, em espaço de discussões exclusivamente reservado ao Projeto Plantar, em Reunião de ONG realizada no Canadá.

A transcrição abaixo, trazida da segunda carta-manifesto enviada ao PCF, apresenta um resumo da principal alegação do Movimento, bem como de sua postura veemente e contrária ao Projeto Plantar:

Os senhores não devem investir neste projeto e em nenhum outro projeto de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo que se baseie em plantação de monoculturas de árvores em larga escala por causa dos impactos negativos que essas plantações causam nos países do Sul, onde têm sido implementados. (ASSOCIATION OF CONSCIENTE ON OCCUPATIONAL PREVENTION et al., 2003)

Segundo informações de integrantes do Movimento, o interesse pelo Projeto Plantar iniciou-se em 2003. Em realidade, à época, uma equipe do WRM estava em Minas Gerais, realizando um estudo sobre a certificação FSC, quando tomou conhecimento da audiência pública da Plantar a fim de recertificar suas plantações florestais. De acordo com uma das integrantes, ex-presidente de uma ONG ambientalista local, muitos dos atores sociais da localidade ficaram bastante descontentes quando perceberam que a empresa Plantar, que já teria um expressivo histórico de impactos ambientais e sociais negativos, obteria dinheiro através dos créditos de carbono, pelo desenvolvimento de um projeto intitulado de desenvolvimento sustentável. Por esse motivo, com o apoio da Rede Alerta contra o Deserto Verde e do WRM, começaram a articular-se para protestar contra o Projeto. É importante, então, conhecer rapidamente esses dois atores sociais.

O Movimento Mundial pelas Florestas Tropicais (WRM, sigla em inglês para World Rainforest Movement), é uma rede internacional criada em 1986, formada por grupos de cidadãos tanto de países do Norte como do Sul, tendo como objetivo a realização de esforços na defesa das florestas tropicais. A organização declara que, inicialmente, seu objetivo era combater as falhas dos planos de ação da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e do Banco Mundial ligados às florestas tropicais, especialmente por ambas as instituições considerarem, em suas definições de “florestas” para a concessão de apoios e subsídios, as plantações de eucalipto e os excessos do comércio de madeiras tropicais. Atualmente, o WRM trabalha a fim de garantir a conservação da terra e do modo de vida dos “povos das florestas”, apoiando seus esforços para defender as florestas de madeireiras comerciais, da implantação de barragens, mineração, plantações comerciais, entre outras atividades econômicas que ameaçam os povos e a natureza. Mensalmente, o WRM distribui um boletim eletrônico a mais

de dez mil indivíduos e organizações, e isso em 131 países do mundo.

Já a Rede Alerta contra o Deserto Verde, formada por mais de 100 indivíduos e entidades brasileiras, tem como objetivo frear a expansão da monocultura, lutar pela devolução das terras que foram tomadas de indígenas, quilombolas e pequenos proprietários rurais, e combater a exclusão social. A Rede representa, no Brasil, a Rede Latinoamericana contra a Monocultura de Árvores, uma rede descentralizada de organizações latino-americanas que tem como objetivo principal coordenar atividades para opor-se à expansão das monoculturas florestais em grande escala, em toda a região, para a produção de madeira e celulose, para a produção de azeite de palma ou para a sua utilização como “sumidouros de carbono.” (WORLD RAINFOREST MOVEMENT, 2007) O grupo também é responsável pelo apoio a alternativas de usos florestais consideradas adequadas do ponto de vista social e ambiental.

As lógicas de ação da Plantar e do Movimento contrário a seu projeto

Definitivamente, as formas de os principais atores sociais envolvidos no conflito verem a contribuição do Projeto Plantar para o desenvolvimento sustentável são divergentes. O Movimento afirma haver completa incompatibilidade entre a monocultura do eucalipto e o desenvolvimento sustentável. A Plantar vê em seu projeto de MDL a realização de atividades que contribuem para a sustentabilidade do planeta, do Brasil e da própria empresa.

Poder-se-ia alegar que, em realidade, o Movimento seria ilegítimo para questionar o projeto de MDL da Plantar, tendo em vista a apresentação de poucas críticas ao Projeto Plantar propriamente dito. Segundo integrantes do Movimento, o que os motivou a criticar o Projeto foi a utilização de plantações de eucalipto, e não o Projeto em si. Quando questionados sobre

o que os motivou para formular as críticas ao Projeto Plantar, obtiveram-se repostas tais como:

Não podemos continuar aceitando a monocultura, sobretudo quando esta causa impactos socioambientais ampliados¹⁰. Porém, a observação da metodologia do Projeto na íntegra demonstra a relação intrínseca entre a eucalipto-cultura e o Projeto. Sem as plantações não há sequestro de carbono e nem mesmo matéria-prima para o carvão vegetal, em cujo processo de carbonização se busca mitigar as emissões de metano.

Em resumo dessa argumentação, sem o eucalipto, o Projeto Plantar não existe. Além disso, o Movimento conseguiu despertar a atenção do Banco Mundial e a dos investidores do PCF. E mais do que isso: o Movimento obrigou a Plantar a alterar a sua forma de relacionar-se com os seus *stakeholders*, conforme será visto posteriormente.

Através da análise das cartas-manifesto e de diversas publicações realizadas no Boletim da WRM, verifica-se que o Movimento baseou sua argumentação nos seguintes pontos básicos: a) incompatibilidade entre monocultura de eucaliptos e desenvolvimento sustentável; b) contestação do processo de certificação FSC para comprovar a sustentabilidade das plantações de eucalipto; c) dúvidas em relação à efetividade de uma plantação florestal enquanto “sumidouro de carbono”; d) descaso da empresa em relação às partes interessadas tanto no momento de obter a certificação FSC, quanto para legitimar seu projeto de MDL; e) críticas à gestão socioambiental da Plantar. Para fins deste capítulo do livro, visto o interesse da análise dos conflitos do Projeto Plantar em âmbito global, bem como das estratégias de regulação político-institucional utilizadas, será dado enfoque somente aos itens “a”, “b” e “c”.

¹⁰ Informação verbal fornecida em 2008 por integrante do movimento.

a) Incompatibilidade entre monocultura de eucalipto e desenvolvimento sustentável

Um dos requisitos básicos dos projetos de MDL, e razão de sua criação por parte da CQNUMC, é que a atividade de projeto a ser executada contribua para o desenvolvimento sustentável do país executante. Segundo os integrantes do Movimento,

há muitos impactos sociais e ambientais causados por estes projetos e pela indústria da silvicultura (monocultura de árvores). Por isso, esses projetos são totalmente inadequados para um mecanismo como o MDL que reivindica ser promotor de desenvolvimento sustentável. (SUPTILZ et al., 2004)

Em realidade, as críticas do movimento à monocultura de eucaliptos encontram-se ancoradas em diversas pesquisas realizadas por institutos de pesquisa. Algumas dessas investigações foram realizadas pelo próprio WRM. Entre os principais argumentos utilizados, destacam-se os seguintes:

- A expansão da monocultura de eucalipto em larga escala causa impactos negativos de caráter social, econômico, ambiental e cultural para as comunidades locais;
- A ocupação das terras para esse fim vem ocasionando a expulsão de comunidades tradicionais, tais como os índios, os quilombolas e dezenas de milhares de agricultores, aumentando o desemprego e a exclusão;
- Por se tratar de espécie exógena, o eucalipto não permite a sobrevivência da fauna e da flora local, acabando com a biodiversidade;
- Plantações de eucalipto oferecem trabalho durante, basicamente, os dois primeiros anos (preparação de terra, plantio, aplicação de agrotóxicos, capina e irrigação), praticamente dispensando mão-de-obra durante os cinco anos seguintes, até chegar no ponto de corte;
- O uso de agrotóxicos nas plantações causa danos à água e ao solo, prejudicando, conseqüentemente, as populações locais

e a natureza. (ASSOCIATION OF CONSCIENCE ON OCCUPATIONAL PREVENTION et al., 2003; ASSOCIAÇÃO DOS GEÓGRAFOS BRASILEIROS et al., 2003; SPUTITZ et al., 2004; WORLD RAINFOREST MOVEMENT, 2003; OVERBEEK, 2007)

Interessante notar que o eucalipto é nativo da Austrália, sendo que seu crescimento vertical é considerado espetacular, se comparado à maioria das árvores nativas, proporcionando altos índices de produtividade. No Brasil, verifica-se que o crescimento de área reflorestada com eucaliptos e com pinus teve uma expansão muito rápida, especialmente por conta dos incentivos governamentais. Aqui, a espécie mais utilizada é o *Eucalyptus grandis*, de ampla utilização na produção de madeira para fins industriais, particularmente na produção de carvão vegetal e celulose. No entanto, não obstante tratar-se de uma espécie com diversos usos industriais, a questão do eucalipto é bastante complexa do ponto de vista técnico e científico, envolvendo conflitos entre as empresas produtoras e as ONG ambientalistas. (GUERRA, 1995)

Obviamente, as empresas produtoras de eucalipto possuem uma visão completamente diferente sobre a espécie e seus impactos sociais e ambientais. As entidades do setor de silvicultura garantem, conforme atestado pela Associação Mineira de Silvicultura (AMS, 2001, p. 14), que os problemas apresentados no cultivo do eucalipto “já foram superados, com a introdução de novas tecnologias e a evolução no gerenciamento florestal pela adoção de novas regras para o cultivo, formalização do emprego e assistência ao trabalhador”. Importante notar que, conforme destaca o presidente da Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas (ABRAF), à qual a Plantar é associada,

[...] as florestas plantadas se afirmam no mercado de créditos de carbono como alternativa viável para a redução de emissão de gases causadores do efeito estufa, além de se constituírem em um novo produto no mercado financeiri-

ro, atraindo o interesse de novos investidores. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PRODUTORES DE FLORESTA PLANTADA, 2007)

Outro ponto destacado pelos produtores é que o plantio de florestas no Brasil, além de contribuir para reduzir o déficit de madeira e de garantir o sequestro de carbono, ainda contribuiria para a redução de emissão de CO², através da substituição de combustíveis fósseis por uma fonte renovável de energia. As florestas plantadas são consideradas vitais para a sustentabilidade de indústrias que usam a madeira como matéria-prima, a exemplo das empresas produtoras de celulose e papel, indústria de madeira serrada para a fabricação de móveis, etc., porquanto evitam o esgotamento dos recursos florestais naturais. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CELULOSE E PAPEL, 2008) Os produtores entendem haver, então, grande contribuição social e ambiental advinda do plantio de eucalipto no Brasil.

Não obstante as alegações dos produtores de eucalipto, procurando demonstrar que há uma efetiva contribuição no cultivo da espécie para o desenvolvimento do país de forma sustentável, o Movimento acrescenta outros argumentos procurando despertar a atenção do Banco Mundial para a amplitude da questão. De acordo com o Projeto Plantar (GRUPO PLANTAR, 2007), as plantações de eucalipto estão sendo dispostas em áreas já devastadas para serem utilizadas como pastagens, e que estavam abandonadas, o que seria considerado positivo pelo Banco Mundial. Entretanto, para o Movimento essa visão do Banco “[...] reflete um pensamento extremamente reducionista que não considera os aspectos socioambientais do uso da terra”. (WORLD RAINFOREST MOVEMENT, 2003b, p. 3)

b) A certificação FSC e sua aplicabilidade a plantações florestais de eucalipto

Em vários pontos das cartas-manifesto verificam-se críticas ao Banco Mundial, uma vez que o Banco considera a obtenção

da certificação FSC suficiente para comprovar a sustentabilidade das plantações de eucalipto do projeto e, também, para garantir parte de sua contribuição para o desenvolvimento sustentável do Brasil. Em realidade, a investigação sobre a certificação da Plantar (analisada à mesma época da avaliação de outra empresa do setor florestal, a V&M Florestal) foi objeto, em outubro de 2002, de um exame coordenado pelo WRM, onde se concluiu pela necessidade de revisão dos critérios e princípios do FSC no que tange à certificação de plantações florestais. (WORLD RAINFOREST MOVEMENT, 2002) Essa mesma investigação teria sido, segundo informações de uma das integrantes do Movimento, a principal impulsionadora das críticas ao Projeto Plantar. O Movimento “aproveitou esse estudo da certificação para realizar uma pressão internacional contra o projeto Plantar, já que se ela tinha um certificado que provocava uma série de conflitos locais”¹¹.

Durante todo o processo de coleta de dados e informações sobre as estratégias de regulação de conflitos socioambientais utilizados pela Plantar, constatou-se grande interação entre o Projeto Plantar e a certificação das florestas da Plantar pelo FSC. No próprio documento de concepção do Projeto, a Plantar declara que a certificação de bom manejo florestal seria uma comprovação da sustentabilidade de suas plantações. O FSC baseia o seu processo de certificação florestal em 10 princípios e critérios¹², utilizados por todas as iniciativas nacionais, sendo o décimo princípio específico para tratar de plantações de eucalipto. Um ponto interessante a ser destacado em relação à certificação FSC é a existência de um processo formal de resolução de conflitos. A organização alega que, sendo o FSC um sistema

¹¹ Informação verbal fornecida em 2007 por uma integrante do movimento.

¹² Os 10 princípios e critérios do FSC são: 1) Obediência às leis e aos princípios do FSC; 2) Responsabilidades e direitos de posse e uso da terra; 3) Direitos dos povos indígenas; 4) Relações comunitárias e direitos dos trabalhadores; 5) Benefícios da floresta; 6) Impacto ambiental; 7) Plano de manejo; 8) Monitoramento e avaliação; 9) Manutenção de florestas de alto valor de conservação; e 10) Plantações. Para mais detalhes, conferir o website www.fsc.org.br.

que busca integrar aspectos ambientais, sociais e econômicos, há o envolvimento de diferentes perspectivas dos grupos de interesse. Com isso, seria natural a ocorrência de desentendimentos sobre padrões de certificação, práticas de manejo florestal ou decisões sobre a certificação. (FOREST STEWARDSHIP COUNCIL - Brasil, 2008) Justamente buscando o consenso entre os atores envolvidos em um processo de certificação de manejo florestal, o FSC considera que sua certificação deve envolver, necessariamente, os múltiplos grupos de interesse nos planos global e local.

Verifica-se que os integrantes do Movimento Contrário à empresa Plantar consideram que

[...] os certificados do selo *verde* FSC que supostamente estabelecem que o manejo das plantações deve ser ambientalmente adequado, socialmente responsável e economicamente viável, são altamente questionáveis. (SUPTITZ, 2004)

A avaliação realizada pelo WRM no ano de 2002, sobre a certificação das duas empresas acima citadas, resultou em um extenso relatório amplamente divulgado pelo Movimento. Nele, constata-se que a análise desses dois processos de certificação, em realidade, fez parte de um projeto maior do WRM de discussão do próprio processo de certificação da FSC. Nesse propósito, o WRM realizou duas pesquisas: uma no Brasil, envolvendo a V&M e a Plantar, e outra na Tailândia, tendo como principal foco a análise do Princípio 10¹³⁷, relativo a Plantações. (WORLD RAINFOREST MOVEMENT, 2002) Ou seja, o processo de certificação da Plantar foi utilizado, em todo o

¹³ “Princípio 10: Plantações. As plantações devem ser planejadas e manejadas de acordo com os princípios e critérios de 1 a 9 e o princípio 10 e seus critérios. Considerando que as plantações podem proporcionar um leque de benefícios sociais e econômicos, e contribuir para satisfazer as necessidades globais por produtos florestais, recomenda-se que elas complementem o manejo, reduzam as pressões e promovam a restauração e conservação das florestas naturais”. (FOREST STEWARDSHIP COUNCIL - Brasil, 2008)

mundo, como um exemplo de não adequação de plantações florestais de eucalipto a um modelo de “bom manejo florestal”.

O “acaso” de ter sido escolhida como uma das empresas representantes, no Brasil, de uma análise detalhada sobre o manejo florestal de plantações em larga escala, justamente no momento em que estava pleiteando financiamento, via um dos órgãos de um dos principais atores globais do mercado de carbono mundial, o PCF do Banco Mundial, trouxe repercussões à Plantar. Definitivamente, a empresa, seu processo de certificação e seu projeto de MDL foram colocados em xeque para serem analisados por toda uma gama de atores sociais que compõem a governança ambiental global. Ao analisar o processo de certificação da Plantar, em 2002, o Movimento teria encontrado sérios erros da certificadora SCS que inviabilizariam a concessão do selo. Um dos pontos que o Movimento considera mais graves é que, contrariamente ao que é pregado pela FSC, os princípios de governança local não teriam sido seguidos, sendo que “[...] nenhuma representação dos trabalhadores, nem das comunidades locais, foi consultada”. (AGB et al., 2003)

Em nível global, as críticas dos movimentos e organizações socioambientalistas, solicitando a revisão dos critérios de certificação ligados às plantações florestais, parecem estar surtindo efeito. Tanto isso é verdade que se iniciou, em 2004, um processo global de revisão do princípio 10 da certificação FSC. Considerando-se que, em 2004, segundo dados da FSC Brasil (2008), havia mais de cinco milhões de hectares de plantações certificadas pelo padrão FSC, e reconhecendo-se que “a execução dos princípios e dos critérios de FSC para o manejo de plantação está aberta a uma gama de interpretações controversas” (Forest stewardship council - Brasil, 2008), os membros da FSC concordaram com a necessidade de revisar o padrão, buscando sua melhoria.

Cabe aqui informar que, independentemente do volume de críticas existentes à certificação FSC da Plantar, inicialmente obtida em 1998, a empresa obteve sua primeira recertificação

no ano de 2003, e novamente em 2006. Importante citar ainda que, em virtude da ampla divulgação das críticas à certificação da Plantar pelo WRM, a empresa sofreu duas avaliações, sendo uma com a participação da FSC Internacional. Já em maio de 2005, houve a realização de uma auditoria surpresa. (SCS, 2006)

c) Plantações florestais enquanto “sumidouros de carbono”

Em ao menos um ponto dos conflitos socioambientais relacionados ao Projeto Plantar há um consenso entre a empresa e os integrantes do Movimento: ambos concordam que as questões relativas aos chamados “sumidouros de carbono” são extremamente complexas. (ASSOCIATION OF CONSCIENCE ON OCUPATIONAL PREVETION et al., 2003; GRUPO PLANTAR, 2003) Efetivamente, foram necessárias seis rodadas de negociações das Conferências das Partes (COP) das Nações Unidas para que fossem estabelecidos acordos mínimos entre todos os atores estratégicos da governança ambiental global.

Não obstante, desde a criação do Protocolo de Kyoto em 1997, e apesar de seu artigo terceiro prever atenção especial, além das emissões de GEE, também à remoção de CO² por “sumidouros”, foi somente durante a realização da COP-7 (em Marraqueche) que se estabeleceu a possibilidade de inclusão de projetos ligados a LULUCF (*Land Use, Land-Use Change and Forestry* / uso do solo, mudança de solo e florestas) no âmbito do MDL. Das disposições elaboradas naquela oportunidade, a Decisão 17, é conhecida como Acordo de Marraqueche. Sua regulamentação, no entanto, só ocorreria na COP-9, através da Decisão 19. (UNFCCC, 2008) As atividades de LULUCF envolvem, então, a remoção de gás carbônico, através de projetos de reflorestamento (alteração, induzida pelo homem, de terras não-florestadas em terras florestadas realizadas por meio de plantio e semeadura, por exemplo) e florestamento (conversão, induzida pelo homem, de terra que não foi florestada por um período de ao menos 50 anos, em terra florestada por meio

de plantio, semeadura e/ou a promoção de fontes naturais de sementes). Entretanto, há uma questão muito específica a ser considerada: ao mesmo tempo em que remove o CO² da atmosfera, essa atividade libera certa quantidade do mesmo gás e emite, ainda, óxido nitroso e metano (ROCHA et al., 2005).

Interessante notar que, em sua definição, foram estipulados dois tipos distintos de Certificados de Emissões Reduzidas (CER) de acordo com a não-permanência do carbono na espécie vegetal. Desta forma, há uma RCE temporária, cuja validade comercial se expira no final do período de compromisso subsequente ao período no qual foi criada; há outra de longo prazo e que se expira no final do período de creditação¹⁴⁸ da atividade de florestamento ou reflorestamento do projeto de MDL para a qual foi criada. Ambos os tipos de RCE podem ser utilizadas pelos países do Anexo I para o alcance de suas metas.

Um dos analistas de projeto da Plantar (informação verbal, 2007) explica que a captura do carbono ocorre pelo processo da fotossíntese. O carbono sequestrado da atmosfera fica estocado na madeira enquanto a árvore está viva. No momento do corte, uma parte do carbono é liberada, sendo que, no entanto, ainda há grande acúmulo na biomassa da árvore. O entrevistado ainda afirma que a Plantar utiliza a denominação de seu carvão vegetal como carbo-neutro pois, independentemente da liberação de carbono ocorrida no processo da queima, por exemplo, há sempre uma árvore de eucalipto em processo de crescimento naquele momento, que está realizando seu processo de fotossíntese, mantendo a equação equilibrada. Esse processo é chamado de “estoque dinâmico permanente”, pois enquanto uma parte das plantações está crescendo e há outra em fase de corte, há sempre uma terceira sendo plantada, e assim sucessivamente.

¹⁴ O período de creditação de um projeto de MDL ligado a atividades de florestamento ou reflorestamento pode durar de 20 a 60 anos, conforme a espécie vegetal utilizada (ROCHA et al., 2005). Segundo o autor, períodos mais longos privilegiam plantios de florestas naturais, tais como matas ciliares, florestas para preservação permanente e florestas para áreas de reserva legal.

Entre as justificativas dadas para a complexidade envolvida nos projetos de LULUCF estão as questões de não permanência, adicionalidade, fugas, incertezas e impactos socioeconômicos e ambientais, inclusive os impactos na biodiversidade e nos ecossistemas naturais – questões essas associadas às atividades de projetos de florestamento e reflorestamento. (UNFCCC, 2008) No entanto, de acordo com diversos ambientalistas, ONG e movimentos sociais, uma das principais críticas existentes é a não inclusão, até esse momento, da proposta de Redução de Emissão de Desmatamento (RED) como atividade de projeto dos MDL. (CASTRILLÓN, 2007) A ideia da RED surgiu em 2005, durante a COP-11, liderada por Papua Nova Guiné e Costa Rica. Já na ocasião, a ideia contou com apoio da coalizão de nações com florestas tropicais. Em resumo, propõe-se a inclusão do desmatamento evitado no comércio global de créditos de carbono. Ressalta-se que, de acordo com os apoiadores da proposta, tem-se a consciência de que a inclusão da redução do desmatamento no mercado de carbono não deteria a mudança climática. No entanto, acredita-se que ela deve integrar uma estratégia múltipla, envolvendo a busca de energia limpa. (CASTRILLÓN, 2007; CAMPAGNUCCI, 2007) Castrillón (2007) destaca que o Brasil, por sua vez, vem defendendo a criação de um fundo de contribuições voluntárias para compensar os esforços de países em desenvolvimento na redução de seus desmatamentos.

A proposta para a inclusão da agora chamada ferramenta de Reduções de Emissão de Desmatamento e Degradação Florestal (REDD) nos MDL é apoiada pela Declaração das Florestas, um movimento que defende que as populações tradicionais das florestas, as comunidades e os governos necessitam de incentivos reais para manter e fazer crescer o seu “capital florestal”.(CAMPAGNUCCI, 2007) A autora afirma que, de acordo com a declaração, o desmatamento das florestas tropicais em todo o mundo representa entre 18% e 25% das emissões de carbono globais.

Importante notar que Brasil (0,6% de desmatamento no período de 2000-2005) e México encontram-se, juntamente com Indonésia e Papua-Nova Guiné, no grupo dos quatro países que mais desmatam em todo o mundo. (FAO, 2007 apud REDE DE TECNOLOGIA SOCIAL, 2007) Estes países representam, juntos, cerca de 80% das florestas tropicais do planeta. Diante da expressiva contribuição do desmatamento para o aumento das taxas de GEE na atmosfera e considerando-se o volume de florestas existentes nestes países, reafirma-se a grande importância da participação dos países em desenvolvimento para o problema do aquecimento global. Espera-se que, nas próximas rodadas de negociação da Conferência das Partes, haja avanços nesse sentido, já que, na última COP-13, realizada em Bali, esse foi um dos pontos mais polêmicos e debatidos. Ao final do evento, decidiu-se pelo estabelecimento de diretrizes para que o mecanismo seja incluído no período após 2012, conhecido como Pós-Kyoto.

Outros interesses por detrás do Projeto Plantar

Um ponto interessante identificado é que o Projeto Plantar parece ter sido o único projeto de MDL no mundo a receber, de forma individual, tantas críticas por parte de movimentos sociais e ambientalistas. De acordo com a integrante do Movimento¹⁵, ela desconhece haver outros projetos com os quais isso tenha acontecido. A Plantar possui uma hipótese para explicar o porquê de seu Projeto ter sido alvo de tantas críticas. De acordo com o Analista de Projetos¹⁶, quatro elementos do Plantar o tornam diferenciado e o transformam em “vidraça”: seu pioneirismo, a parceria do Banco Mundial, a utilização de eucalipto e a certificação FSC. Quando o Analista se refere ao pioneirismo, ele afirma não se tratar exclusivamente de o Projeto ter sido o primeiro a ser negociado no âmbito do mercado de carbono brasileiro, porém mais especificamente ao fato

¹⁵ Informação verbal, fornecida verbalmente em 2007.

¹⁶ Id.

de ter sido o primeiro aprovado pelo próprio Banco Mundial. Com [...] isso, verifica-se que, efetivamente, na lógica de ação da Plantar “é inegável que o Banco Mundial dá uma visibilidade maior para o Projeto, e coloca a gente na vitrine. Ficamos mais expostos, mais vulneráveis”¹⁷.

Efetivamente, parecem existir muitas críticas por parte de movimentos sociais ao redor do mundo sobre a atuação do Banco Mundial em relação às ações que vêm sendo tomadas para a minimização das mudanças climáticas mundiais. Observem-se, por exemplo, as publicações disponíveis no site da CDM Watch, observatório criado a fim de fiscalizar as ações realizadas ao redor do mundo ligadas aos MDL, cuja sigla em inglês é CDM (*Clean Development Mechanism*). (CDM WATCH, 2005) A CDM Watch afirma que o Banco Mundial é o *player* dominante do mercado de carbono mundial. Para essa Organização,

[...] não apenas os fundos de carbono do Banco são os maiores compradores individuais de créditos de carbono, como o Banco é um dos mais influentes modeladores das regras e modalidades que regem esses novos mecanismos. (CDM WATCH, 2005, p. 2, tradução livre)

O CDM Watch, através de documento intitulado *The World Bank and the Carbon: rhetoric and reality* (O Banco Mundial e o Mercado de Carbono: retórica e realidade), acredita ter demonstrado que: a) as metas de redução não vêm sendo atingidas através do mercado de carbono; b) os financiamentos promovidos pelo Banco em energia fóssil e projetos florestais insustentáveis trabalham diretamente contra os objetivos descritos pelo Banco para o desenvolvimento do mercado de carbono; c) não obstante a sua retórica institucional, o Banco está, de fato, buscando usar os financiamentos de carbono para dar suporte a tecnologias insustentáveis e práticas como as de plantações industriais; d) o Banco está promovendo projetos que não trazem adicionalidade

¹⁷ Informação verbal fornecida por analista de projetos no ano de 2007.

e metodologias que facilitam a aprovação de projetos igualmente sem adicionalidade de redução, indo totalmente contra os objetivos do Protocolo de Kyoto; e) o principal fundo de carbono do Banco Mundial, o PCF, não se baseia em projetos de energia renovável, tal como o Banco alega.

Nesse mesmo documento, a CDM Watch (2005) cita o exemplo do Projeto Plantar como um dos projetos que não trazem adicionalidade, já que a atividade realizada, ou seja, o plantio de árvores de eucalipto e sua utilização como carvão vegetal na indústria de siderurgia, já seria utilizada pela empresa proponente, independentemente da existência ou não dos financiamentos ligados ao MDL. Em algumas das cartas-manifesto elaboradas pelo Movimento, endereçadas ao gestor do PCF, pode-se verificar o inconformismo de seus integrantes em relação à aprovação, pelo Banco Mundial, do Projeto Plantar como um modelo a ser seguido por outras empresas:

[...] se o projeto da Plantar pretende ser um exercício para conhecer melhor os projetos que envolvam a monocultura de árvores em grande escala, é de fundamental importância compreender o contexto de um projeto desse tipo nos níveis local, regional, nacional e internacional e suas implicações sociais, culturais, econômicas e ambientais no país onde for implementado (ASSOCIATION OF CONSCIENCE ON OCCUPATIONAL PREVENTION et al., 2003).

Percebe-se, ainda, no Movimento contrário ao Projeto Plantar, uma forte crítica ao próprio modelo de desenvolvimento até então praticado no mundo. Isso vem endossar alguns dos questionamentos trazidos durante a contextualização teórica de nossa pesquisa, quando concluímos que, entre os movimentos sociais atuais, há grande discussão sobre a efetiva contribuição de empresas e governos para o desenvolvimento sustentável. Esses movimentos entendem que a busca irracional do crescimento econômico a qualquer custo continua sendo a principal forma de atuação desses atores.

Muito importante observar-se que a Plantar afirma que seu Projeto está incluído entre uma minoria de projetos mundiais que, efetivamente, contribuem para o desenvolvimento sustentável do país que o está hospedando. E isso valoriza enormemente o montante de seus créditos. Os certificados de emissões reduzidas (CER) estão sendo comercializados no mundo todo a custos extremamente flutuantes, não apenas por conta da variação da oferta e da demanda por créditos de carbono. A atividade do projeto em si, o tipo de tecnologia desenvolvida (se efetivamente mais limpa ou não) e sua efetiva contribuição para o desenvolvimento sustentável são fatores de grande peso no mercado de carbono. As diferenças existentes entre os diversos tipos de projetos de MDL desenvolvidos no mundo todo indicam que o crédito de carbono não é uma *commodity* ambiental. Essa opinião é veementemente defendida pelo Analista de Projetos¹⁸: os projetos de MDL seriam, em realidade, um serviço ambiental conectado ao contexto de desenvolvimento sustentável. Partindo-se, então, da constatação de que projetos diferentes produzem distintos “volumes” de desenvolvimento sustentável, eles devem ser mensurados de maneiras diferenciadas. O Analista defende que quem deveria “erguer a bandeira” nessa defesa é a própria América Latina, tendo em vista o grande potencial de desenvolvimento sustentável a ser gerado na região.

Em realidade, o Analista procura alertar para o fato de que, em sua opinião, os conflitos existentes em um projeto como o Projeto Plantar são conflitos de mercado, de concorrência, existentes dentro do mercado global de carbono. Isso porque se fala de projetos que procuram, a custos diferenciados, obter o melhor serviço possível e com a melhor remuneração. Como exemplo, ele cita o mercado europeu, um mercado de comercialização voluntária de carbono, que efetivamente vem remunerando muito melhor do que o mercado de MDL. Para os europeus, o custo envolvido com a realização de um projeto

¹⁸ Informação verbal fornecida por analista de projetos no ano de 2007.

que traga efetivas contribuições de desenvolvimento sustentável é muito alto; logo, eles recorrem a projetos de MDL em países do Anexo I, que apresentam menores custos.

Dessa forma, observa-se que os conflitos referentes ao Protocolo de Kyoto extrapolam, em muito, os conflitos socioambientais. O Analista de Projetos¹⁹ conclui: “porque, em realidade, os conflitos socioambientais são políticos, são econômicos, são globais. E nesse sentido, por conta das questões do MDL, as manifestações locais estão refletindo os fluxos globais”. Efetivamente, esse argumento de que os conflitos ocorridos no âmbito do Projeto Plantar ultrapassam, em muito, as fronteiras locais foi defendido neste estudo.

No entanto, alguns dos entrevistados da empresa expressaram uma análise bastante diferenciada. A de que, por detrás dos interesses do Movimento estariam interesses de fabricantes de celulose e papel, que querem barrar a expansão do eucalipto brasileiro (cujo custo de produção é expressivamente mais baixo do que na Europa e cujo tempo de crescimento é, pelo menos, cinco vezes menor), da indústria de ferro e aço (visto que o modelo de siderurgia a carvão vegetal renovável pode alterar a estrutura dos principais setores industriais de base do planeta) e dos próprios envolvidos no mercado de carbono de forma geral, que enxergam no Brasil um fortíssimo concorrente²⁰. Eles entendem que, dando suporte às ONG que estão lutando contra o eucalipto no município de Curvelo, há “uma verdadeira parafernália internacional” injetando dinheiro, poder e conhecimento.

Ao final desta explanação, percebe-se que, em nível internacional, os conflitos relacionados ao Projeto Plantar têm grande influência no posicionamento de todos os principais *players* do mercado global de carbono, visto que repercutem no debate sobre os próprios mecanismos de governança para a regulação internacional para as mudanças climáticas e também, e talvez

¹⁹ Informação verbal fornecida no ano de 2007.

²⁰ Informação verbal Analista de Projetos, Analista Ambiental, Gerente de Relações Institucionais, Gerente de Projetos fornecida no ano de 2007.

principalmente, na definição do modelo de desenvolvimento adotado tanto pelos países do Norte como do Sul. Com isso, intensificam-se, nessa esfera, os debates sobre a efetiva contribuição de projetos ligados ao eucalipto para o desenvolvimento sustentável, bem como sobre a sua classificação como “sumidouros de carbono”. Nesse cenário, o conflito envolve o Banco Mundial e seus fundos de financiamento, em especial o PCF, mas igualmente as Nações Unidas, através da Union Nation Framework on Convention Climate Change (UNFCCC), os grandes investidores e compradores internacionais de crédito de carbono, o mercado internacional de celulose/papel e de ferro, a FSC Internacional, as ONG e movimentos socioambientalistas de atuação internacional, em especial o WRM.

As estratégias político-institucionais de relacionamento

De acordo com os pré-requisitos de projetos de MDL, é necessário comprovar que a opinião das partes interessadas ligadas ao Projeto foi considerada e deve ser apresentada já no documento de concepção do projeto (DCP). Ademais, considerando-se a complexidade de interesses envolvidos nos conflitos socioambientais existentes acerca do Projeto Plantar, pergunta-se: como foi possível a Plantar obter a validação de seu Projeto, tanto por parte de seu parceiro (o PCF do Banco Mundial), quanto, posteriormente, perante a AND brasileira, a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, havendo tantas manifestações contrárias? Quais foram as estratégias político-institucionais realizadas para que a empresa pudesse legitimar-se perante seus públicos de interesse e, assim, conseguir dar andamento ao seu projeto de MDL? O que a empresa está fazendo para garantir sua legitimação e a justificação de seu projeto de MDL visando a garantir a aprovação das próximas etapas do Projeto, que serão levadas a avaliação?

Percebe-se, em cada um dos níveis de atuação da Plantar, do local ao global, a importância adquirida pelo estabelecimento de

estratégias de relações públicas da empresa, no intuito de estabelecer canais de diálogo entre os diversos públicos envolvidos (direta ou indiretamente) no conflito, no sentido de buscar o estabelecimento de um consenso mínimo de interesses convergentes. Efetivamente, percebe-se que a Plantar, como tantas outras organizações, necessitou vivenciar um momento de crise institucional, de abalo de sua legitimidade perante seus mais diversos públicos de interesse, para internalizar a necessidade de harmonização de interesses entre os diversos *stakeholders* envolvidos em seus negócios – as comunidades vizinhas, as organizações e os indivíduos contrários ao eucalipto, os governos municipal, estadual e federal, as entidades de pesquisa, os clientes, as organizações e redes internacionais, os parceiros de forma geral, os concorrentes e o setor empresarial em que estão inseridos.

Os conflitos advindos do Projeto Plantar alteraram desde a forma da empresa se relacionar com seus funcionários (que passaram a ter, por exemplo, condições de trabalho mais digna), com seus vizinhos de forma geral (que encontraram na empresa uma parceira para a busca de melhorias para a localidade onde está instalada), com as próprias ONG e movimentos socioambientalistas (que, através da pressão, estão conseguindo garantir cuidados cada vez maiores com o meio ambiente e as populações locais), com o governo brasileiro (que passa a contar com mais um aliado pela valorização do crédito de carbono brasileiro).

Diante da natureza desta presente publicação, que procura analisar a política mundial contemporânea nas suas diversas formas e expressões à luz de experiências e visões do Brasil e do México, não serão tratadas, neste capítulo, as estratégias de relacionamento político-institucional praticadas em âmbito local e regional. Ressalta-se, apenas, que a empresa estreitou, em muito, seu relacionamento com diversos *stakeholders* mineiros, a exemplo de comunidades do entorno, prefeituras, conselhos de meio ambiente, ONG de atuação social e ambiental, outras empresas plantadoras de eucalipto e produtoras de carvão e grupos setoriais ligados a essas empresas. Foi criado, inclusive, um

Comitê de Relações Socioambientais, com a participação da Diretoria da Plantar. Ademais, a Gerência de Desenvolvimento Sócio-Ambiental e da Qualidade, com responsabilidades exclusivamente das áreas social, de ambiência e qualidade, foi revista em suas funções. Destaca-se, ainda, a realização de diversas melhorias em sua gestão socioambiental, visando a uma redução significativa dos impactos gerados pela monocultura de eucalipto e do processo de carbonização. Passa-se, a seguir, a descrever as estratégias de relacionamento (ou de relações públicas) utilizada pela Plantar, junto aos atores estratégicos do espaço político-institucional nacional e global.

Em âmbito nacional, acredita-se que uma importante estratégia utilizada pela Plantar para a regulação dos conflitos socioambientais advindos de seu projeto de MDL tenha sido a sua efetiva participação no processo de revisão global do padrão de plantações da FSC. O Analista Ambiental da empresa (2007) afirma que, desde o início de 2005, a Plantar já vinha realizando reuniões com algumas empresas certificadas pela FSC. Entretanto, tratava-se de reuniões não sistemáticas, para discutir questões ligadas ao FSC e ao manejo florestal. A consolidação desses trabalhos iniciou-se em 2007, quando foi criado um grupo estratégico, ligado ao Instituto de Pesquisas Florestais (IPF) da Escola Superior de Agricultura (ESALQ), a fim de realizar discussões mais aprofundadas visando a organizar os debates sobre a questão florestal. O grupo, composto tanto por empresas já certificadas pelo FSC no Brasil quanto outras que ainda pretendem se certificar, participa do Programa Cooperativo de Certificação.

Além disso, a empresa faz parte do quadro de associados da Sociedade de Investigação Florestal (SIF), entendendo a necessidade de estreitar o relacionamento entre empresas do setor florestal e institutos de pesquisa. Obviamente, a empresa igualmente integra o quadro da Sociedade Brasileira de Silvicultura (SBS), organização que também demonstrou seu apoio ao Projeto Plantar. Outra atuação da empresa em nível nacional é a sua participação na ABRAF (Associação Brasileira de Produto-

res Florestais), possibilitando-lhe a ampliação do diálogo, bem como a troca de experiências e de conhecimento entre empresas brasileiras ligadas ao setor florestal.

Na opinião do Analista de Projetos²¹, não obstante todas as ações realizadas no sentido de legitimar o projeto de MDL da Plantar, nos níveis locais, regionais e nacionais, existem muitas chances de os conflitos permanecerem, tendo em vista que os interesses internacionais por detrás deles, que são extremamente importantes quando se trata de questões como projetos de MDL, da própria certificação FSC e, certamente, dos modelos de desenvolvimento adotados tanto nos países no Norte quanto do Sul continuarão a existir. Porém, isso não significa que o Analista desconsidere a importância das estratégias de relacionamento político-institucionais já adotadas e a centralidade das que estão em curso. Ele enaltece a importância de agir local e globalmente, afirmando que é justamente isso o que a Plantar está procurando fazer. Essa atuação está sendo realizada através da participação direta, por exemplo, junto ao governo brasileiro no apoio à formação da posição internacional em termos de política externa. Uma das ações da empresa nesse sentido é que, desde a COP-9, realizada em 2003, a Plantar envia um representante para participar das discussões sobre o MDL. Em realidade, segundo o Analista, a Plantar vai às COP a convite do governo brasileiro, tendo em vista a constatação, por parte do Planalto, de que o Projeto Plantar representa uma experiência real, que está sendo trabalhada desde 1998, sendo interessante ouvir o que seus representantes têm a dizer.

Outro ponto de destaque, na opinião do Analista, é o papel que o Itamaraty vem realizando no sentido de aumentar a participação de atores não-estatais para discutir as questões ligadas às mudanças climáticas. Na última COP, em 2006, foi enviada uma delegação de cerca de 90 pessoas. Isso é, segundo o Analista, crucial; no entanto, estariam sendo enviadas principalmente

²¹ Informação verbal, cedidas em 2007.

pessoas ligadas à área de pesquisas e representantes de ONG, sendo necessária uma representatividade maior do segmento das empresas, ele afirma.

O entrevistado informa, também, que as empresas brasileiras estão começando a articular-se para poder se posicionar de uma maneira mais veemente sobre o Pós-Kyoto. Isso está sendo feito através da Confederação Nacional das Indústrias (CNI), que conta com a participação da Plantar. Não seria por acaso que a CNI teria instituído o ano de 2007 como o “ano do desenvolvimento limpo”. Ele observa, ainda, que é um ano que se iniciou em julho, diante da necessidade urgente de realizar uma reorganização do setor empresarial. Para ele, além da CNI, o setor empresarial brasileiro conta com a participação ainda incipiente do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), do qual a Plantar é associada, e com uma forte movimentação da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), especialmente por conta do setor açucareiro. Ele destaca que, apesar de os usineiros não terem participado da construção do regime, eles perceberam no mercado de carbono uma grande oportunidade de negócios, querendo fazer com que a substituição de gasolina por álcool, por exemplo, venha a gerar créditos de carbono.

Considerações finais

Durante este capítulo, foi realizada uma detalhada investigação em torno do crescimento da participação de diversos atores sociais não-estatais na governança ambiental global, bem como da influência desses atores na construção do que viria a ser o MDL. Foi realizada, ainda, uma análise aprofundada sobre a participação brasileira no mercado de carbono; descrevemos os principais interesses envolvidos na consolidação desse mecanismo de regulação dos problemas ambientais globais. Todos esses estudos foram realizados a partir da constatação de que, em todas as questões relativas ao meio ambiente e às formas de utili-

zação dos recursos naturais, haverá, inevitavelmente, conflitos de ordem social, política e ambiental.

Observamos, então, que a construção do MDL foi pautada nos modernos entendimentos sobre os sentidos da governança ambiental. Ademais, havendo sido estipulados como requisitos básicos para a aprovação de seus projetos a atenção aos interesses das partes interessadas e a efetiva contribuição para o desenvolvimento sustentável, além da comprovação da redução de GEE ou da remoção de gás carbônico na atmosfera, constatamos a necessidade de conhecer quais seriam os conflitos socioambientais existentes em projetos de MDL. O projeto de MDL da Plantar, que durante esta pesquisa foi denominado como Projeto Plantar, revelou-se um rico caso de análise. Além dos motivos fundamentais que levaram a essa escolha (seu pioneirismo no mercado de carbono brasileiro e no próprio Protocol Carbon Fund (PCF)); a controvérsia existente sobre a metodologia de “sumidouros de carbono” via plantações florestais de eucalipto; a constatação da existência de inúmeras críticas a sua aprovação), percebemos ao menos outros dois fatores de grande influência na formação dos conflitos: o discurso sobre desenvolvimento praticado pelo Banco Mundial, parceiro da Plantar nesse projeto de MDL, e as discussões sobre a certificação FSC que legitimaria as plantações de eucalipto como sustentáveis e como promotoras de desenvolvimento sustentável.

Tendo-se em vista que um projeto dessa natureza procura, através de uma atividade local, contribuir para a solução de um problema global, foi verificada a existência de impactos situados muito além das fronteiras locais, visto haver, também, interesses de *stakeholders* do espaço político-institucional nacional e internacional. Essa extrapolação das fronteiras territoriais locais ocorre por conta de diversos fatores: 1) trata-se de projeto que visa à defesa de um bem comum da humanidade, a atmosfera; 2) ainda há muitas incertezas em relação à efetividade do Protocolo de Kyoto enquanto instrumento de minimização das mudanças climáticas; 3) as alterações a serem realizadas não apenas

pela Plantar, mas por todas as empresas, governos e sociedades no sentido de minimizar os impactos da ação humana sobre o clima envolvem o modelo de desenvolvimento, os estilos de vida e os padrões de consumo vigentes.

Some-se a isso a própria fragmentação e falta de coordenação existente no sistema atual de governança ambiental global. Vê-se a existência de conflitos entre os próprios instrumentos de governança, o que leva à sua baixa eficácia. (UBERTHUR, 2006) Um exemplo desses conflitos é percebido nos incentivos do Protocolo de Kyoto para o estabelecimento de monoculturas, como o eucalipto, visando à maximização do sequestro de CO², que se choca com o objetivo de conservação da biodiversidade de ecossistemas florestais, encontrado na Convenção da Biodiversidade, assinada em 1992. Verifica-se, assim, que os conflitos de interesses existentes em nível local estão explicitando um conflito institucional global entre duas convenções internacionais que deveriam ser sinérgicas e não contraditórias.

Em realidade, a discussão sobre o Projeto Plantar demonstrou ultrapassar também as fronteiras dos projetos de MDL propriamente ditos. Há inúmeros fatores em jogo, dentre os quais podem ser citados: 1) os interesses internacionais de regulação de mercado, preocupados com o crescimento da matriz energética à base de eucalipto no Brasil; 2) o movimento ambientalista de atuação global que critica, de forma veemente e com base em dados científicos, o modelo de monocultura, tendo em vista os impactos sociais e ambientais envolvidos; 3) as discussões acerca do eucalipto propriamente dito, cultura exógena cuja implantação sem o adequado manejo causa diversos impactos sociais e ambientais negativos; 4) os possíveis “interesses ocultos” de organizações internacionais que financiam os movimentos e organizações ambientalistas envolvidas; 5) as estratégias contraditórias do Banco Mundial para auxiliar no desenvolvimento dos países emergentes; 6) o envolvimento de investimentos externos no país, sem atentar-se, necessariamente, para os objetivos dos indivíduos e governos que estão financiando esses projetos;

7) a (in)coerência sobre a certificação de bom manejo florestal concedida a plantações de eucalipto que, segundo uma forte corrente científica, sequer poderiam ser consideradas florestas.

No plano internacional, vê-se que não se trata de uma legitimação individual. Ou seja, não basta que a Plantar busque, sozinha, regular conflitos que não são somente seus. Há diversos interesses nacionais por trás das críticas existentes. A empresa já entendeu a necessidade de aprimorar seu relacionamento institucional com organizações que aglutinem o interesse de todo um setor. Com isso, está buscando melhorias em seus processos comunicacionais e relacionais também em nível nacional, visando, inclusive, a influenciar as políticas públicas em geral e a política externa em particular (por exemplo, no que tange ao posicionamento mundial sobre os projetos de MDL brasileiros).

Não obstante a sua não concordância com a maioria dos argumentos apresentados pelo Movimento na tentativa de deslegitimar o Projeto Plantar na obtenção de créditos de carbono, muitos dos integrantes da empresa manifestam que a ocorrência dessas críticas foi uma grande oportunidade de aprendizado. Nesse sentido, a empresa acredita que a existência do conflito, em todos os seus níveis, garantiu uma maior cooperação entre: 1) a Plantar e seus *stakeholders* em nível local; 2) as empresas certificadas pela FSC Brasil e as que pretendem ver suas plantações obterem o certificado; 3) empresas florestais e o FSC Internacional e brasileiro, 4) as empresas e as entidades de pesquisa, visando a demonstrar que, através de um manejo adequado, o eucalipto pode tornar-se uma cultura importante; 5) os governos municipais, estaduais e federal e a Plantar e outras organizações proponentes de projetos de MDL, visando não apenas ao recebimento dos dividendos advindos da venda dos créditos de carbono, mas também ao desenvolvimento sustentável do país. Em uma visão mais ampla, relembra-se a existência do conflito paralelo, mas diretamente relacionado ao Projeto Plantar, entre o FSC e os movimentos sociais contrários à certificação de plantações florestais de eucalipto. Nesse conflito, verificou-se a exis-

tência de cooperação entre os diversos atores sociais envolvidos, no sentido de revisar os padrões de certificação de plantações até então existentes, na busca de um consenso sobre novas normas.

Não obstante a melhoria dos relacionamentos institucionais locais, constatada, inclusive, no momento de recertificação FSC, e também das ações de relações públicas realizadas, a empresa acreditava, até meados de 2008, na possibilidade de novos conflitos, especialmente a nível global, por conta da continuidade do Projeto Plantar. No entanto, os temores da empresa não se confirmaram. Em novembro de 2008, a Plantar conseguiu aprovar a segunda etapa de seu projeto de MDL, referente ao uso de florestas plantadas de eucalipto como fonte de energia para a produção de ferro gusa, agora denominado de “Reflorestamento como Fonte Renovável de Suprimento de Madeira para o Uso Industrial no Brasil”. O novo nome adotado para o projeto parece indicar uma clara tentativa da empresa em desvincular seu nome dos conflitos anteriormente ocorridos, bem como em procurar alinhar-se aos interesses setoriais dos produtores de madeira plantada no Brasil. Além disso, o título de seu projeto de MDL procura demonstrar sua contribuição para o país como um todo. Percebe-se, assim, que a empresa realmente aprendeu com os conflitos ocorridos, estando mais preparada para, juntamente com outros atores envolvidos na governança ambiental, continuar desenvolvendo estratégias de penetração no mercado global de créditos de carbono, por meio de projetos desenvolvidos e implantados em âmbito nacional.

Referências

ACSERLAD, H. (Org.). *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ANDRADE, A. *Dilemas e desafios na construção de uma nova governança ambiental global*. Projeto de Pós-doutorado. Salvador, 2007. (mimeo)

ANDRADE, J. C. *Conflito, cooperação e convenções: a dimensão político-institucional das estratégias sócio-ambientais da Aracruz Celulose S. A. (1990-1999)*. 420 f. 2000. Tese (Doutorado)- Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador.

_____. Mudança climática, protocolo de Kyoto e mercado de créditos de carbono: desafios à governança ambiental global. In: ANANPAD, 2006, Salvador. *Anais...* Salvador: [s.n], 2006.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CELULOSE E PAPEL. *Números do setor*, Disponível em: <<http://www.bracelpa.org.br>>. Acesso em: 11 fev. 2008.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PRODUTORES DE FLORESTAS PLANTADAS. *Anuário estatístico da ABRAF 2007: ano base 2006*. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.abraflor.org.br/estatisticas/anuario-ABRAF-2007.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2008.

ASSOCIATION OF CONSCIENCE ON OCUPATIONAL PREVENTION/BRAZIL et al. Ao Sr. Ken Newcombe – Senior Manager Carbon Finance Business – Banco Mundial. Cartas-manifesto contrárias ao Projeto Plantar, enviadas em 17 de setembro e em 4 de dezembro de 2003. Disponíveis em: <<http://www.sinkswatch.org/pubs/Carta%20Plantar%204%20ingl%EAs.doc>>. Acesso em: 07 jul. 2007.

ASSOCIAÇÃO DOS GEÓGRAFOS BRASILEIROS et al. Para os investidores do PCF (Prototype Carbon Fund). Carta-manifesto contrária ao Projeto Plantar, enviada em 26 de março de 2003. Disponível em: <<http://www.fern.org/pubs/ngostats/Plantport.htm>>. Acesso em: 22 fevereiro de 2007.

ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE SILVICULTURA. O eucalipto no Brasil. *Boletim MAS*, Mar. 2001. Disponível em: <www.almg.gov.br/Publicacoes/Eucalipto/brasil_minas.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2007.

BARROS-PLATIAU, A. F. Os atores da governança ambiental à luz das novas configurações de poder. In: ENCONTRO NACIONAL ABRI, 1., 2007, Brasília. *Anais...* Brasília: Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2007.

CDM WATCH. *The World Bank and the Carbon Market: rethoric and reality*, 2005. Disponível em: <<http://www.sinkswatch.org/pubs/CDM%20Watch%20World%20Bank%20rethoric%20and%20reality.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2008.

CAMARGO, A. Governança. In: TRIGUEIRO, A. (Org.). *Meio ambiente no século XXI*. Campinas: Armazém do Ipê Autores Associados, 2005.

CASTRILLÓN, Z. *Florestas entram no comércio de carbono*, 2007. Disponível em: <<http://www.carbonobrasil.com/simplenews.htm?id=265380>>. Acesso em: 05 out. 2007.

COLLER, T. Bird inicia negociação de carbono. *Jornal Valor Econômico*, São Paulo, 05 set. 2002. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/Riomaisdez/index.php.694.html>>. Acesso em: 20 dez. 2006.

DIAS, C. C.; SOUZA, E. R. L. A dimensão político-institucional das estratégias construídas nos complexos agroindustriais: proposta de um modelo de análise. *Organizações e Sociedade*, Salvador, v. 9, n. 24, p. 139-150, 2002.

ESTY, D. C.; IVANOVA, M. H. (Org.). *Governança ambiental global: opções e oportunidade*. Tradução Assef Nagib Kfourri. São Paulo: Senac, 2005.

FOREST STEWARDSHIP COUNCIL. (FSC BRASIL). Disponível em: <<http://www.fsc.org.br>>. Acesso em: 21 jan. 2008.

GEMMILL, B.; BAMIDELE-IZU, A. O papel das ONGs e da sociedade civil na governança ambiental global. In: ESTY, D. C.; IVANOVA, M. H. (Org.). *Governança ambiental global: opções e oportunidades*. Tradução: Assef Nagib Kfourri. São Paulo: Senac, 2005.

GOHN, M. da G. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 2004.

GONÇALVES, R. *A economia política internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GRUPO BANCO MUNDIAL. *Financiamentos de carbono*. Publicado na página de Programas Especiais. Disponível em: <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_folder/2426.html>. Acesso em: 28 dez. 2006.

GRUPO PLANTAR. *Carta-resposta da Plantar ao PCF* referente “Carta da FASE-ES”. Belo Horizonte. Abril de 2003. E-mail para A. C. VENTURA (andreaventura@oi.com.br).

_____. Documento de concepção do projeto de mitigação de metano, 2007. Disponível em: <www.mct.gov.br>. Acesso em: 21 maio 2007.

_____. *Projeto Carbono*. Disponível em: <<http://www.plantar.com.br/>>. Acesso em: 5 de janeiro de 2008.

GUERRA, C. B. *Meio ambiente e o trabalho no mundo do eucalipto*. Belo Horizonte: Agência Terra, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. *Conflitos sociais e meio ambiente: desafios políticos e conceituais*. Rio de Janeiro, 1995.

INTERNATIONAL EMISSION TRADING ASSOCIATION . *Brazil opens carbon credit market*. Disponível em: <http://www.icta.org/icta/www/pages/index.php?IdSitePage=954>. Acesso em: 24 nov. 2006.

KARABOLAD, N. Os caminhos e desafios para governança global e a responsabilidade socioambiental como ferramenta à sustentabilidade. *Revista de Economia e Relações Internacionais da FAAP*, v. 6, n. 11, p. 168-185, jul. 2007.

KARLSSON, S. O Divisor norte-sul do conhecimento: conseqüências para a governança ambiental global. In: ESTY, D. C.; IVANOVA, M. H. (Org.). *Governança ambiental global: opções e oportunidades*. Tradução: Assef Nagib Kfourri. São Paulo: Senac, 2005.

LE PRESTRE, P. *Ecopolítica internacional*. Tradução Jacob Gorender. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2000.

LERMA, G. P.; BAQUERO, C. E. S. *La globalización y el sistema internacional en el siglo XXI*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2007.

LOPES, I. V. (Org.). *O mecanismo de desenvolvimento limpo - MDL: guia de orientação*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

MESTIERI, C. E. *Relações públicas: arte de harmonizar expectativas*. São Paulo: Aberje, 2004.

MILANI, C. R. Political ecology, environmental movements and transnational contention in Latin America. *RGSA - Revista de Gestão Social e Ambiental*, v. 3, n. 2, p. 141-159, maio/ago. 2009.

MILANI, C. R. S.; KERAGHEL, C. The international agenda for sustainable development: International Contestatory Movements. In:

THOYER, S.; MARTIMORT-ASSOT, B. (Org.). *Participation for sustainability in trade*. Londres: Ashgate Publishers, 2007. v. 1, p. 93-109.

OVERBEEK, W. Entrevista concedida por e-mail por integrante da FASE/ES, uma das entidades contrárias ao Projeto Plantar. [Fev. 2007]. Entrevistadora: Andréa C. Ventura.

PHILIPPI, D. A.; ERDMANN, R. H. A produção mais limpa, o planejamento da produção e o desenvolvimento sustentável. In: ENCONTRO NACIONAL DE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE, 9., 2007, Curitiba. *Anais...* Curitiba: UNICENP, 2007.

REDE DE TECNOLOGIA SOCIAL. *Brasil é responsável por 74% do desmatamento sul-americano, aponta FAO*, 2007. Disponível em: <<http://www.rts.org.br/noticias/destaque-4/noticias-gerais/brasil-e-responsavel-por-74-do-desmatamento-sul-americano-aponta-fao>>. Acesso em: 20 de set. 2009.

ROCHA, A. M. et al. Responsabilidade social: gestão ambiental pode gerar lucro. In: ENCONTRO NACIONAL DE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE (ENGEMA), 8., 2005, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: FEA 2005.

SCOTTO, G. (Org.). *Conflitos ambientais no Brasil: natureza para todos ou somente para alguns?* Rio de Janeiro: Ibase, 1997.

SCS. *Relatório de Avaliação de Re-certificação do Manejo Florestal das Plantações Florestais da Plantar S.A. Junho de 2006*. Disponível em: <http://www.scs-certified.com/PDFS/forest_plantar_port.pdf>. Acesso em: 10 set. 2007.

SIMÕES, R. P. *Relações públicas: função política*. São Paulo: Summus, 1995.

SOUTHSOUTHNORTH. *Climate change and the Kyoto Protocol's clean development mechanism*. London: ITDG, 2004.

SUPTITZ, A. et al. Prezados Membros do Conselho Executivo do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. Carta-manifesto contrária ao Projeto Plantar, enviada em junho de 2004. Disponível em: <<http://www.sinkswatch.org/>>. Acesso em: 20 dez. 2006.

THOMAS, E. M. B. *A Natureza das Relações entre ONG Ambientalistas Baianas e o Poder Público Estatal: o Caso do Grupo Ambientalista*. 2006.

Dissertação. (Mestrado em Administração)- Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

TROYJO, M. P. Manifesto da diplomacia empresarial e outros escritos. São Paulo: Aduaneiras, 2005.

UBERTHUR, S., GEHRING, T. *Institutional Interaction in Global Environmental Governance: synergy and conflict among international and EU policies*. Cambridge: MIT Press, 2006.

UNFCCC. *CDM Statistics*. Disponível em: <<http://cdm.unfccc.int/Statistics/index.html>>. Acesso em: 23 set. 2009.

_____. *The United Nations Climate Change Conference in Bali*. Disponível em: <http://unfccc.int/meetings/cop_13/items/4049.php>. Acesso em: 15 jan. 2008.

VIOLA, E. As Complexas Negociações Internacionais para Atenuar as Mudanças Climáticas. In: TRIGUEIRO, A. (Org.). *Meio ambiente no século XXI*. Campinas: Armazém do Ipê Autores Associados, 2005.

WORLD RAINFOREST MOVEMENT. *Brasil: plantações de eucalipto da Plantar, créditos de carbono e população local*. Disponível em: <<http://www.wrm.org.uy>>. Acesso em: 20 dez. 2006.

_____. *Evaluation report of V&M Florestal Ltda. and Plantar S.A. Reflorestamentos*, both certified by FSC - Forest Stewardship Council. Brasil, 2002. Disponível em: <<http://www.wrm.org.uy/countries/Brazil/fsc.html>>. Acesso em: 1 de agosto de 2007.

_____. *Nothing prevents the FSC certification?* 2003. Resposta ao relatório de re-certificação da Plantar. Disponível em: <<http://www.wrm.org.uy/countries/Brazil/letterRR.html>>. Acesso em: 2 ago. 2007.

CAPÍTULO 8

Estado e resistência no México e no contexto latino-americano

Josué Noé de La Vega Morales

Introdução

Devido à profunda crise do capitalismo que se iniciou nos anos 1970 e da qual não se saiu (apesar de suas melhorias passageiras), o capital internacional iniciou uma reestruturação econômica, política e social em nível global a fim de poder reverter a queda vertiginosa dos lucros por meio de uma superacumulação que precisaria de espaços para investir o excedente. O capitalista contemplou a possibilidade de reduzir as suas áreas potenciais de investimento, a partir dos anos 1950, graças à correlação de forças favorável ao campo do trabalho, que se expressava no avanço do socialismo em nível mundial e na alta combatividade dos trabalhadores nos países capitalistas, sobretudo europeus. Esse processo manteve extensas zonas naturais e sociais à margem do mercado e obrigou o capital, portanto, a recolher-se e a aceitar, em benefício da estabilidade, uma série de direitos sociais, como as pensões e as aposentadorias, os seguros-desemprego, as políticas públicas de educação, assistência social e saúde, bem como o reconhecimento da organização trabalhista e da política sindical. Essas conquistas deram forma ao chamado estado de bem-estar social (*Welfare state*). Nos países dependentes, os direitos variaram bastante de país a país, mas em nenhum deles teve a envergadura desenvolvida na Europa ocidental.

A institucionalização desses direitos permitiu aos “de baixo”, a todos os dominados e explorados pelo capital, aproveitar esse reconhecimento a fim de avançar na reorganização social. Na esfera da produção, chegou-se a questionar o poder dominante burguês com a organização do poder operário em conselhos de fábrica. Em outras latitudes, os avanços populares permitiram a tomada do poder político (como na China, no Vietnã e em Cuba), enquanto em alguns mais (como no Chile), demonstrou, já nos anos 1970, a fragilidade da legalidade burguesa quando as forças do trabalho buscaram dar uma direção social diferente da desejada pelos interesses prevaletentes. Nesses anos, os princípios democráticos no capitalismo se estenderam ao âmbito social com o reconhecimento das classes sociais lutando por ideais de justiça social. As áreas que, nessa época, haviam permanecido sob o domínio do bem público, a partir da crise de superacumulação dos anos 1970, passam a ser desejadas pelo capital a fim de incorporá-las ao mercado. Empreende-se, pois, uma ofensiva com vistas a privatizá-las. Esse processo foi levado a cabo com a chamada reforma do Estado dos anos 1980/90. Encoberta sob as formas de “transição democrática” e de “modernização” da sociedade, de fato, a reforma logrou dismantelar, em boa parte, os direitos sociais.

No presente capítulo, interessa-nos analisar os momentos de ofensiva e de resistência social, nos quais tem grande importância o papel do Estado. No momento de fluxo crescente do movimento de massas, nos anos 1950-60, a ofensiva popular pôde ancorar suas demandas na forma de *Welfare*, ao conseguir a institucionalização dos direitos sociais e, portanto, o reconhecimento da existência dos “de baixo”. Esse posicionamento permitiu a uma parte da classe operária, nesse momento da história, melhorar seu nível de vida e obter acesso diferenciado a políticas públicas em alguns setores (sobretudo educação e saúde); quanto ao capital, em particular o industrial, facilitou-lhe a ampliação do mercado interno. Em uma segunda parte deste capítulo, estudaremos a fase de refluxo das forças populares, sob a ofensiva

da burguesia financeira que, nos primeiros anos da década de oitenta no México, foi eliminando a presença popular do Estado e suas formas de organização e expressões ideológicas que, outrora, haviam delimitado o capital a certos espaços econômicos e políticos. A partir disso, então, o planeta transitaria à conversão de um mundo de predomínio mercantil, no qual já não haveria espaços protegidos do capital. Essa nova situação teria o Estado como protagonista, um ator a partir do qual se empreenderiam políticas e estratégias destinadas a debilitar a capacidade dos “de baixo” para resistir ao novo projeto de sociedade, que muitos passaram a chamar de projeto neoliberal.

Para tanto, o presente capítulo foi dividido em seis seções onde analisamos a relação entre o Estado e as classes dominadas, mas, em particular, a ofensiva popular que permitiu a institucionalização de direitos sociais; por último, ressaltamos a importância do Estado na fase de fluxo do capital enquanto este assegura a desarticulação das organizações dos de baixo e a desincorporação dos direitos sociais por meio da chamada revolução passiva¹, ou seja, graças às mudanças jurídicas e sociais que, desde o aparato de Estado, haveriam de implementar-se pela classe dominante, sem a intervenção dos de baixo.

Classes sociais e resistência social

Quando falamos de relações sociais, não as entendemos como relações de exterioridade entre indivíduos; pelo contrário, quando nos referimos a elas, nós o fazemos sob o entendimento de que são estruturantes e estruturadas pelo substrato chamado *capital*, que as limita ao mesmo tempo em que as distribui nas

1 Apoiado em Gramsci, podemos dizer que a revolução passiva é uma estratégia do capital aplicada pela burguesia em épocas de crise orgânica para restituir a ordem social. A esse respeito, Dora Kanoussi e Carlos Mena (1985, p. 133) destacam que durante a revolução passiva “É o Estado quem se aproxima agora à absorção da crise reorganizando a sociedade civil e o consenso, a hegemonia, precisamente como restauração, a revolução passiva, com violência contra as massas e suas organizações de classe, ‘decapitando-as para toda uma época histórica”.

estruturas, das quais emanam relações antagônicas, como são as classes sociais que aparecem como articuladoras e construtoras das instâncias, tais como a economia, a política e a ideologia. Nesse sentido, as classes sociais não se constituem, exclusivamente, no nível econômico, nem tampouco seu poder emana unicamente desse âmbito, mas das três instâncias referidas, das quais as classes sociais são, concomitantemente, produtoras e produto. A presença de alguma delas em qualquer das instâncias (por exemplo, a presença do proletariado) obriga a contraparte (a burguesia) a redefinir sua posição e suas ações. Essa situação foi bem captada pelo greco-francês Poulantzas (1976), com o seu conceito de *efeitos pertinentes*, que, apesar de terem fortes limitações metodológicas (o que não é oportuno discutir neste espaço), manifestam e sancionam o que assinalamos.

Por isso, as relações sociais entre as classes sociais são de poder, de luta, de defesa e ofensiva social, ou seja, de capacidade para impor seus interesses ao conjunto social ou de resguardar os direitos conquistados, nos quais se incluem os direitos sociais e civis. O poder também é uma relação social, a qual lhe confere espacialidade e historicidade. A resistência social ou a ação da ofensiva variam em relação ao *sujeito* que realiza a ação e em relação à *forma* por meio da qual se realiza, pois ela depende do momento concreto em que se vive. Em cada fase histórica, é provável que a força política e social, que desempenha papel principal na etapa precedente, passe a ocupar um papel secundário ou se reconfigure a fim de seguir-se mantendo como hegemônica. Assim, a forma por meio da qual atuava será modificada em relação às características que a fração hegemônica da classe dominante introduz ao todo social nessa nova etapa. O sistema de dominação das forças políticas dominantes tende a mudar para, assim, estabelecer sua nova autoridade; refaz o conjunto das alianças que lhe permite edificar as formas de representação social.

Essa visão do poder também implica reconhecer a existência de uma multiplicidade de poderes dispersos que permeiam o conjunto social, mas que obtêm regulação e direção das classes

sociais, mediadas por diferentes instituições, entre elas o Estado, ou seja, a rede das redes ou o *fator de coesão* de uma formação social, como Poulantzas (1976) gostava de chamar. Nesse sentido, afirma o pesquisador Jaime Osorio: “A rede de relações de poder que se estende por todo o corpo das relações sociais apresenta hierarquizações quando à sua condensação, sendo o Estado a fundamental”. (OSORIO, 2004, p. 32)

A resistência social pode ser aberta ou não, geral ou setorial; pode usar diferentes meios; na rua, a manifestação ou o bloqueio de ruas (como no caso dos *piqueteros*); na fábrica, a greve ou a greve de braços cruzados; e na cidade ou no país, a greve geral. Qual usar e em qual momento depende da força e da estratégia das forças políticas antissistêmicas. Assim, em qualquer sociedade de relações assimétricas sempre haverá a resistência e a ofensiva, cuja magnitude varia por múltiplos fatores históricos, culturais, sociais e políticos. Falar, então, de classes é falar ao mesmo tempo de poder, ou seja, de resistência social e ofensiva; classe e poder formam uma unidade indissolúvel. As forças das classes sociais vêm dos centros vitais da sociedade: da empresa, do bairro, das comunidades camponesas, da escola, para daí articular-se no espaço público com diferentes forças políticas que permitam constituir a *vontade coletiva nacional-popular antissistêmica*², através de diferentes estratégias, seja a de defesa, a de ataque ou de assalto ao poder político, segundo o momento político em que se encontre. Esse é o movimento dos interesses econômicos e corporativos aos interesses étnicos e políticos, como os denominou o teórico italiano Antonio Gramsci. Assim, em uma totalidade histórica, podemos falar de lutas ideológicas, políticas e econômicas, que se solidificam ao constituir as instituições de uma formação social.

² Entendemos por vontade coletiva nacional e popular antissistêmica a possibilidade de transformar a classe operária em classe hegemônica de um bloco de classes populares. Isso passa, em Gramsci, pela via do resgate, por parte da classe operária e dos intelectuais que tendem a organizá-la, de um processo de revolução e de transformação social visto como culminação de uma vontade coletiva nacional e popular. (PORTANTIERO, 1980, p. 50)

Estado de compromisso e resistência social

A nova forma de Estado capitalista dominante dos anos 1940 institucionaliza como forma de solução do conflito capital-trabalho o reconhecimento das classes dominadas, que, por sua força política do momento (exemplificada mundialmente pelo triunfo da revolução socialista na Rússia e pelas lutas sociais que se estendiam globalmente), obrigou a classe burguesa, principalmente a europeia, a aceitar um acordo com as classes chamadas pelos liberais de “classes perigosas” e não de cidadãos³. Era um compromisso (Estado de compromisso) em que os assalariados aceitavam ter como único horizonte de realização de seus interesses o capitalismo social, em troca de melhores níveis de vida: melhores salários, moradia, voz no parlamento, educação e saúde pública. A profundidade desses direitos variou de um país para outro, de acordo com as particularidades históricas e geográficas. Isso fez nascer, na Europa, o que hoje conhecemos como o *estado de bem-estar social*. Na América Latina, foi mais tímido e complexo: nos países em que se obteve tal compromisso emergiu o chamado *Estado populista* que reconhece direitos sociais muito limitados e de maneira corporativa. É importante recordar o que apontou Bóron (2006), no sentido de que as pequenas liberdades e a obtenção de algumas conquistas sociais na América Latina têm sido sempre às custas de grandes sacrifícios por parte dos dominados.

Na conformação do Estado de compromisso na região latino-americana, o nacionalismo (com um forte peso popular)

³ A esse respeito, Enrique de la Garza Toledo (1992, p. 62) resume o novo caráter do novo Estado social, entre os quais as novas relações do Estado com a economia, e no que concerne à diferença entre o Estado liberal e o Estado de compromisso, o autor afirma: “uma legalização da classe operária e de suas organizações, institucionalizando uma parte do conflito interclassista. A sociedade deixa de ser pensada como a soma de indivíduos e, implicitamente, é reconhecida como conformada por classes sociais; as organizações, representantes de interesses setoriais, não unicamente cidadãos não apenas são legitimados, mas também podem participar de pactos e relações que transcendem a democracia parlamentar”.

teve um papel predominante, à diferença do caso europeu. Os interesses dos dominados se vincularam à realização da nação. As forças políticas encarregadas da direção do Estado se apoiaram no ideal nacionalista e nas demandas populares, as mesmas que foram moderadas e moldadas através de instituições estatais, tornando-as menos agressivas ao capital e permitindo o impulso do desenvolvimento nacional diante da fragilidade da burguesia crioula. Nos países dependentes, afirma Pereyra (1985, p. 90), “libertação nacional e formação da classe operária se dão em um mesmo processo”. Para dar-lhe uma orientação capitalista, o Estado personificou o nacionalismo, que deixou de ser, então, societal para tornar-se estatal.

No México, recebeu o nome de nacionalismo revolucionário, que mais tarde, com as massas desmobilizadas, serviu como camisa de força para contê-las. As massas viam no seio estatal seus interesses distorcidos, mas pelo menos viam seus interesses, que com o tempo se resumiram à forma constitucional. No México, a “estadolatria” das massas foi muito intensa, devido ao fato de que o Estado que havia emergido, a partir de 1917, foi resultado de suas próprias lutas populares. O Estado mexicano pós-revolucionário, depois de um grande derramamento de sangue, é produto inquestionável da presença aberta no campo de batalha, na forma de exércitos revolucionários, das classes dominadas e exploradas. O Estado é, então, uma mediação que expressa a correlação de forças do momento, onde se incluem, em princípio, de maneira formal, as demandas sociais (jornada de trabalho de oito horas, regulação do trabalho infantil, educação gratuita, direitos à posse de terra e a sua exploração de maneira coletiva). Sua parcial realização proveio de outra ascensão popular, de 1934 a 1940, que teve como resultado o estabelecimento de instituições jurídico-políticas, o reconhecimento e, em alguns casos, a promoção governamental de organizações sindicais cujas ações foram centradas nos problemas estatais (em particular no período presidencial do General Lázaro Cárdenas).

O reconhecimento jurídico dos interesses dos dominados, em particular nos artigos 27 e 123 da Constituição federal, gerou desagrado na burguesia e na classe política, mas era impossível, então, prescindir dos mesmos por ser fonte de legitimidade. O equilíbrio de forças que se manifestou nos resultados da revolução mexicana contribuiu para investir o presidente da República de poderes providenciais e proporcionou, como resultado, um regime de linha *bonapartista*. (AGUILAR, 1982) Um Bonaparte que falava a favor dos desvalidos a fim de proteger a ordem do capital. A crença em um Estado providencial, personificado na cadeira presidencial, deu origem a um poder absoluto.

A resistência desde o mundo dos interesses sociais, em algumas ocasiões, foi cooptada; em outras, foi reprimida, mas foi, com frequência, afogada em sangue. Recordemos as greves na conjuntura de 1958 a 1960, o conflito médico de 1965, o conflito estudantil de 1968, bem como os dois momentos de máximo esplendor do movimento operário e popular: o primeiro entre 1971 e 1977, com a derrota dos eletricitistas democráticos do Sindicato Único de Trabalhadores Eletricistas da República Mexicana, SUTERM; o segundo em 1979, com o nascimento das coordenações de massa, que durou até 1984, quando a ofensiva social é derrotada e se inicia o combate estatal contra os contratos coletivos de trabalho. Isso provocou a desarticulação dos movimentos populares, tendo como evento representativo, nesse mesmo ano de 1984, a derrota da segunda Greve Cívica Nacional. Esse momento, certamente, marca o início da crise da esquerda no México. (ANGUIANO, 1987)

As massas, a partir de então e através de suas organizações integradas ao seio estatal, não resistiram à ofensiva do Estado neoliberal contra os direitos sociais, uma vez que se encontravam mediadas pela burocracia (“charrismo” sindical) que fazia parte da classe política, cujos interesses eram os do Estado e os do capital⁴. Enquanto isso, os partidos de esquerda preferiram

⁴ A classe política abarca as classes sociais que estão na parte alta dos aparelhos do Estado e as classes sociais que têm a direção do regime político. Nesse sentido, inclui os líderes

modernizar-se no circuito eleitoral à margem do movimento social. Com o passar do tempo, a identificação entre as massas e o Estado gerou, nos de baixo, uma *cultura de paralisia* e uma *visão estatista*, a mesma que persiste atualmente, embora não com a mesma veemência de seus primeiros anos. Essa necessidade de crer em algo ou em alguém que socorre os desprovidos – que outrora se expressou em sujeitos políticos como o “caciquismo” e o “charrismo” – facilitou, na época neoliberal, a mutação da cultura política a formas “caridosas” e “solidárias” de manipulação individual, que reduzem significativamente a força da resistência social popular⁵.

Ofensiva popular e resistência da burguesia

A origem do Estado neoliberal tem como precedente a crise do capitalismo do início dos anos 1970. Em décadas anteriores, a ofensiva da classe operária se refletiu nas demandas obtidas e no tipo de ganhos sociais. Foi uma etapa em que os setores populares “neutralizaram” o capital, questionando o seu domínio ao ampliar as conquistas sociais. Foram anos em que os trabalhadores obtiveram melhorias trabalhistas e bons salários em troca de maior produtividade. As organizações operárias, ao encontrar-se em uma melhor posição a fim de negociar com o Estado, passaram da formulação de demandas exclusivas da esfera da circulação às demandas próprias da esfera da produção, lugar onde se assenta o poder econômico do capital.

dos partidos políticos e das organizações sindicais. “Se for considerado o pessoal que atua na cena política, pode-se afirmar que *a classe política é mais ampla do que a classe reinante*, já que, além do pessoal que ocupa as altas esferas do aparelho de Estado, ela agrega os altos quadros dos partidos políticos, dos sindicatos, das corporações empresariais, ao alto clero que participa da política, diretores de periódicos, editores e formadores de opinião pública em geral” (OSORIO, 2004, p. 52, grifo do original).

⁵ Nota do tradutor: o “caciquismo” seria uma prática de dominação por um líder local, sobretudo no mundo rural, que distorce a razão de ser do governo local democrático por meio de expedientes clientelistas e favorecimentos, podendo corresponder ao termo nacional “coronelismo”. O “charrismo” constitui-se de uma série de alianças entre lideranças sindicais e membros do aparelho governamental, podendo corresponder ao termo brasileiro “peleguismo”.

Nesse movimento, confluem dois tipos de organizações operárias, a *sindical*, que é própria da esfera da circulação da economia capitalista: trata-se de um instrumento para a venda da mercadoria chamada força de trabalho, cujas demandas são circunscritas pelos limites dados pelo capital. A organização sindical é, nesse sentido, fator de coadjuvância do capital. (GILLY, 1980, p. 144) O outro tipo de organização foi o *conselho de fábrica*⁶ que buscou estabelecer a soberania do trabalho na fábrica, ou seja, fazê-lo participar do processo de tomada de decisões, de maneira que os trabalhadores pudessem determinar políticas empresariais, tais como: o processo de reorganização da empresa, a política de emprego, a redução de horários e cargas de trabalho, a eliminação dos prêmios e outras formas de trabalho por empreitada, bem como o respeito à dignidade pessoal dos trabalhadores. O conselho chega a ter um forte impacto dentro e fora da empresa, chegando a questionar a direção social do capital⁷. (GILLY, 1980, p. 151; NAVARRO, 1992, p.75) A batalha se dava em todos os campos, no institucional via reformas que, em um dado momento, seriam impossíveis de se conter em um Estado capitalista; no social, com o amparo ou não das leis, através de marchas, greves gerais⁸, formas populares de organização em bairros operários (por exemplo, no Chile os operários dão vida aos cordões industriais; no México, à Frente Nacional de Ação Popular, a FNAP).

Os anos 1970 foram, por isso, tempos de uma emergência popular que não se manifestou apenas nas entranhas do capital, na esfera da produção e de circulação, mas também nos mar-

⁶ A importância do conselho de fábrica é tamanha que se afirma que constituiu um poder embrionário de tipo proletário. "O conselho surge [...] como o depositário da soberania operária na produção. Por isso, ao contrapor-se ao poder despótico do capital, apresenta-se sempre – quer ele saiba ou não – como o embrião de outro poder [...]". (GILLY, 1980, p. 148)

⁷ Nesse sentido, Vicente Navarro nos fala da atitude dos trabalhadores do setor industrial da Suécia que, ao terem a correlação a seu favor, seguiram até o ponto de questionar ao sacrossanto direito de propriedade. (NAVARRO, 1992, p. 76)

⁸ Sobre a greve geral, Gilly (1980, p. 145) nos recorda que "é sempre um momento de transformação no amadurecimento da consciência de classe do proletariado, que é sempre consciência de sua diferenciação e seu antagonismo – não sua integração – com o Estado".

cos institucionais e a margem deles. Trata-se de um movimento popular que brotou das profundidades sociais, com o firme propósito de disputar abertamente o poder político com a classe capitalista. Nesses anos, tivemos, além do que já assinalamos, a revolução vietnamita, a revolução iraniana (derrubando o Xá favorável aos interesses dos EUA na região), a ascensão ao poder da Unidade Popular no Chile, a revolução nicaraguense, as lutas revolucionárias em El Salvador (e em grande parte da América Central), a ascensão ao poder das forças progressistas em Granada e na Jamaica. (SALINAS, 1992, p. 110)

Na democracia formal, onde existia, o avanço popular começou a se encher de conteúdo social e, por conseguinte, a dar-lhe uma orientação diferente. Onde não havia e era notória a presença popular, começam a erguer-se formas inovadoras de participação social e política. Em poucas palavras, a democracia se converteu, desde aquela época, em um problema para o capitalismo que se encontrava em sua fase de crise profunda. A crise, que teve lugar entre 1973 e 1975, foi uma crise de superprodução de mercadorias e de capitais em um contexto de subprodução de matérias-primas (alimentos e insumos energéticos). Duas foram as estratégias do capital a fim de evitar que o excedente se tornasse improdutivo. A primeira foi transformar o capital em capital financeiro, e isso em nível planetário, através de empréstimos. A dívida, com suas altas taxas de juros, seria convertida em instrumento de sujeição dos países dependentes por parte do capital financeiro, como afirma Salinas (1992, p. 110): “a dívida, a cobrança de seus serviços e a amortização da mesma foram instrumentos por meio dos quais a América Latina contribuiu para solucionar o custo da crise que afetou as economias desenvolvidas”. É importante recordar que esse capital aumentou de maneira dinâmica, sobretudo a partir das remessas que entravam pelo pagamento da dívida e de seus serviços, mas também dos recursos financeiros obtidos pelos donos do petróleo do mundo árabe, que depositaram seus fundos nos centros

financeiros do Ocidente, os mesmos que seriam reciclados sob a forma de empréstimos.

A segunda estratégia fez com que o capital financeiro fluísse de maneira mais dinâmica, donde a exigência junto aos países devedores da abertura de fronteiras comerciais e financeiras, através da subscrição de acordos de tarifas (como o famoso GATT) e, mais tarde, firmando tratados de livre comércio, impondo privatizações de empresas estatais e programas de austeridade orçamentária, tudo sob a supervisão e direção dos centros financeiros internacionais, mais em particular do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM).

Estado neoliberal: a ofensiva burguesa

Nos anos 1970, começa-se a falar de uma crise de governabilidade na qual a democracia seria a responsável por promover a participação que leva a demandas e à promoção de interesses sociais. Edifica-se uma democracia governável que se restringe a meios de controle social em virtude dos quais se tem de proteger as instituições dos embates populares, cujas demandas, ao não serem satisfeitas, poderiam questionar a legitimidade das instituições liberais. Não apenas havia que acabar com a ofensiva popular como com qualquer tipo de resistência que se opusesse às reformas a serem implementadas, donde a importância de liquidar os protestos, por meio de um novo emaranhado institucional e/ou de forma aberta pela força pública.

No México, deu-se início em 1982 à reengenharia social, que de maneira eufemística recebeu diferentes nomes: reconversão industrial, modernização e/ou reforma do Estado. A classe política falava abertamente em reorganizar o Estado e, portanto, a sociedade, mas em um sentido totalmente diferente dos anos precedentes. Não somente isso, pois os discursos fazem referência a espaços-chave do sistema social nos quais a reforma precisaria atuar prioritariamente. Enquanto a reforma política teve como objetivo liquidar a participação popular nas decisões

públicas, a reconversão industrial teve como função acabar com a presença soberana do operário, a fim de restabelecer o despotismo do capital na empresa, questionado na época do *Welfare*.

A partir desse momento, os inimigos a vencer em primeiríssimo lugar são as organizações dos trabalhadores, o estado de bem-estar e seu regime democrático. O caminho recorrido tem variado, a depender do país que se considere: em alguns, foi a ditadura militar, com o apoio irrestrito do capital monopolista; em outros, como no caso do México, a profunda crise econômica foi aproveitada pelos Organismos Financeiros Internacionais (OFI) para obrigar a classe política a firmar “cartas de intenções” em que o Estado nacional aceita submeter-se à operação cirúrgica que exigia o novo poderio imperial composto pelos OFI, pelo exército e pelo governo dos Estados Unidos, que, desde a década de oitenta, havia iniciado o processo de constituição do que se conheceria na década de noventa como o projeto da “Nova Ordem Mundial”. Como reitera Salinas (1992, p. 111):

[...] a solução se encaminhava para uma necessária redefinição política, cuja saída naquela conjuntura significou o endurecimento do poder sob formas ditatoriais. Ditaduras militares foram impostas em quase três quartos da região, incluindo pressões desestabilizadoras em outros casos, como o da Jamaica e o do México até 1976.

Como todo processo de reconstrução, primeiro é preciso derrubar o “imprestável” para depois reconstruir. O processo de “modernização” foi dividido em duas etapas claramente identificáveis: em primeiro lugar, as reformas econômicas e a reconstrução do Estado; em segundo, a redemocratização, que foi levada a cabo separando-se do ideal de estado de bem-estar social. Uma vez que a classe política, no caso do México, ou o exército, como em vários países latino-americanos, “limpou” a casa, deu-se então início à “revolução passiva”, ou seja, às transformações sociais tiveram como atores centrais os donos dos grandes capitais internacionais, a tecnoburocracia e o exército.

De maneira visível, ficam à margem de qualquer participação no aparelho do Estado os setores populares e a sua antiga representação, os dirigentes das organizações de massa que outrora, no Estado populista, cumpriam funções de gestão nos corredores governamentais.

Ou seja, a maneira de conduzir as mudanças se inscreve em um processo de revolução passiva que teve a função de limpar os espaços jurídico-institucionais da presença das classes exploradas. O Estado foi o objeto primário em que recaiu a ação de “modernização”, cuja principal tarefa consistiu em demarcar as fronteiras entre as ações estatais e as do mercado, entre o mundo do público e do privado. É erigido um novo Estado cuja função seria de coadjuvância direta com o capital, no sentido de gerar as condições sociais e políticas para a reprodução social, sem entrar por nenhum motivo no espaço econômico financeiro, industrial e comercial, reservado exclusivamente à empresa privada (que é considerada a única geradora de riqueza social, através do mercado, seu distribuidor).

No campo do trabalho, ao Estado se confere a atribuição de intervir, sempre e quando necessário, como no caso do chamado “trabalho flexível”, uma maneira eufemística para referir-se à reinstalação do poder despótico burguês, deixando em pedaços os espaços próprios dos trabalhadores que permitiam resistir ao capital (como são os contratos coletivos, o direito de greve, de organização sindical e os conselhos operários). É importante assinalar que essa última forma de organização de trabalho – o conselho operário – não pôde ser institucionalizada pelo Estado populista devido ao seu caráter eminentemente anticapitalista, produto de seu posicionamento na esfera da produção do sistema social onde se constitui como um embrião de poder alterno nos momentos de fluxo da luta popular, o que explica que seja rejeitada, à força, pela burguesia.

Para os neoliberais, o principal culpado da crise do capitalismo é o estado de bem-estar social, por haver propagado, segundo dizem, a improdutividade entre os trabalhadores com a po-

lítica protecionista de cunho social que promoveu a corrupção e reduziu a competitividade. Também o responsabilizam pela falta da disciplina fiscal, a mesma que teria provocado a inflação. Em poucas palavras, é o único culpado da crise do capitalismo, donde o mandato imperativo ao novo Estado, de parte do capital, de abster-se de realizar funções que não lhe são “próprias”, a fim de se converter em um Estado abertamente capitalista.

Assim, para remediar a sociedade de seus males, que posteriormente serão chamados de “populismos”, o Estado deve cumprir a função de elaborar políticas públicas que estimulem e protejam as atividades empresariais. A partir de então, o novo distribuidor da riqueza social é o mercado, elevado à figura de um soberano absoluto por ser considerado o ator mais objetivo, uma vez que sua atuação não seria resultado de política alguma (subjetividade), mas das leis (objetivas) da economia. Nesse sentido, considera o pensamento liberal que a única justiça, por não ser política, é a que se realiza no mercado, já que “a desigualdade não é justa ou injusta, porque o mercado não é voluntário”. (DE LA GARZA, 1992, p. 67)

O adjetivo “populismo de esquerda”, devido a seu uso elástico, será então impingido a toda aquela ação política que busque romper com as dinâmicas próprias do mercado. Todo projeto que tenha por objetivo a defesa e a realização dos direitos sociais será acusado de “populista”, já que é considerado remanescente daquele passado que “gerou as desgraças do presente” e das quais se procura fugir com o esmero, a eficácia, a eficiência, a dedicação, a produtividade, a competência e a iniciativa individual do pensamento único. Esses são os princípios do pensamento neoliberal, encarregados de modificar a maneira de ver, entender, justificar e atuar dos indivíduos e das sociedades. Para o pensamento neoliberal, é preciso construir o “novo” homem, razão pela qual é imperioso modificar o aspecto cultural e o psicológico. A educação nos e para os novos valores seria transmitida através da crua “realidade”: a imposição por parte do Estado de novos limites aos de baixo, que devem sujeitar-se de agora em diante.

As derrotas sofridas pelos setores populares diante do empresariado, com o respaldo do Estado, buscam mostrar-lhes que não há outro caminho além do fixado pelas grandes corporações financeiras. Cada derrota popular tem a intenção de gerar desânimo que leve ao abandono da política e ao campo da apatia. O grau de coerção utilizado varia de acordo com a força da luta de classes. Por isso, a implementação das reformas não é a mesma de um país a outro, nem de um setor produtivo a outro, nem de uma região a outra. No Estado “moderno” neoliberal, já não há lugar para a representação dos interesses “sociais”, mas única e exclusivamente para os cidadãos cujos interesses são gerais e universais (os direitos civis básicos). A nova forma de Estado expressa a mudança na correlação de forças em nível mundial, sobretudo nos anos 1990, já com a queda dos países comunistas e o desmoronamento da URSS. A partir desse momento, a ofensiva burguesa será implacável.

Nesse contexto, o pensamento nacionalista de cunho popular, com fortes raízes na América Latina, é sepultado em definitivo pelo capital, pois é quem interpela aos de baixo acerca de seus interesses e da nação que querem construir. Há de se ter presente que o nacionalismo proletário não foi um instrumento criado pela burguesia para manipular as massas. Foi muito mais uma maneira pela qual as classes populares se tornaram sujeitos políticos, em suas lutas diárias, o que lhes permitiu obter, naquele momento, suas máximas conquistas sociais e políticas. Nesse momento – no México durante o período cardenista, na Argentina com o peronismo e no Brasil com o varguismo – os trabalhadores constituem suas organizações sindicais, obtêm condições de trabalho e de vida aceitáveis e defendem, perante o imperialismo, os recursos e o patrimônio material da nação. Memórias históricas que permanecem marcadas na consciência popular, como lembra Gilly (1978, p. 103):

A consciência cardenista-nacionalista do proletariado mexicano não se formou pela ‘demagogia’ de Cárdenas ou por nenhum tipo de ‘propaganda populista’ proveniente das

reuniões estatais, como creem alguns sociólogos superficiais. Em geral, a classe operária, quando está organizada sindicalmente, não forma sua consciência através da propaganda, como uma receptora passiva da ideologia burguesa.

A aliança realizada pela classe operária com o Estado mexicano foi fundamental no desenvolvimento de sua consciência. O momento de convergência das lutas populares com a emergência de setores da pequena burguesia e a burguesia nacionalista foi finalmente institucionalizado no Estado e, com isso, cada vez que este convocava aos de baixo em defesa dos recursos naturais e do patrimônio nacional, obtinha forte respaldo. Isso não basta para que seja um Estado de classe, mas o que se deve ressaltar é que, ao consolidar-se, obteve a força suficiente e necessária para modelar e moderar o nacionalismo proletário a fim de levá-lo ao desenvolvimentismo burguês. Não obstante, era um Estado com presença popular em seu seio.

O que afirmei anteriormente explica que, ao final dos anos 1980, a classe política no México abdicara de qualquer ação ou referência nacionalista, para substituí-la por um princípio ideológico híbrido: o *liberalismo social*. Os direitos sociais convertem-se em políticas públicas unicamente para os setores de pobreza extrema para quem, de maneira personalizada, serão entregues migalhas do poder. É estabelecida uma política assistencialista, com programas como Pronasol, Progresá, Oportunidades e Procampo. A partir de agora, o estabelecimento de salários e demais prestações são trasladados ao mercado, o que implica o desconhecimento da organização sindical como órgão coletivo dos trabalhadores para negociar os seus meios de vida no seio estatal. O parâmetro para fixar o montante do salário já não se baseia no preceito constitucional que estabelece como fator fundamental de justiça social o equilíbrio dos fatores da produção, mas, a partir deste momento, a produtividade, a qualidade, os estímulos e as compensações serão considerados em sentido estritamente individual e constituirão os principais componen-

tes salariais. Esses programas possibilitam um melhor controle por parte do Estado sobre os trabalhadores, uma vez que rompe com o princípio trabalhista da fase de bem-estar social: “a igual trabalho, igual salário”. Também debilita, ao máximo, a possibilidade de formação de uma força político-social capaz de criar uma vontade nacional-popular com o vigor suficiente para erigir um projeto alternativo ao do capital ou, pelo menos, para resistir coletivamente na fábrica. (VITE, 2006, p. 18; LOPEZ, 2006, p. 103) De agora em diante, a única representação aceita e viável pelo e no Estado seria a do cidadão em sua máxima solidão, figura fundamental na edificação do novo emaranhado de representação política. Como afirma Osório (1997, p. 21), “não somente se busca desfazer de um Estado obeso, mas se procura levantar uma barda em torno da economia e protegê-la dos embates sociais”. A democracia eleitoral seria essa barda.

Destruição dos de baixo e a ofensiva dos de cima: a “nova” democracia

O substrato do regime democrático são as relações sociais assimétricas, as mesmas que o limitam no contexto dos interesses objetivos do capital, de maneira que transgredi-lo levaria o sistema social a uma crise de legitimidade e à aparição da força desnuda. A ampliação da democracia tem, então, limites bem precisos, quais sejam: os lucros e a propriedade privada. São fixos e inalteráveis para as classes dominadas e exploradas. Se não fossem respeitados, o sistema social pereceria ao deixar de ser o que é, ao mesmo tempo em que explica as respostas violentas das instituições estatais quando a ordem se vê alterada. Essa é a razão pela qual Borón (2007)⁹ prefere que a democracia do ca-

⁹ A esse respeito, o autor nos diz que “o correto é falar de ‘capitalismo democrático’ em lugar do uso mais estendido que consagra a fórmula ‘democracia capitalista ou burguesa’. Na primeira formulação deixa claro que o substantivo é o capitalismo e que a democracia é uma consideração adjetiva que não modifica senão superficialmente a estrutura capitalista subjacente. Na segunda formulação, que não por casualidade é a que goza de maior predicamento nas ciências sociais, a mensagem implícita é que o substantivo é a

pital seja chamada de capitalismo democrático e não democracia capitalista ou burguesa.

Um sistema de dominação, seja ele democrático ou não, é sempre resultado da luta de classes que lhe dá diferentes extensões e formas, mas *dentro* dos limites intransponíveis da estrutura que solidificam os interesses do capital. Essas diferenças no sistema de dominação têm a ver com a maneira com que as forças sociais e políticas se constituem; o tipo de alianças que estabelecem; a independência ideológica das classes dominadas em relação à classe capitalista e seu Estado e o assentamento das organizações populares; todos esses fatores explicam os contrastes das diferentes formas de democracia ou de ditaduras militares em cada uma das formações sociais.

Na América Latina, por seu caráter de dependência, os limites estruturais para o estabelecimento do capitalismo democrático são muito restritos, e isso se deve à forte presença de regimes ditatoriais e autoritários ao longo da história da região e à excepcionalidade e à fragilidade da democracia. O matrimônio democracia-capitalismo tem sido sempre uma relação muito conflituosa, porém o é mais ainda no caso da América Latina, devido ao seu próprio caráter de dependência que sujeita o desenvolvimento econômico e político dos países da região às variações econômicas dos países metropolitanos.

A drenagem de recursos econômicos e naturais da região torna o capitalismo democrático muito frágil, pois não tem a capacidade econômica e política de atender satisfatoriamente as demandas sociais, entre elas: melhores salários, níveis de vida e trabalho, mais e melhores centros de saúde e de educação. A superexploração (MARINI, 1974) do trabalho assalariado é a fronteira intransponível dos países dependentes, uma vez que

democracia, sendo o capitalismo apenas uma nota acidental que lhe outorga uma tonalidade distinta, nada mais. Desse modo, postula-se, subliminarmente, que o que conta é a substância democrática da ordem social e não sua fenomenologia capitalista que, por isso mesmo, não pode interferir, de maneira alguma, no funcionamento da estrutura democrática da sociedade".(BORON, 2006)

estabelece limites rígidos nos marcos institucionais democráticos à participação independente dos de baixo. Esse cenário se estica nos períodos de crise econômica do capital até o limite de provocar uma crise sistêmica.

Nos discursos neoliberais, tem ficado bem claramente afirmada a importância dos salários como meio por excelência para a ampliação da cota de benefício por parte do capital. Por isso, o salário é usado como *a* vantagem comparativa da região, já que permite atrair fortes investimentos de capital. Precisamente, essa é a luta entre os estados da América Latina para ver qual deles oferece melhores benefícios ao investimento internacional.

Essa limitação, que é estrutural, faz com que as demandas sociais dos setores populares dos países dependentes transbordem permanentemente os limites do capitalismo democrático, o que levou o capital monopolista a estabelecer novas ditaduras no cone sul da América Latina, entre a década de 1960-1970, para conter, por esse meio, a insurgência popular, ou governos civis de clara posição antipopular. Essa característica explica também por que o florescimento da democracia na América Central foi quase nulo, ao contrário das ditaduras oligárquicas que foram a regra.

A tarefa da classe política consistiu, como já destacamos, na liquidação das forças populares e na destruição ou reorientação das identidades coletivas. Ao seu término, com a derrota do movimento popular, é estabelecida a “nova” democracia ou uma democracia governável por parte do capital financeiro internacional e da classe política crioula, melhor conhecida como tecnoburocracia. As ditaduras e os governos autoritários deixam de ser a forma de controle idônea por parte do capital, que passou a requerer governos “abertos” que outorgassem legitimidade, ou seja, democracia eleitoral de cunho liberal com a característica de separar a democracia do mercado, a democracia da pobreza e a política da economia.

Com a atual crise do capitalismo, o pensamento liberal do século XIX perdeu o seu caráter progressista do qual se investira em sua luta contra as antigas formas de organização social, para

converter-se em um pensamento reacionário (neoliberalismo) diante da impossibilidade da classe burguesa de oferecer às classes dominadas uma vida melhor, como fizera em seus primórdios, quando, todavia, contava com força suficiente para propor ao resto das classes um futuro diferente. Hoje, essa força se esgotou porque qualquer luta por uma sociedade justa e igualitária se converte imediatamente em um inimigo a ser vencido.

Ao final dos anos 1980 e início dos 1990, a mudança de correlação de forças em nível mundial, produto da queda dos principais regimes comunistas, foi favorável ao capital, uma vez que afetou negativamente o ânimo das forças de esquerda, que entraram em uma situação de *shock*, dificultando-lhes a tarefa de responder com premência à nova situação. Muitos militantes de esquerda preferiram abandonar o barco e refugiar-se nos cantos da chamada *democracia governável* então estabelecida no mundo neoliberal.

O aparelho institucional que atuou nos anos do estado de bem-estar social como meio para canalizar e moderar a conflitualidade permitiu, naquele momento, que as forças sociais apresentassem, através dos partidos políticos, seus interesses sob a forma de programa. Esse pacto foi desmantelado pelo neoliberalismo, permitindo a filtragem de demandas “irresponsáveis” que, por fim, geraram a crise das democracias e, portanto, a perda de legitimidade das instituições. (STOLOWICS, 2001, p. 18). A reforma do regime político desempenhou um papel importante, entre outras muitas reformas, porque centralizou a tomada de decisões em um comando único sob a égide do capital monopolista que colonizaria o aparelho administrativo do Estado. Esse processo iniciou sua gestação ao final da década de setenta. Nicos Poulantzas chamara a atenção, nos anos 1980, para essa nova situação, ao apontar, naquele momento, que:

A política estatal se elabora sob o timbre do *secreto* erigido em permanente razão de Estado, mediante mecanismos ocultos, mediante um regime de procedimentos administrativos que escapa praticamente a todo controle da opinião

pública. [...] esse segredo indica tanto uma perversão da administração como um processo muito mais inquietante: a emergência, como dispositivo dominante do Estado e centro privilegiado de elaboração das decisões políticas, da burocracia administrativa e governamental, que por sua mesma armação encarna *por excelência* a distância entre líderes e dirigidos e a impenetrabilidade do poder diante de um controle democrático. (POULANTZAS, 1980, p. 276-277, grifo do original)

Atualmente, embora não seja mais uma tendência, a centralização da tomada de decisão permite explicar, com maior clareza, por que os partidos deixaram de ser articuladores de demandas das classes sociais que diziam representar. Essa nova modalidade dos partidos não pode ser atribuída, em exclusividade, a comportamentos pessoais nem tampouco ao fator econômico, mas formam parte da engenharia social empreendida pelos políticos neoliberais a fim de tornar “governável” o conjunto social. Esse conjunto social se reduz o máximo possível, ao diminuir-se a resistência dos dominados e suas demandas, visando a evitar sobressaltos ao capital, em um momento em que se requerem novos espaços de investimento e um processo ágil de tomada de decisões para fazer frente a um mundo financeiro tão incerto, competitivo e cheio de riscos.

O Estado neoliberal tem integrado os partidos políticos em seu seio a fim de convertê-los em correia de transmissões das decisões provenientes do comando único, deixando, assim, de ser mediações entre Estado e sociedade. Portanto, os partidos políticos abandonam a função de promoção e articulação de demandas em projetos de sociedade. Os partidos deixam de ser canais de informação e de reivindicações provenientes das classes subalternas, cujas demandas eram tratadas no contexto de um projeto para logo serem levadas aos centros de decisão do Estado (POULANTZAS, 1980, p. 281). Agora, diferentemente, os problemas nacionais de cunho popular e sua forma de solução não somente são expurgados do regime político ao deixarem

de ser atendidos, mas são vistos como problemas cuja solução seria estritamente técnico-administrativa, não competindo a nenhum outro agente fora do aparelho tecnoburocrático tratá-las. Já não há política, mas muita administração, como reza o princípio neoliberal; por isso, suas políticas públicas promovem a despoliticização do cidadão, cujo único momento de participação cidadã que lhe é “outorgado” é o processo eleitoral, visto como uma ação no contexto estrito da racionalidade administrativa. Ao eleger os representantes, os cidadãos não são levados a uma discussão sobre projetos alternativos, por ser este um assunto de administração eleitoral, porquanto a democracia é entendida, pura e simplesmente, como um *método de seleção* de candidatos – e nada mais.

Outra mudança diz respeito ao lugar onde a legitimidade se processa: outrora, o espaço por excelência de edificação da legitimidade era o parlamento; hoje em dia, são os meios de comunicação, de manipulação publicitária, que constroem a opinião pública e a legitimidade, um lugar onde o importante são os “bons” comportamentos, o “bem” vestir, a “solução” das diferenças por meio do “diálogo” e do “consenso”. Porém, dialoga-se e entra-se em consenso em situação de desvantagem, pois, por detrás dos representantes do capital, está o aparato de Estado e os demais meios ideológicos. As manifestações, a tomada das ruas, as greves, as discussões políticas são, agora, fatores da irracionalidade e da pré-modernidade. Chega-se ao ponto em que, pelos meios de comunicação, litigam-se as diferenças entre funcionários e partidos. O rádio e a televisão alcançam tal importância que os partidos ajustam suas mensagens e críticas aos interesses desses meios que começam a substituir o parlamento como espaço, por excelência, de confrontação ideológica.

Agora, dos partidos se exige a celebração de acordos universais, sem importar suas propostas de campanha, seus projetos de nação, tudo a favor da modernidade, afirma-se. Aos partidos e ao parlamento dirigem-se insultos, para que a população desconfie deles e da política. Assim, a democracia governável impede a

participação social, vista em termos coletivos, através das instituições, fazendo com que elas somente representem o cidadão e os seus interesses universais: as liberdades civis. Não se coloca como tarefa governamental buscar forma para a resolução dos problemas de justiça social, educação, saúde, pensões e aposentadorias, por serem temas considerados do âmbito estritamente individual – além de serem vistos como problemas colaterais à modernização. É propósito evidente da democracia governável que os de baixo se retirem da política. Isso faz com que a possibilidade de organização e de resistência social do de baixo sejam seriamente afetadas, em benefício dos de cima, a quem se deixa o caminho livre para que decidam sobre o destino da humanidade sem pagar conta alguma e sem o perigo de emergência de uma posição alterna à ordem social atual.

Conclusão: o papel da esquerda hoje

A burguesia internacional, por meio de suas OFI e com o apoio das burguesias crioulas e de seus respectivos aparelhos estatais, tem conseguido estabelecer uma nova visão do mundo, sustentada no pensamento liberal que tem penetrado pelos poros de amplos setores sociais, fazendo-se crível perante camponeses, proletários, nova pequena burguesia ou tradicional, desempregados e, também, junto a organizações de esquerda que se supunham mais reticentes a essa maneira de ver e entender o mundo, mas que têm abraçado a visão segmentada da concepção do mundo liberal. (STOLOWICS, 2002)

Essa situação tem levado a esquerda a dividir-se em, pelo menos, dois grandes posicionamentos, de acordo com o campo em que se situe. Temos, assim, a *esquerda institucional* que, como indica o nome, prioriza seu trabalho político exclusivamente no parlamento e nos governos federal, estadual e local. Sua existência depende dos recursos financeiros e materiais que lhe garante o Estado, o que delimita o horizonte dos quadros políticos do partido. (MODONESI, 2004, p. 91) As lutas e demais protestos

devem, para essa esquerda, sujeitar-se aos tempos e aos espaços das instituições. As únicas soluções possíveis se conquistam a partir do Estado.

Isso explica que aquelas lutas que se dão à margem chegam a ser classificadas como protestos inconstitucionais. Para essa esquerda, só há duas vias, a institucional e a revolução, sendo que esta última seria compreendida em sua concepção mais restrita, como um meio violento para alcançar o poder. Não faz parte da concepção da esquerda institucional a criação de uma contra-hegemonia através da criação de uma nova vontade coletiva autogestionária, que dê vida social à *nova vontade coletiva nacional e popular antissistêmica*. A democracia, para essa esquerda, é um ente abstrato a serviço das maiorias; é um espaço onde os “grupos” compostos por indivíduos, em seu sentido mais abstrato, buscam acordos para seus interesses particulares a fim de, assim, alcançarem o bem geral. A democracia, para essa esquerda, não é um espaço de confrontação de projetos de nação que vincule a ação institucional e a ação social, o cívico e o econômico, a forma com a substância.

Assim, a esquerda institucional, ao delimitar seu horizonte aos interesses exclusivos do Estado, aceita cumprir o papel de “revisor de estilo” das políticas estatais, apoiando o pensamento liberal. É lógico que tal comportamento é reforçado no contexto do novo Estado, pois, ao abandonar o vínculo com as organizações de massas que manteve na fase de bem-estar (e, em particular, com os movimentos sociais – como o exige a democracia governável), os representantes políticos nas instituições (deputados, senadores, funcionários dos mais distintos níveis) vivem de maneira exclusiva por e para a classe política, por e para a política estatal. São profissionais de uma política hoje hegemônica pela burguesia financeira, situação que leva a esquerda institucional a participar e, de alguma forma, a legitimar as políticas de espoliação, flexibilização trabalhista e desregulamentação econômica. A pergunta que se formula, então, é a seguinte: até onde se pode caminhar com essa esquerda em

benefício dos de baixo para construir uma nova vontade coletiva a partir da ótica dos de baixo? Quais são os benefícios de fazer política exclusivamente nos marcos institucionais e sob a tutela do princípio do *ad hocismo*, como tem feito essa esquerda, no sentido de adequar os objetivos da ação individual e coletiva aos transformadores ventos da conjuntura? (BORON, 2000) São perguntas cujas respostas estão, hoje, em debate na totalidade da esquerda latino-americana e global.

O outro posicionamento de esquerda diz respeito à denominada *esquerda social*, cujas origens remontam às aquelas organizações que consideravam que a única maneira válida de fazer política era de situar-se entre as massas, sob o princípio “das massas para as massas”. Isso levou muitos de seus militantes a incorporar-se ao trabalho popular, sindical e camponês, com a finalidade de construir o que, nos anos 1970, fora denominado de “espaços libertados”, entendendo, com isso, a geração de formas próprias de tomada de decisões e mecanismos de autovigilância popular, sem intervenção alguma do aparelho estatal. Sua estratégia foi somar esse tipo de espaço que *a posteriori* levaria ao ataque e à derrubada do poder da classe capitalista. Essa estratégia ficou conhecida como a *luta popular prolongada*.

Contudo, as ações dessa segunda esquerda, à margem de seu sectarismo, tenderam a impulsionar ações clientelistas de tipo assistencial, em um contexto de forte despolitização, pois não permitiram a formação de uma nova forma de atuar, ver e entender o mundo. Ou seja, essa esquerda nunca procurou transgredir as fronteiras do econômico corporativo, contribuindo, assim, com o controle social do Estado porque mantém os seus simpatizantes à margem do Estado e das instituições, mas também de qualquer setor de explorados e dominados que não compartilhasse seu pensamento político-religioso. Essa estratégia tem impedido que os setores populares, influenciados por ela, compreendam que a luta contra o capital é uma luta global que se dá em diferentes frentes e de diferentes maneiras, em diferentes dimensões (política, econômica e cultural) e em dis-

tintos tempos, lutas que tendem a convergir como uma grande torrente que tende à construção de uma grande frente antissistêmica dos de baixo com uma nova visão nacional-popular. Essa é uma tarefa ainda pendente.

Referências

AGUILAR MORA, Manuel. *El bonapartismo mexicano*. Cidade do México: Juan Pablo Editores, 1982. v. 1.

ANGUIANO, A. La izquierda en su nadir. *Revista Brecha*, n. 2, p. 3-33, 1987.

BORON, Atílio. Crisis de las democracias y movimientos sociales en América Latina: notas para una discusión, 2006. Disponível em: <<http://www.rebelión.org>>. Acesso em: 15 fev. 2007.

_____. El marxismo y la filosofía política. In: _____. *Teoría y filosofía, la tradición clásica y las nuevas fronteras*. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

DE LA GARZA TOLEDO, Enrique. Neoliberalismo y estado. In: LAURELL, Asa Cristina (Coord.). Estado y políticas sociales en el neoliberalismo. Ciudad del México: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1992. p. 59-73.

GILLY, A. Curva de salario y conciencia obrera. *Coyoacán: Revista marxista latinoamericana*, p. 95-113, jan./mar. 1978.

_____. Socialismo y soberanía. *Revista Nueva Política*, v. 2, n. 8, p. 139-160, 1980.

LOPEZ MONJARDIN, A. El Estado de malestar. In: Jorge FUENTES MORÚA; Telésforo NAVA VÁZQUEZ (Org.). *Perspectivas sobre la crisis del Estado mexicano*. Cidade do México: UAM, Miguel Ángel Porrúa, 2006. p. 89-106.

MARINI MAURO, Ruy. *Dialéctica de la dependência*. Ciudad del México: ERA, 1974.

MODONESI, M. Izquierda institucional vs izquierda social. In: SAXE FERNÁNDEZ, J. (Org.). *Tercera vía y neoliberalismo*. México: UNAM, Editorial Siglo XXI, 2004, p.89-101.

NAVARRO, V. Producción y estado del bienestar: el contexto de las reformas, In: LAURELL, A. C. *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*. México: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1992. p. 75-103.

OSORIO, J. *Despolitización de la ciudadanía y gobernabilidad*. [Cidade do México]: UAM-Xochimilco, 1997.

_____. *El Estado en el centro de la mundialización*. La sociedad civil y el asunto del poder. [Cidade do México]: Fondo de Cultura Económica, 2004.

PEREYRA, C. Nacionalismo, ideología y clase obrera, In: DE LA VEGA, F. et al. *Clase obrera, nación y nacionalismo*. [Cidade do México]: El Caballito, 1985, p. 89-98.

PORTANTIERO, J. C. Gramsci para latinoamericanos. In: SIRVENT, C. (Org.). *Gramsci y la política*. [Cidade do México]: UNAM, 1980.

POULANTZAS, N. Estado, poder y socialismo. México: Siglo XXI, 1980.

_____. *Poder político y clase sociales en el Estado capitalista*. México: Siglo XXI, 1976.

SALINAS, D. El Estado latinoamericano: notas para el análisis de sus transformaciones recientes. In: LAURELL, A. C. *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*. México: Editorial Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1992. p. 105-124.

STOLOWICS, B. Democracia gobernable: instrumentalismo conservador. *Revista Estudios Latinoamericanos*. año 8, n. 15, jan./jun. 2001.

_____. El desprestigio de la política: lo que no se discute. *Revista de Política y cultura*, n. 17, p. 165-192, set. 2002a.

_____. La izquierda, el gobierno y la política: algunas reflexiones. In: STOLOWICS, B. (Org.). *Gobiernos de izquierda en América Latina: el desafío del cambio*. México: UAM-Plaza y Valdez editores, 2002b. p. 183-211.

TOLEDO, E. G. Neoliberalismo y Estado, In: LAURELL, A. C. (Org.). *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*. [Cidade do México]: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, 1992. p 59-73.

VITE PÉREZ, Miguel. Estado, globalización y exclusión social. *Revista Política y Cultura*, n. 25, p. 9-26, primavera, 2006.

CAPÍTULO 9

Um novo ator nas relações entre a Europa e a América Latina: a participação das forças sociais globais

Enara Echart Muñoz

Introdução

Em um contexto globalizado e de crescente interdependência, muitos dos conceitos clássicos utilizados na teoria das relações internacionais precisam ser revisados e, entre eles, o de ator internacional, que durante muito tempo gravitou, exclusivamente, em torno do Estado. Atualmente, grande parte dos desafios enfrentados no cenário internacional (meio ambiente, segurança, desenvolvimento, etc.) vai além do âmbito estatal, envolvendo uma multiplicidade de atores (Estados, mas também organizações regionais, internacionais, empresas transnacionais e, inclusive, indivíduos e organizações sociais) em um processo decisório fortemente condicionado por agendas supranacionais. Essas dinâmicas, ademais, aprofundam a crise dos sistemas democráticos atuais, com um afastamento dos centros de tomada de decisões das instâncias em que a cidadania pode reivindicar participação¹.

Nesse contexto, temos assistido nos últimos anos a uma crescente presença das forças sociais (organizações não gover-

¹ Para uma revisão das teorias da democracia e sobre a crise dos sistemas democráticos atuais, ver Held (2001).

namamentais, movimentos sociais, etc.) na sociedade internacional, rompendo com o esquema anterior centrado no Estado. Por meio de múltiplas atividades (que incluem a convocatória de manifestações e a participação em encontros internacionais oficiais ou organizados pelos próprios movimentos, passando pela criação de redes cidadãos globais), essas forças sociais têm desempenhado um importante papel nos processos de transformação da realidade internacional, animando debates cruciais sobre o futuro da democracia, os direitos humanos, o meio ambiente, o desenvolvimento, entre outros temas. Tratam, dessa forma, de fazer eco aos resultados das grandes reuniões e organizações que governam o mundo, com a crença de que a participação cidadã seria uma premissa básica para a construção de um sistema democrático e de que o exercício da participação não pode se limitar ao âmbito estatal.

De fato, a idealização de novos modelos de democracia constitui a principal contribuição desses novos atores, uma vez que se trata de modelos que superam as concepções da democracia cosmopolita de Held (2001) e buscam adentrar-se em processos participativos fundados em uma lógica distinta: “seu objetivo (...) não é apoderar-se do poder, e sim combater o princípio de sua centralização” a fim de “fazer recair sobre a comunidade a capacidade de tomar decisões” (KLEIN, 2002, p. 22, 39, 54). Idealizam, portanto, importantes reformas do sistema internacional, que não podem ser proteladas por muito tempo, caso os Estados queiram ser coerentes com o modelo democrático que dizem defender. O estudo dos atores sociais é especialmente relevante na medida em que pode incidir na configuração de uma determinada ordem mundial, de novos modelos de democracia participativa e deliberativa, bem como na abertura de novos espaços e novas demandas, entre as quais a de uma cidadania global.

A partir desses pressupostos, ao longo das páginas que virão, analisaremos como se concretizam as atividades e a função das forças sociais nesse contexto internacional, além de sua tradução concreta no âmbito das relações entre a União Europeia e a

América Latina: que influência as forças sociais têm na agenda oficial? Que estratégias de participação utilizam? São, realmente, um ator a ser considerado nas relações entre a Europa e a América Latina? Que função desempenham?

Para responder a tais interrogações, o capítulo será desenvolvido em dois grandes pontos. No primeiro apresentaremos o marco teórico de análise dos movimentos sociais globais aqui considerados, plenamente, enquanto ator internacional, hipótese central do capítulo. Consideraremos os movimentos sociais a partir de critérios que se relacionam, principalmente, com a sua atuação no cenário internacional, a sua incidência na agenda internacional, os impactos nas estratégias dos demais atores e, finalmente, a sua função nas relações internacionais. A seguir, para compreendermos melhor o seu lugar nesse contexto internacional, serão apresentados os atores sociais aqui analisados, as principais atividades que estão levando a cabo a fim de incidir concretamente nas relações internacionais, suas repercussões e as estratégias de participação que utilizam. Acreditamos ser conveniente, apesar das múltiplas interações entre ambos, distinguir dois tipos de forças sociais: os movimentos sociais globais e as organizações não governamentais (ONG) internacionais, uma vez que suas estratégias de participação e atuação respondem a lógicas distintas, que podem ser complementares, mas também opostas – o que nos obriga a dar-lhes um tratamento diferenciado.

Em um segundo momento, analisaremos a participação desses atores sociais nas relações entre a Europa e a América Latina, procurando vislumbrar o grau de incidência que chegam a ter as forças sociais em tais encontros. A escolha desse contexto específico como estudo de caso se deve ao peso crescente que estão adquirindo os blocos regionais nos processos de globalização, configurando-se como um passo prévio necessário para ir ampliando os espaços de participação cidadã. Além disso, trata-se de dois âmbitos, o latino-americano e o europeu, em que as lutas sociais têm sido especialmente ativas nos últimos tempos,

razão pela qual passa a ser interessante analisar como essas forças têm-se envolvido nas relações entre ambos os blocos. O estudo de caso permitirá entender as diversas vias que as forças sociais utilizam para participar nas relações interregionais, assim como a incidência que podem ter no debate e na definição da agenda e das prioridades, buscando a definição de um modelo de relações mais democrático, mais próximo à cidadania e mais responsável, um modelo que supere as meras relações econômicas em uma perspectiva neoliberal.

Para encerrar o capítulo, trataremos de dar resposta à pergunta inicial, se as organizações e os movimentos sociais podem realmente ser considerados como um ator internacional, recapitulando a sua atuação no cenário das relações entre a Europa e a América Latina e analisando a complementaridade ou a oposição entre as diversas estratégias que utilizam. Também serão apontadas algumas propostas para ir avançando em direção a uma maior democratização das relações entre a Europa e a América Latina, em que os cidadãos possam vir a ser verdadeiros protagonistas.

A importância das forças sociais como um novo ator internacional: o lugar dos movimentos sociais globais na teoria das relações internacionais

A globalização tem levado os movimentos sociais que buscam a transformação da realidade social a ampliar o seu âmbito de atuação, transpondo as fronteiras nacionais a fim de adentrarem no cenário internacional, onde são tomadas as decisões que, em sua maioria, influirão na vida cotidiana dos cidadãos posteriormente. Essa estratégia termina convertendo-os em um novo ator do tabuleiro internacional. Contudo, as especificidades de qualquer movimento social dificultam sua consideração como ator, inclusive nos âmbitos mais locais. Em consequência disso, não se pode partir de um estatuto jurídico definido e reconhecido, neste caso pelo direito internacional, já que nos

encontramos diante de entidades heterogêneas e complexas, organizadas em redes e não institucionalizadas. Todavia, isso não impede que consideremos a importância de suas atuações, não como sujeito de direito internacional, mas como ator das relações internacionais. Nesse sentido, valorizamos principalmente a importância de suas ações na cena internacional, ou seja, sua participação, a incidência que estão tendo e a função que estão desempenhando. Partindo de alguns autores clássicos, o sociólogo francês Marcel Merle já definia como atores internacionais “toda autoridade, todo organismo, todo grupo e, inclusive, no caso limite, toda pessoa capaz de ‘desempenhar uma função’ no campo social; em nosso caso concreto, na cena internacional”, assinalando que “a análise de sua função mais do que de seu estatuto será o que permitirá situá-los no tabuleiro internacional”. (MERLE, 1991, p. 341-342)

Entre os atores identificados por Marcel Merle, o mais próximo aos movimentos sociais globais seria a opinião pública internacional militante. Entretanto, os primeiros têm conseguido superar algumas das limitações que assinalava Merle a respeito da opinião pública, uma vez que buscam ser atores mais estáveis (por exemplo, com a criação de redes ou da convocatória de encontros periódicos) e menos fragmentados (construindo uma identidade comum, por exemplo, sob o lema compartilhado de “outro mundo é possível”, que une em uma dimensão global as diversas problemáticas locais, entendendo que são fruto de uma mesma lógica neoliberal). Esse autor também reconhece o papel que desempenham as ONG no cenário internacional, mas adverte para o perigo que representa a tentativa de institucionalização de algumas atividades da sociedade civil, dificuldade que encontraremos ao estudar mais detalhadamente as diversas estratégias dos atores sociais. Assinala Marcel Merle, nesse sentido, que:

as ONG têm caído em uma espécie de armadilha da qual é, cada vez mais, difícil sair. Por terem buscado, sistematicamente, o apoio dos Estados e das Organizações Inter-

governamentais (OIG), elas têm-se deixado arrastar pelo caminho de um tipo de cooperação que, desde o início, já apresenta armadilhas. Longe de representarem um ponto de vista oposto ao dos Estados, as ONG que têm solicitado e obtido o estatuto consultivo terminaram, na maioria dos casos, submetendo-se ao jogo dos Estados, através das OIG, cujo funcionamento é controlado por aqueles. Desse modo, a iniciativa privada tem vindo, paradoxalmente, consolidar um sistema de relações e de orientações de que, a princípio, quis separar-se”. (MERLE, 1991, p. 430)

Além do sociólogo francês, outros autores, como Truyol (1993), Mesa (1980) e Arenal (1994) já consideravam as forças sociais como o “elemento democrático” da sociedade internacional e ressaltavam a dimensão humana das relações internacionais, que não se podem limitar às relações interestatais. A maioria, tal como Barbé (2003), tem definido os atores em termos funcionais, destacando sua capacidade de mobilizar recursos para alcançar seus objetivos, sua capacidade de exercer influência sobre outros atores do sistema e sua autonomia, sendo esses os critérios básicos na hora de considerar a existência de um ator internacional. Como teremos a oportunidade de analisar, os movimentos sociais globais cumprem esses requisitos, e isso com uma incidência para além da definição da agenda global.

Contudo, foi o mundo anglo-saxão que mais avançou na análise desses novos atores sociais em suas teorias mais recentes. Desde os anos 1980, a teoria dos sistemas (tendo Immanuel Wallerstein como referência) e a teoria crítica (com Robert Cox) haviam ressaltado a importância dos movimentos antissistêmicos no capitalismo avançado, no primeiro caso, e das forças sociais nos processos de mudança histórica, no segundo. Ao final da década dos 1990, vários autores ampliam essas visões e começam a interessar-se, em diversas perspectivas, a estudar o papel dos movimentos sociais globais no cenário internacional, considerando-os atores internacionais significativos que aumentam a sua importância e influência (SMITH; CHATFIELD; PAG-

NUCCO, 1997). Posteriormente, começa-se, inclusive, a pensar o surgimento de uma “sociedade civil global”.

Dessa forma, mais além do estudo das contradições do contexto no qual se movem, e que pode explicar o seu surgimento e os seus objetivos, começa-se a analisar algumas das variáveis centrais da teoria dos movimentos sociais já com uma grade de leitura internacional, como no caso das estruturas de mobilização, das oportunidades políticas e da criação de marcos interpretativos. Em relação às estruturas de mobilização, ou seja, as relações sociais que ajudam a construir a ação coletiva e que dependem, em grande medida, dos recursos que os movimentos sociais são capazes de mobilizar (MacADAM; MCCARTHY; ZALD, 1999), essas têm sido ampliadas através da criação de redes globais, que servem para a difusão de informações e que possibilitam a ação global, mobilizando recursos, gerando apoios e mobilizando pressões.

Quanto às estruturas de oportunidade política – definidas por Tarrow (1997) como o conjunto das dimensões do ambiente político que proporcionam incentivos para a ação coletiva e afetam suas expectativas de êxito ou fracasso, pode-se dizer que dependem da relativa abertura ou fechamento do sistema político institucionalizado, da estabilidade do alinhamento da elite governante, da presença de elites aliadas e da capacidade e propensão do Estado à repressão. A fim de tratar questões cujos marcos e eventuais soluções se situem para além do âmbito político estatal ou diante de contextos em que as estruturas de oportunidade política nacionais sejam relativamente fechadas, as forças sociais podem adotar a estratégia de trasladar suas ações para arenas internacionais, eventualmente mais abertas ou no seio das quais podem contar com aliados mais numerosos e diversos.

Finalmente, os marcos interpretativos (*frameworks*) são cruciais em toda e qualquer ação coletiva, na medida em que cumprem as funções de explicação, articulação e mobilização potencial. Criar identidades no âmbito global que permitam unir diferentes percepções e culturas é bem mais difícil do que nos marcos estatais. Não obstante, os movimentos sociais globais têm feito um

esforço especial nesse sentido, por meio de suas redes, campanhas e meios próprios de (contra) informação, potencializando novos marcos explicativos sobre a injustiça do atual modelo de relações internacionais, logrando organizar mobilizações importantes em numerosas partes do mundo e unindo diferentes realidades e preocupações em torno do lema “outro mundo é possível”.

No entanto, além de analisar os movimentos sociais na ótica das relações internacionais, temos interesse, igualmente, em conhecer suas atividades, estratégias e capacidade de influência na política global, ou seja, conhecer as dimensões que fazem dos movimentos um ator *à part entière*. A capacidade de articulação em redes em diversos níveis (local, nacional, regional e internacional) é uma das bases de ação desses movimentos, permitindo-lhes uma grande complementaridade, um maior impacto e uma maior capacidade de mobilização de recursos. Ademais, permitem criar diversas vias de influência das decisões políticas internacionais, ora sensibilizando o público acerca de problemas globais, ora oferecendo informação relevante (*expertise*) que pode melhorar a compreensão dos próprios governos sobre esses problemas ou, pelo menos, aumentar a consciência dos custos políticos de uma não atuação diante de uma opinião pública mais alerta. Mais ainda, a mera presença dos movimentos e o acompanhamento que fazem dos temas globais contribuem para aumentar a necessidade, da parte dos governos e agências, de prestação de contas no âmbito internacional, tradicionalmente pouco frequente. Apesar de seu poder, atores internacionais antes quase intocáveis ou pouco conhecidos há pouco tempo têm de conviver, a partir de agora, com a mobilização e a pressão desses movimentos sociais e, em certa medida, prestar contas de seus atos.

Kriesberg (1997) aponta alguns métodos utilizados pelos movimentos sociais transnacionais a fim de influenciar a política global: mobilizar apoios internacionais em prol de determinadas políticas globais, aumentar a participação pública nos processos políticos internacionais (através de processos comunicativos que permitem sensibilizar a cidadania, junto à qual,

em última instância, os próprios governos seriam responsáveis), manter a atenção crítica e de longo prazo sobre os problemas globais (diante da habitual perspectiva governamental de curto prazo, em função dos calendários eleitorais), definir temas-chave (“*issues*”) que condicionem a agenda política e, inclusive, em algumas ocasiões, propiciem políticas transnacionais, a exemplo do que ocorre no campo dos direitos humanos ou do direito humanitário. Alger (1997), por sua vez, oferece uma interessante revisão das atividades dos movimentos sociais transnacionais na política global, demonstrando a diversidade de arenas em que atuam: criam e mobilizam redes globais, participam em arenas políticas multilaterais, facilitam os processos da cooperação interestatal, atuam dentro dos Estados e potencializam a participação pública, o que pode implicar maior transparência.

Kriesberg (1997) relembra, outrossim, que os movimentos sociais transnacionais afetam as políticas mundiais, contribuindo para o desenvolvimento de uma sociedade civil global por meio de quatro tendências mundiais: a crescente democratização (em que incidem porque incrementam a participação, melhoram a comunicação, etc.), a crescente integração global (fazendo com que os Estados necessitem de apoios a fim de enfrentar certos problemas), a convergência e a difusão de valores (uma das bases do surgimento dos movimentos sociais globais) e a proliferação de instituições transnacionais (com as quais os movimentos sociais interagem).

Podemos resumir e visualizar as diferentes vias de influência dos movimentos sociais globais na política internacional na figura 1, na qual os movimentos sociais se encontram associados à arena internacional, mostrando suas interações e pressões junto a outros atores, assim como as interrelações entre os âmbitos políticos nacional e internacional.

O papel dos movimentos sociais como agentes de transformação relaciona-se com a sua capacidade de apoiar redes sociais que tornam possível a ação coletiva (difusão de informações, participação e influência no processo de democratização), com

o desenvolvimento de comunidades temáticas de especialistas (que podem facilitar o trabalho das organizações internacionais, bem como o fornecimento e a redistribuição de recursos), com a promoção de identidades transnacionais e, finalmente, com o estímulo constante para que Estados e OI encontrem soluções aos problemas globais.

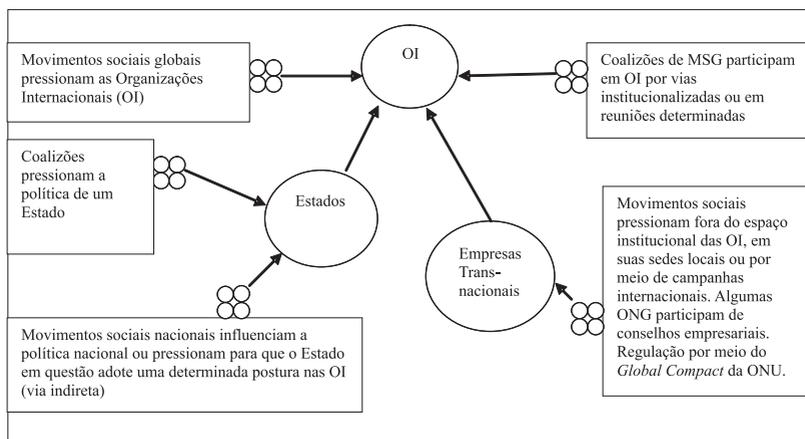


Figura 1: Diferentes estratégias de influência dos movimentos sociais globais (MSG)

Fonte: Elaboração própria

Exemplos dessa influência dos movimentos sociais nas políticas globais podem ser encontrados nas áreas de direitos humanos, direitos da mulher, proteção do meio ambiente, construção da paz, promoção do desenvolvimento, etc., âmbitos nos quais os MSG também tecem laços com algumas OI. É verdade que essas interrelações, apesar de terem se intensificado nos anos mais recentes, já ocorriam no princípio do século XX (e também antes disso...) por meio da transferência de ideias em torno da cooperação internacional: Chatfield (1997) chama esse processo de “revolução silenciosa”, de que seria um exemplo o papel que desempenhou a Cruz Vermelha na consolidação do direito humanitário ou o movimento pela paz na criação da Liga

das Nações. Posteriormente, as Nações Unidas criaram espaços à participação social, principalmente através de suas conferências, um dos lugares onde começaram a serem tecidas algumas das atuais redes sociais globais. O exemplo paradigmático seria a Conferência da Terra no Rio, em 1992 (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento). Essa participação dos MSG acaba por influenciar a linguagem dos tratados e a criação de normas internacionais.

Não obstante, a participação social internacional segue entrecortada por certos desequilíbrios e desafios importantes, que têm a ver com a procedência dos movimentos e ONG (majoritariamente do Norte) e a sua própria legitimidade democrática à hora de intervir no processo decisório. As conferências não apenas oferecem espaços de participação em seu interior (delegações, negociações, comitês de peritos), mas também em seu entorno (encontros paralelos alternativos), momentos em que os MSG tecem solidariedades, trocam experiências e difundem informações e valores entre as redes sociais – o que por sua vez permite um maior conhecimento da complexa realidade internacional, indispensável para a ação. Essa ação, muitas vezes, não visa tanto a incidir diretamente nas negociações, mas a questionar a legitimidade desses processos, denunciados como sendo muito distantes dos cidadãos.

Trata-se, em qualquer caso, de uma das questões centrais a serem analisadas acerca do papel dos movimentos sociais globais: tanto em sua própria estrutura organizativa como em suas reivindicações, torna-se fundamental a ampliação das formas de participação cidadã nos diversos níveis de decisão e de gestão pública, muito embora os MSG e as ONG possam optar por diferentes estratégias. Nesse sentido, Martínez (2001) distingue entre: participação “por convite” (em órgãos institucionalizados), opção principalmente das ONG para aprofundar a democracia do sistema político, e participação “por irrupção”, elegida pelos movimentos contra a globalização neoliberal, negando a própria legitimidade de um sistema político distante da cidade-

nia e apostando por ir criando as condições necessárias para o surgimento de uma democracia de base.

Ambas posturas fariam parte de um *continuum*

desde culturas políticas mais de ruptura que, por falta de permeabilidade do sistema político, negam a sua legitimidade e se desvinculam de qualquer forma de participação em seus processos, até culturas políticas que consideram a estrutura institucional formal como condição necessária, mas não suficiente para garantir um funcionamento político democrático [...]. A participação institucional dos cidadãos será a forma de aprofundar continuamente a democracia. Esses setores [...] são mais defensores da ideia de participar nos órgãos de debate e consulta que o mundo institucional estabelece ou se vê obrigado a estabelecer. (MARTÍNEZ, 2001, p. 18)

No entanto, há que se ressaltar o perigo de uma excessiva institucionalização, na medida em que se pode estar estimulando “um modelo institucionalizado” de organização social, com um caráter desideologizado e fundamentalmente técnico-assistencial. Esse tipo de participação não chegará a ter um impacto, além da possibilidade de cooptação de algumas das ideias menos “radicais” dos atores sociais que sejam funcionais à manutenção do sistema atual. A participação converte-se, nesse caso, em um instrumento de legitimação de muitas OI, sem conteúdo real em termos de transformação mais profunda, visto que somente se dá em espaços meramente consultivos ou funcionais aos propósitos das OI. (MILANI, 2008) Diante disso, o discurso da participação dos movimentos sociais tem a ver com a definição de um modelo de democracia no qual os cidadãos tenham o papel protagonista. Portanto, optam pela criação e difusão de esferas públicas globais onde possam socializar práticas, trocar experiências e difundir-las, mobilizar recursos e consolidar redes sociais. Esses espaços de deliberação podem ser o germe de uma sociedade civil global, embora ainda incipiente.

A noção de uma “sociedade civil global” está cada vez mais presente nos discursos e na literatura especializada, o que demonstra, pelo menos, a vitalidade das manifestações cidadãos globais. Colonomos (2003, p. 142) aponta que “a capacidade que têm para inundar o cenário mundial de mensagens expressa a sua existência e os torna mais legítimos”, convertendo-os inclusive em ponto de referência de algumas iniciativas das Nações Unidas. No âmbito internacional, uma autora central no estudo da sociedade civil global é Mary Kaldor. Kaldor (2005, p. 66) define a sociedade civil global como um “meio através do qual negociam, comentam e medeiam os contratos ou pactos sociais entre os indivíduos e os centros de poder político e econômico”. Em sua acepção ativista, a sociedade civil global buscaria a radicalização da democracia, a redistribuição do poder e incrementos de participação e auto-organização, o que requer um âmbito público global em que possa exercer suas reivindicações. Formariam essa sociedade civil global os movimentos sociais clássicos e os novos, as ONG, as redes cívicas transnacionais criadas em torno de determinadas campanhas, os novos movimentos nacionalistas e fundamentalistas, além do próprio movimento anticapitalista.

Mais além da forma de participação pela qual optam à hora de influenciar as políticas globais, os MSG podem levar a cabo diferentes atividades, que vão desde a criação e mobilização de redes globais (com a criação fóruns periódicos – como o Fórum Social Mundial ou a Ação Global dos Povos – aqui considerados uma esfera pública transnacional para trocar informação, contatar coletividades de diferentes partes do mundo, chamar a atenção sobre problemas globais, mobilizar a sociedade civil global, etc.) até a participação em arenas políticas multilaterais (mobilizando movimentos em torno de questões debatidas em organizações internacionais, introduzindo novas temáticas na agenda oficial ou participando de espaços consultivos ou fóruns da sociedade civil), passando pela potenciação da participação pública (difundindo informação e conhecimento sobre temas

globais e obrigando as organizações internacionais, que sabem que estão sendo observadas, a desenvolver mecanismos de prestação de contas e de transparência).

Essa incidência dos MSG nos grandes temas internacionais, nas agendas tanto de governos como de instituições internacionais, implica aceitar que eles exercem uma função importante na definição do atual marco global de debates (incorporando sensibilidades ecologistas, feministas, do campo dos direitos humanos ou o ideal de justiça social), ao mesmo tempo em que podem ser objetos de cooptação por parte das OI, defensoras da hegemonia mundial, no sentido usado por Robert Cox².

Por conseguinte, adotando os requisitos teóricos aqui mencionados, consideramos que os MSG constituem-se em um ator internacional, na medida em que atuam na sociedade internacional (através de atividades e estratégias distintas), têm influência nas relações internacionais (com uma mudança dos marcos discursivos, uma ruptura simbolizada já com o “outro mundo é possível”, demonstrando a sua importância ao ser incorporada nos próprios discursos dos governantes), incidem na agenda internacional (que incorpora algumas de suas reivindicações) e influenciam as próprias estratégias dos demais atores (por exemplo, obrigando-os a reunir-se em lugares cada vez distantes da cidadania, a incorporar temas nas agendas que, de outra forma, não seriam incluídos, ou a incorporar vias mais ou menos institucionalizadas para a participação dos atores sociais). Ou seja, trata-se de atores que estão tendo uma função no cenário internacional, embora ela se dê mais sob a forma de controle cidadão das decisões dos Estados e das OI e de suas consequências.

Antes de evidenciar essas dimensões no contexto concreto das cúpulas entre Europa e América Latina, apresentaremos brevemente as duas forças sociais com as quais trabalhamos: as ONG e os movimentos contrários à globalização neoliberal, explicando suas principais características, as atividades que desempenham e

² Nota do tradutor: a autora faz alusão aos trabalhos do professor emérito da Universidade de York (no Canadá), entre os quais podemos ressaltar Cox (1996).

algumas das suas diferenças mais importantes. Essa explicação breve nos permitirá melhor compreender as diversas estratégias de participação pelas quais optam e a função que podem exercer nas relações entre a União Europeia e a América Latina.

As ONG e os movimentos sociais globais: seu lugar no cenário internacional

As organizações não-governamentais e os movimentos sociais globais têm alguns pontos em comum e apresentam numerosas interrelações, mas seguem lógicas de atuação distintas. Assim, ainda que seja certo que algumas ONG tenham decidido participar nos movimentos globais, as cosmovisões e as estratégias de atuação nem sempre coincidem. Por isso, para entender melhor as diversas formas de participação, é necessário compreender algumas características básicas desses dois tipos de atores sociais. Trata-se de uma distinção que será de grande utilidade no momento em que analisaremos a sua participação nas relações entre a Europa e a América Latina. Para tal, apresentaremos, brevemente, alguns de seus traços característicos e sua evolução, para, então, entendermos os diferentes papéis que podem desempenhar no cenário internacional.

As organizações não-governamentais internacionais

As ONG definem-se principalmente com base em duas negações: sua finalidade não-lucrativa e seu caráter não-governamental. Elas se situam no “terceiro setor”, entre o Estado e o mercado. No caso que nos ocupa, elas também se definem por sua dimensão internacional: são constituídas por membros de três ou mais países e suas ações têm alcance internacional. Em um estudo do setor não-lucrativo realizado pela Universidade John Hopkins, são estabelecidas as seguintes características: são

organizações: ou seja, possuem uma presença e uma estrutura institucionais; são privadas: têm existência institucionalmen-

te separada do Estado; não repartem benefícios, não geram benefícios para seus gestores ou para o conjunto de seus titulares; são autônomas: controlam essencialmente suas próprias atividades; contam com a participação de voluntários: o pertencimento a elas não está imposto legalmente; atraem um certo nível de contribuições voluntárias de tempo ou de dinheiro”. (SALAMON et al., 2001, p. 19-20)

Essas características podem ser aplicadas a muitas organizações sociais. Contudo, para a finalidade deste capítulo, nós nos centraremos nas ONG vinculadas à sociedade civil e que sejam atuantes nos campos da ajuda humanitária, defesa do meio ambiente, promoção dos direitos humanos, cooperação para o desenvolvimento e justiça global. Esses tipos de organizações têm incidência internacional, influenciando a agenda política global e convertendo-se, inclusive, em referências mundiais, como no caso da Cruz Vermelha, do Greenpeace ou da Anistia Internacional. Cabe ressaltar, ademais, as organizações não-governamentais de desenvolvimento (ONGD), que muito atuam nas relações entre a Europa e a América Latina: entre elas se encontram organizações de ajuda humanitária, organizações de base, organizações prestadoras de serviços públicos, redes de apoio, defesa, denúncia e incidência política, organizações de inovação e difusão tecnológica e centros de pesquisa, estudo e formação, além de organizações de comércio justo e responsável.

A aparição das ONG internacionais não é muito recente (por exemplo, Cruz Vermelha surgiu em meados do século XIX), mas elas se multiplicaram a partir da década de 1980. A crise do estado de bem-estar social no Norte e a implantação dos planos de ajuste estrutural no Sul levaram a um desmantelamento do Estado que deixou amplos setores sociais sem proteção. Tais segmentos sociais converteram-se no campo de atuação de muitas dessas ONG, que ajudam, indiretamente, a atenuar as consequências sociais das políticas de ajuste. Muitas delas se converteram em fornecedoras e gestoras de bens e serviços públicos (CENTRE TRICONTINENTAL, 1998), seguindo um

modelo assistencial e não universal. De fato, algumas ONG, conscientes dessas contradições, entraram em uma fase de auto-crítica e começaram a se distanciar do papel de “prestadoras de serviços públicos” a fim de adotarem uma postura mais rigorosa e um trabalho mais dirigido a descobrir as causas dos problemas em prol do ideal de justiça social. São essas as ONG que se envolveram nas redes de movimentos sociais globais, principalmente em seu ramo mais “reformista”, participando das mobilizações e dos encontros promovidos.

Apesar das contradições, o certo é que a incorporação das ONG na cena internacional, principalmente na década de 1990, despertou grandes expectativas quanto à expressão das reivindicações das sociedades civis (do Norte e do Sul) e delas com as OI, junto às quais tinham estatuto consultivo, visando à inclusão de alguns temas na agenda internacional graças a um trabalho de pressão e sensibilização. Esse seria um primeiro passo em direção à democratização ou, pelo menos, à “humanização” das relações internacionais.

Uma data fundamental é 1992, quando foi celebrada a Cúpula da Terra no Rio, da qual as ONG internacionais participaram de uma forma inovadora e numerosa, conquistando a aceitação de um termo hoje bastante conhecido: o de desenvolvimento sustentável. Desde então, não têm deixado de participar das diferentes conferências das Nações Unidas, pressionando para introduzir iniciativas e temas importantes (HIPC, *Heavily Indebted Poor Countries*, iniciativa visando à redução da dívida dos países mais pobres; o *Global Compact*, sobre a responsabilidade social das empresas ou ainda os objetivos de desenvolvimento do milênio, os famosos ODM), buscando, igualmente, o reconhecimento da importância da participação da sociedade civil (com estatutos de colaboração do Banco Mundial ou estatuto consultivo no Comitê Econômico e Social, junto à União Europeia, para citar algumas OI).

Como comentamos no início deste capítulo, essa institucionalização não foi isenta de críticas, já que supõe legitimar e fazer

concessões a muitas OI, amenizando o tom crítico das ONG. Além disso, segue-se colocando a representatividade e a legitimidade das próprias ONG em debate, uma vez que não foram eleitas por aqueles que dizem representar e, normalmente e em sua maioria, provêm dos países do Norte. Tampouco desapareceu a crítica de cooptação, por exemplo, com a adoção dos ODM, por muitos considerados como uma mínima “compensação social” diante dos efeitos nefastos do neoliberalismo e das exigências de justiça social dos movimentos sociais globais³.

No que tange à consideração das ONG enquanto atores das relações internacionais, é indubitável que atuam no cenário internacional, em espaços institucionais e em outros mais informais, criando importantes redes globais e campanhas de sensibilização, mobilizando-se diante do apelo de movimentos globais (diante da OMC ou do G8, por exemplo) e participando dos encontros alternativos (como o Fórum Social Mundial). Também, como vimos, incidem na agenda internacional, incluindo temas como a luta contra a pobreza, a proteção do meio ambiente, a promoção dos direitos humanos, entre outros, nos discursos e nas declarações oficiais das OI. Buscam, com isso, dar aos processos de globalização um “rosto humano”. Ademais, têm desempenhado um papel importante na criação de instituições internacionais, como a Corte Penal Internacional. Também têm tido um impacto nas estratégias dos demais atores internacionais, que não podem seguir evitando as demandas sociais oriundas das ONG. Os atores institucionais podem, inclusive, abrir canais de diálogo e participação ao mundo das ONG: é o que antes denominávamos de “participação por convite”, com os perigos que daí podem decorrer em termos de cooptação e de apoio a OI.

³ Como “agenda social” da globalização, os ODM têm um significado ambíguo. Por um lado, permitem dar certa legitimidade ao projeto neoliberal de integração econômica global [...]. Mas, por outro lado, também se poderia afirmar que são uma resposta às demandas dos novos movimentos sociais transnacionais contrários a esse projeto e, dessa forma, ajudariam a atenuar a resistência social e política à globalização. (SANAHUJA, 2004)

Apesar dessas ambivalências que as ONG não podem evitar, o certo é que elas têm conseguido potencializar a participação e a compreensão de temas globais variados. Outrossim, têm contribuído a uma maior transparência das reuniões intergovernamentais, exercendo uma função de controle de algumas das decisões que ali se tomam, lutando a favor do avanço em termos de incorporação da cidadania em espaços antes reservados aos Estados. Não obstante, as limitações da estratégia de participação das ONG em espaços institucionais têm levado os movimentos sociais globais a serem bastante críticos com o que consideram uma obra legitimadora e não transformadora da realidade internacional.

Os movimentos sociais globais

A aparição dos “movimentos antiglobalização” na cena internacional remonta à década de 1990. Seu surgimento oferece uma alternativa à cooperação das ONG de diálogo e prestação de serviços da década de 1980, supondo uma ruptura com o moto *There is no Alternative* de Margareth Thatcher e o discurso do fim da História de Francis Fukuyama. Eles chegam apostando na construção de um mundo melhor. A radicalidade de suas reivindicações diante de um modelo socioeconômico que se pretendia infalível, o uso que fazem das novas tecnologias da informação e a união, em seu seio, de amplos setores da esquerda mundial são elementos que colocaram um novo desafio a atores políticos que, anteriormente, sentiam-se mais ou menos livres do controle cidadão.

A dificuldade em fornecer uma “definição fechada” ao movimento antiglobalização se vislumbra já na disputa terminológica em torno a sua própria denominação: “movimento antiglobalização” (segundo *The Economist*), “movimento anticapitalista” (Callinicos), “movimentos antissistêmicos” (Wallerstein), “movimento altermundialista” (proposta pelo ramo reformista), “movimento global”, “movimento de resistência global”, “movimento pela jus-

tiça global”, “movimento dos movimentos” e, inclusive, “nuvem de mosquitos”. (KLEIN, 2002a, 2002b) Sem entrar nos debates por detrás de cada denominação, optaremos aqui pelas terminologias genéricas de movimentos contra a globalização neoliberal ou movimentos sociais globais, uma vez que permitem incluir os diferentes setores do movimento, unidos principalmente em torno a essa oposição à ordem neoliberal atual.

Apesar da grande heterogeneidade no seio do movimento (ideológica, organizativa, tática, geográfica e geracional), é possível resgatar algumas variáveis comuns, que se relacionam com a orientação emancipatória, a autorregulação coletiva, a composição social heterogênea, as estratégias e os objetivos diferenciados (o famoso “pensar globalmente e atuar localmente”, com autonomia de cada grupo), a estrutura organizativa descentralizada e não hierárquica, a politização da vida cotidiana e do âmbito privado, além de métodos de ação coletiva nada convencionais. Mas talvez o maior êxito do movimento tenha sido a definição de marcos interpretativos, estendendo para o imaginário coletivo uma explicação dos efeitos negativos da globalização, identificando os responsáveis dos problemas globais na cena internacional e dotando de legitimidade social o protesto da sociedade civil, ao convencer a opinião pública internacional de que “outro mundo é possível”.

Os MSG estabelecem solidariedades uns com os outros em torno de diversos eixos temáticos, entre os quais se encontram: o mercado global e as OI (contra as atuais regras do jogo internacional, campanhas contra o Acordo Multilateral de Investimentos ou pela democratização das relações e instituições internacionais, mudanças discursivas dos centros de poder e sua abertura à participação social); empresas transnacionais e luta contra as marcas (contra a falta de controle das empresas, exigindo uma responsabilidade social e conseguindo a adoção de acordos como o *Global Compact*); direitos humanos (com importantes campanhas de denúncia e exigências de instituições internacionais que garantam o cumprimento dos direitos polí-

ticos, civis, sociais, econômicos e culturais); feminismo e gênero (luta contra a desigualdade e a violência de gênero, reivindicações feministas); meio ambiente e ecologia (sustentabilidade ambiental, soberania alimentar, luta contra os transgênicos, uso sustentável da água, reivindicação de pagamento da dívida ecológica, mudanças climáticas, etc.); cooperação para o desenvolvimento e dívida externa (com campanhas a favor do 0,7% do PIB em ajuda pública internacional, perdão da dívida externa, luta contra a pobreza); antimilitarismo e antiguerra (rejeição da guerra como meio de resolução de conflitos e crítica à existência dos exércitos, mobilizações contra a guerra no Iraque). Em suma, há uma gama ampla de questões que conformam a agenda desses movimentos, que desembocam em uma preocupação comum pela radicalização da democracia, baseada na participação cidadã como forma de organização política tanto nacional como internacional.

Talvez a maior divisão que exista no seio desses movimentos é a que distingue a posição que adotam diante do sistema político e econômico, formando-se dois grandes ramos: o propositivo ou reformista, mais propenso a participar de espaços institucionalizados, que luta por uma globalização “com rosto humano” e inclusiva, busca construir um sistema com preocupações sociais e políticas neokeynesianas e encontra sua expressão mais importante no Fórum Social Mundial (de que participa a maioria das ONG); e outro mais voltado a rupturas e protestos, também mais crítico em relação ao sistema e às estruturas de poder (por exemplo, a Ação Global dos Povos). A coexistência de ambos os ramos deveu-se, durante anos, à complementaridade de suas estratégias: enquanto o protesto dava visibilidade às demandas e rompia com os marcos discursivos dominantes, a proposta conseguia, pouco a pouco, incorporar nas agendas oficiais alguns temas-chave (o exemplo paradigmático, mas não único, é a Taxa Tobin). Contudo, as últimas convocatórias têm demonstrado um afastamento, cada vez maior, entre ambos os campos.

Em seu surgimento, e ao longo de sua evolução, é possível contemplar como um ramo tem preponderado em relação ao outro. De regra, distingue-se nessa evolução dos MSG vários subciclos de mobilização⁴ (ECHART; LÓPEZ; OROZCO, 2005):

1. *A fase embrionária ou de gestação do movimento*: esta fase se situa entre os finais dos anos 1980, quando se dão os primeiros atos de protesto na Europa, começa-se a refletir sobre os efeitos negativos das políticas da nova direita e também se definem responsabilidades globais, e 1992;
2. *A fase de cúpula paralela*, entre o momento da Cúpula da Terra (1992), seguida pela multiplicação de cúpulas paralelas aos grandes encontros (da ONU, do G7, etc.) e da intensificação das campanhas internacionais (“500 anos de resistência” na América Latina, *50 Years is Enough* contra as instituições de Bretton Woods e a campanha anti-AMI). Também é uma fase marcada pela convocatória do Primeiro Encontro Intergaláctico contra o Neoliberalismo e pela Humanidade⁵ pelos zapatistas no México, que para muitos constitui um marco importante no surgimento desses movimentos;
3. *O ciclo do protesto*: é o momento forte e visível dos movimentos antiglobalização, que fazem sua aparição pública nas mobilizações contra a OMC (Seattle, por exemplo), a OCDE, o G8, o Banco Mundial e o FMI, a União Europeia, etc. As limitações dessa estratégia tornam-se visíveis em função de seus altos custos, mas também do processo de criminalização e repressão de que foram objeto os MSG, processo que culminou com a morte de Carlo Giuliani na Cúpula do G8 de Gênova (em 2001), ponto de inflexão para a fase seguinte;

⁴ É certo que se trata de uma distinção mais didático-analítica do que real, já que a própria diversidade de movimento e sua diferente localização geográfica podem levar à convivência, em um mesmo momento, de várias das fases apontadas.

⁵ O comunicado do EZLN depois do encontro está disponível em: <http://www.ezln.org/documentos/1996>.

4. *O ciclo de proposta e de retorno ao contexto local*: esse é um momento caracterizado pela força e pela centralidade dos fóruns sociais, mundiais, regionais e temáticos, como um triunfo e consolidação do protesto organizado diante do protesto criminalizado. É uma fase de recolhimento e retorno às bases do contexto local, ainda que a manifestação de caráter global ressurgja com força e pontualmente, por exemplo, nas mobilizações contra a guerra no Iraque em 2003.

Se, a princípio, parecia que ambas as dinâmicas (ruptura e reforma) podiam conviver, as crescentes tensões vividas nos sucessivos fóruns sociais entre ambas as estratégias do movimento têm levado a um afastamento que começa a parecer irreversível, pela intensidade das críticas mútuas, chegando inclusive a criar-se “contra-fóruns” no seio de cada fórum social. Por outro lado, essa ruptura, apesar de ser considerada uma vitória da corrente da proposta, na realidade acabou desnudando as dificuldades de trabalhar sem a complementaridade entre ambos os ramos, como tem demonstrado o próprio enfraquecimento dos fóruns sociais e as crescentes críticas de que têm sido alvo⁶.

Não obstante, essas divisões internas não têm impedido que, em seu conjunto, o movimento contra a globalização neoliberal se configure como um ator internacional, graças aos grandes encontros, às mobilizações e às redes globais que têm contribuído para um melhor conhecimento sobre a realidade internacional, dando visibilidade a um tipo de análise dos problemas globais e sensibilizando a opinião pública para a comparação entre o discurso oficial e a prática real. Com isso, os MSG têm contribuído para a criação de uma esfera pública internacional, colo-

⁶ Além dos quatro subciclos de mobilização acima mencionados, é preciso sublinhar que o debate atual acerca da crise do movimento contra a globalização neoliberal ou, pelo menos, acerca de uma crise conceitual do movimento, gira em torno do enfraquecimento de seus laços globais mais visíveis, do desaparecimento ou não de seus eixos articuladores centrais e do processo de rearticulação em um novo cenário internacional. Para aprofundar esse debate, conferir BRINGEL, ECHART y LÓPEZ (2008).

cando em xeque o discurso dominante por meio de seu “um outro mundo é possível”, erodindo a legitimidade das instituições internacionais e incidindo diretamente nas pautas da agenda internacional. Por exemplo, as OI incorporam algumas de suas reivindicações ecologistas, feministas, econômicas ou de desenvolvimento; internalizam dimensões de justiça global e de participação cidadã em suas estratégias; mudam seus discursos e se abrem a alguns dos membros menos controvertidos desses movimentos. A função de controle cidadão desses MSG, mas também de democratização das esferas internacionais (tanto em espaços oficiais como alternativos), pressupõem uma mudança radical nas relações internacionais, tradicionalmente sob o domínio quase exclusivo dos Estados. No quadro 1, a seguir, listamos algumas das diversas atividades implementadas por esses movimentos e suas repercussões.

ATIVIDADES	ALGUNS EXEMPLOS
Difusão de informação.	Criação de numerosos meios de “contrainformação”, principalmente na Internet (por exemplo, a rede Indymedia). Informes anuais e temáticos de grandes ONG.
Sensibilização cidadã, melhorando sua compreensão dos problemas globais.	Criação de um marco explicativo da globalização neoliberal e suas consequências. Campanhas de sensibilização (contra o AMI, BM, FMI, OMC, UE ou ALCA, contra as práticas das ETN, entre outros, ou sobre temas concretos: transgênicos, copyleft, perdão da dívida, 0,7% do PIB para a ajuda pública internacional, etc).
Geração de comunidades temáticas em torno de programas multinacionais.	Comunidades de expertise no campo do meio ambiente, da economia internacional, da soberania alimentar, dos direitos humanos, etc.
Criação de redes globais, que ajudam na mobilização de recursos e na criação de vínculos entre as sociedades do Norte e do Sul, assim como entre estas e as organizações internacionais.	Importância das redes no movimento (redes indígenas, redes de mulheres, Vía Campesina, etc.). Importância da conexão glocal (global-local).
Mobilização e pressões internacionais em acontecimentos pontuais.	Mobilizações contra as reuniões da OMC, BM, FMI, G-8, Davos, UE, etc.

Participação em espaços institucionalizados.	Participação consultiva nas Nações Unidas, Banco Mundial, União Europeia, etc. Cúpulas das Nações Unidas: Rio (1992), Viena (1993), Copenhague (1995), Cúpula do Milênio (2000). Fóruns da sociedade civil, por exemplo, sob a tutela da Comissão Europeia.
Participação em espaços alternativos.	Fórum Social Mundial de Porto Alegre, mas também Ação Global dos Povos, Encontros continentais anuais pela Humanidade e contra o Neoliberalismo, etc. Contra-cúpulas e mobilizações contra os grandes encontros oficiais do FMI, BM, OMC, UE, ALCA, etc. Protestos (contra a guerra, por exemplo).
Execução de programas internacionais.	Estratégias de redução da pobreza.
Incorporação de temas sociais no debate internacional.	Crescente preocupação com a pobreza, a desigualdade, a degradação do meio ambiente, a violação dos direitos humanos e a participação da sociedade civil, entre outros temas. Inclusão de novos conceitos (“desenvolvimento sustentável”, “capitalismo de rosto humano”, etc).
Incorporação de temas sociais nos discursos e declarações das organizações internacionais.	Objetivos de Desenvolvimento na Declaração do Milênio da ONU. “Pós-Consenso de Washington” ou Estratégias de Luta contra a pobreza do FMI e BM.
Impulso de iniciativas internacionais.	Iniciativa HIPC, Global Compact, Dividendos pela Paz, Taxa Tobin, Genéricos da AIDS, etc.
Fomento da transparência das reuniões internacionais, obrigando a uma maior prestação de contas (“accountability”).	Através da difusão de informação, da participação nas reuniões, da publicação de relatórios, etc.
Contribuição à criação de organizações internacionais e regimes.	Corte Penal Internacional, direito humanitário, tratados ambientais, etc.

Quadro 1: Tipos de atuação dos movimentos sociais contra a globalização neoliberal e seu impacto no cenário internacional

Fonte: Elaboração própria

Depois de haver apresentado os movimentos contra a globalização neoliberal, com ênfase naquelas dimensões que fazem desses movimentos um novo ator internacional, analisaremos, a seguir, a sua participação no contexto concreto das relações entre a América Latina e a União Europeia. A distinção reali-

zada entre ONG e movimentos sociais globais, entendendo as primeiras em alguns momentos como parte dos movimentos, servirá para compreender as diversas estratégias que seguem na hora de envolver-se no espaço de diálogos entre os dois continentes. Com efeito, as dinâmicas e a evolução de ambas as forças sociais se encontram, em muitas ocasiões, entrelaçadas: as ONG participam do movimento, sobretudo de seu ramo propositivo, e até relativamente pouco tempo atrás, acreditava-se que suas estratégias podiam ser complementares (a visibilidade conquistada pelos protestos permitia a incorporação das propostas) ou, pelo menos, que podiam ambas fazer parte do mesmo caminho. O contexto das relações Europa-América Latina, como veremos, não tem sido alheio a tais dinâmicas, oferecendo um interessante objeto de estudo por meio do qual analisaremos a participação dos atores sociais, sua incidência nas agendas e no discurso das cúpulas União Europeia-América Latina, mas também as contradições que se podem encontrar.

A participação dos atores sociais nas relações entre a Europa e a América Latina

Como estudo de caso para verificarmos as hipóteses acima apontadas, analisaremos a participação dos movimentos sociais nas relações entre a Europa e a América Latina e, mais concretamente, no contexto das cúpulas oficiais. Centraremos a análise nas cúpulas que tiveram lugar no Rio de Janeiro - Brasil (1999), por ser a primeira, e em Guadalajara - México (2004), pela intensidade das manifestações das forças sociais. Veremos o papel que nelas se outorga à participação da sociedade civil e, em seguida, as formas concretas de participação que se articulam, estudando os fóruns da sociedade civil de que participam as ONG e outros encontros alternativos, organizados pelos movimentos sociais, a fim de visualizar as diversas estratégias de participação e seu impacto na agenda oficial.

O cenário latino-americano como marco de ação

Como já foi assinalado, no contexto da globalização, dá-se uma mudança no processo de tomada de decisões do âmbito tradicional do Estado-nação para instâncias internacionais, afastando-se, assim, da participação e do controle dos cidadãos. Os atores sociais internacionais questionam essa dinâmica, exigindo uma maior democratização das organizações internacionais e buscando vias de participação e, para tanto, como primeiro passo, sugerem ser indispensável aumentar o seu papel nos blocos regionais, o que analisaremos na sequência.

A consolidação das relações oficiais entre a União Europeia e América Latina, apesar dos vínculos históricos, culturais ou políticos que unem ambas as regiões, é relativamente recente. De fato, são praticamente inexistentes até os anos 1980, quando começam a se intensificar os diálogos políticos que superam os acordos comerciais anteriores. As relações oficiais não avançaram na direção de uma associação até a celebração da Primeira Cúpula de Chefes de Estado e de Governo (1999). A importância desse diálogo para a União Europeia está muito ligada ao papel que pretende desempenhar no cenário internacional, apresentando-se como uma alternativa ao modelo estadunidense. Para a América Latina, a Europa representaria uma oportunidade para diversificar as relações demasiado centradas no âmbito intercontinental.

As relações entre ambas as regiões⁷ são baseadas em três pilares: a cooperação econômica, o fortalecimento de relações comerciais e o diálogo político institucionalizado (que se tem consolidado através das sucessivas cúpulas de alto nível, nas quais se definem as prioridades e os planos de ação). Seu objetivo declarado é fomentar uma associação interregional que ajude na consolidação do estado de direito, nos programas de luta contra a pobreza e as desigualdades sociais, nas reformas do modelo

⁷ Para uma revisão dessas relações, pode-se consultar a página oficial da União Europeia. Conferir http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/la/index.htm.

de desenvolvimento e no aumento da competitividade. Nesse contexto, tem-se também insistido em especial na participação da sociedade civil, como uma forma de aproximar as cidadanias e de legitimar o próprio processo de relações oficiais. Por isso, já desde os primeiros documentos surgidos da Associação Euro-latino-americana vem-se ressaltando a importância da participação social, fomentando e inclusive financiando reuniões entre organizações sociais europeias e latino-americanas⁸.

Por sua vez, as forças sociais em ambas as regiões são especialmente ativas. Na Europa, os movimentos sociais globais têm levado a cabo importantes campanhas contra a “Europa do capital” e a “Europa fortaleza”, além de acolher algumas das mais numerosas mobilizações globais, como as de Nice, Gotemburgo, Barcelona ou Gênova, em 2001, ou as manifestações antiguerra dos últimos anos. Na Europa celebraram-se vários fóruns sociais europeus (em Florença, Paris, Londres e Atenas). O setor das ONG também é importante, com a criação de redes e espaços europeus. A União Europeia oferece espaços a essas últimas, principalmente através do Comitê Econômico e Social Europeu (CESE), ponte entre a UE e a sociedade civil organizada. No âmbito das relações euro-latino-americanas, o CESE busca intensificar o diálogo civil entre as duas regiões e a cooperação com as instituições consultivas da América Latina⁹, organizando, por exemplo, os fóruns paralelos. Além do CESE, nessas relações são relevantes a Rede de Cooperação Euro-lati-

⁸ Ver, por exemplo: COMISSÃO EUROPEIA: *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre una nueva Asociación Unión Europea/ América Latina en los albores del siglo XXI*. Bruxelas, 09/03/1999. COM (1999), 105 final.

⁹ Ver: CESE: Dictamen sobre „*La cohesión social en América Latina y el Caribe*“, 25 de fevereiro de 2004, CESE 315/2004. Dictamen sobre „*Las repercusiones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas en las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*“, 25 de fevereiro de 2004, CESE 314/2004. Dictamen sobre „*Las relaciones entre la Unión Europea y los países de América Latina y del Caribe*“, DOC 94 de 18 de abril de 2002. Dictamen sobre „*Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe: el diálogo socioeconómico interregional*“, DOC 169 de 16 de junho de 1999. Disponíveis em <http://www.esc.eu.int>.

no-americana (RECAL) e, no âmbito latino-americano, a Associação Latino-americana de Associações de Promoção (ALOP).

Quanto à América Latina, é um importante ponto de referência e inspiração para os movimentos globais, pela intensidade e força de seus movimentos (como o Movimento dos Sem-Terra do Brasil, a rede *Vía Campesina* ou o EZLN mexicano, indispensável referência da conexão *glocal* pela qual advogam) e de suas mobilizações e protestos (por exemplo, contra os tratados de livre comércio). Também, celebraram-se nessa região alguns dos principais encontros, desde o primeiro Encontro Intergaláctico contra o Neoliberalismo e pela Humanidade no Chiapas, ao Fórum Social Mundial de Porto Alegre, passando por um sem-número de fóruns regionais e temáticos. A região também conta com importantes redes de ONG e com coordenações regionais de direitos humanos, meio ambiente, desenvolvimento, direitos dos povos indígenas e dos camponeses, mulheres, etc.

Essas forças sociais, de ambos os lados do Atlântico, têm tecido redes e se unido em torno da luta contra a globalização neoliberal, ora denunciando o sistema em seu conjunto, ora tratando de dotar-lhe de “rosto humano”, como já assinalamos. As relações euro-latino-americanas, que unem dois blocos regionais importantes nos processos de globalização, têm-se convertido em um contexto concreto em que se fazem ouvir as críticas e as propostas em torno de novas formas de pensar o mundo. A seguir, veremos como esses diversos atores sociais se organizam no momento de incidir nessas relações, a partir de sua participação nas cúpulas oficiais.

A participação social nas cúpulas e as duas estratégias: os fóruns e os encontros

As Cúpulas de Chefes de Estado são a dimensão mais visível das relações euro-latino-americanas e nelas se decidem as principais orientações políticas. Depois de um longo processo preparatório, celebrou-se a primeira Cúpula EU-ALC no Rio

de Janeiro, em junho de 1999. Seu objetivo básico foi a criação de uma Associação Estratégica, baseada na consolidação democrática, na liberalização comercial e no acordo de posições sobre assuntos internacionais. Ali se encontraram 48 Chefes de Estado e de Governo da UE e da ALC, tendo como resultado, além da assinatura de acordos comerciais, a Declaração do Rio, que buscava determinar posições políticas, sociais, culturais e econômicas comuns para construir essa Associação Estratégica, e um Plano de Ação com 55 prioridades, que foram resumidas posteriormente nas 11 prioridades de Tuusula: em relação à cooperação em âmbitos internacionais, à proteção dos direitos humanos, à igualdade de gênero, ao respeito com o meio ambiente, à luta contra as drogas, à cooperação financeira, aos intercâmbios comerciais, à educação, à cultura, à sociedade da informação e à pesquisa.

Mais especificamente no que diz respeito ao tema que nos ocupa, a Declaração do Rio menciona a necessidade de: “sublinhar a importância da contribuição de novos atores, sócios e recursos da sociedade civil, com o objetivo de consolidar a democracia, o desenvolvimento econômico e social e o aprofundamento do respeito dos direitos humanos. A cooperação internacional que envolve os recursos públicos requer um diálogo do qual participem tanto os governos como a sociedade civil”. Também assinala que deseja “manifestar nossa satisfação com os diversos eventos promovidos antes e durante a Cúpula, que envolvam vários setores da sociedade civil”. Com efeito, essa preocupação com a participação da sociedade civil se concretizou na celebração de encontros paralelos, alguns deles sob o amparo oficial, nos quais se encontraram organizações sociais da Europa, América Latina e Caribe. As dúvidas sobre a efetividade dessas iniciativas, pela novidade dos eventos e pela participação cidadã bastante incerta, acabaram se dissipando diante das dinâmicas interessantes que se criaram em torno dessa cúpula e que terminariam consolidando-se nas cúpulas posteriores.

Participação mais institucional se deu no Primeiro Encontro da Sociedade Civil Organizada da Europa, América Latina e Caribe, sob a iniciativa do CESE e a pedido da Comissão Europeia, celebrado de 23 a 25 de junho de 1999, no Rio de Janeiro, poucos dias antes da cúpula oficial. Do encontro surgiu uma declaração final, onde se ressaltou a importância da celebração da primeira Cúpula UE-ALC como forma de aproximar ambas as regiões e da importância do fortalecimento do papel da sociedade civil na cooperação interregional. Os principais debates giraram em torno dos seguintes temas: a democracia, o estado de direito e o respeito aos direitos humanos como base do diálogo entre ambas as regiões (o que requer uma sociedade civil forte e dinâmica, que dê conteúdo à democracia participativa¹⁰), o comércio e o investimento como contribuição ao crescimento e desenvolvimento econômico (com otimismo em relação aos efeitos da liberalização e do intercâmbio comercial), a UE como principal fonte externa de cooperação para o desenvolvimento na região (com ênfase na descentralização e na participação da sociedade civil), a integração regional (que deve unir à agenda econômica uma agenda social) e o impulso ao diálogo e ao consenso social para o fortalecimento das organizações da sociedade civil (com marcos estáveis e institucionais para sua participação). Essa experiência se manterá nas duas cúpulas posteriores, mostrando o dinamismo destes setores.

Além desse encontro central, ocorreram inúmeras iniciativas sociais que buscavam incidir na Cúpula do Rio, como o encontro sindical em maio de 1999 (onde se aplaudiu a celebração da Cúpula, sempre que incidisse, para além do livrecambismo,

¹⁰ Manifestamos a importância de que, no diálogo e na cooperação política entre as duas regiões, seja dada prioridade à consolidação definitiva de uma democracia participativa através do fortalecimento da sociedade civil e suas organizações em sua condição de instrumento para a representação de interesses sociais e de participação na vida pública e política, contribuindo para a consolidação de uma cultura democrática. Com esse fim, deve-se assegurar a participação das instâncias representativas da sociedade civil nos diferentes fóruns de diálogo e cooperação políticos". Declaração Final do Primeiro Encontro da Sociedade Civil Organizada da Europa, América Latina e Caribe (1999).

nas dimensões políticas e sociais, diferenciando-se do processo da ALCA). Podemos lembrar, igualmente, a “Cimeira do Rio e o novo multilateralismo”, nos dias 24 e 25 de julho, à iniciativa do Fórum Euro-Latino-Americano¹¹ (onde personalidades de diversos âmbitos trataram de globalização, regionalização e multilateralismo).

Fora desses espaços institucionalizados, os movimentos sociais se encontraram no Fórum da Sociedade Civil para o Diálogo Europa-América Latina e Caribe, nos dias 28 e 29 de junho de 1999, na cidade do Rio de Janeiro, em paralelo à Cúpula UE-ALC. Esse fórum, segundo consta de sua declaração,

[...] é parte da construção de uma articulação entre organizações sociais e trabalhistas do Brasil e demais países das Américas denominada Aliança Social Continental. Essa experiência inédita nasceu e vai consolidando-se contra os acordos de livre comércio nas Américas. Estamos convencidos de que as organizações representativas da sociedade civil necessitam formular agendas e propostas alternativas que sirvam de contrapeso a esses processos, definindo a dimensão social como prioridade fundamental. Estamos convencidos de que a ausência de canais de participação nos acordos oficiais reduz a legitimidade das decisões adotadas nos encontros oficiais. [...] A sociedade civil deve continuar pressionando e formulando alternativas enraizadas na justiça social, na solidariedade internacional e na paz.

Muito mais crítico do que o anterior, principalmente no que tange ao papel da participação social na Associação UE-ALC, esse Fórum assinalava em sua declaração que:

Repetindo o modelo de encontros anteriores, a Conferência de Chefes de Estado da Europa, América Latina e Caribe, realizada nessas mesmas datas, reduziu os povos de nossa região à condição de meros espectadores das decisões

¹¹ Foi um projeto comum do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), de Lisboa, e do Instituto Roberto Simonsen da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (IRS/FIESP), com apoio da Comissão Europeia e do BBV Brasil.

oficiais. Não se pode justificar que, em eventos de tanta importância internacional, não se incorporem entidades representativas da Sociedade Civil. As bases de qualquer acordo entre América Latina, o Caribe e a União Europeia devem estar enraizadas na transparência, participação e informação à opinião pública como condição para a cooperação entre nossos povos [...] Os mecanismos do diálogo social não podem ser utilizados como mero instrumento para legitimar acordos que carecem de participação eficaz de nossas sociedades no processo de tomada de decisões. A construção de instituições democráticas de participação cidadã deverá ser o ponto de partida de qualquer acordo. Os cidadãos e cidadãs devem ter o direito de participar das decisões e do processo de formular e implementar as decisões e as políticas de cooperação¹².

Nessa lógica, denunciavam a falta de concretização prática da retórica oficial acerca dos temas sociais, diante dos avanços observados no campo econômico. Em contrapartida, advogavam por uma cooperação internacional baseada na democracia participativa, no respeito aos direitos humanos, econômicos e sociais, bem como na justiça social acima dos interesses econômicos. O objetivo central anunciado pelos movimentos: a meta de pôr fim à pobreza e à exclusão social, através de um desenvolvimento sustentável, deve considerar os efeitos negativos do livre comércio e da instabilidade econômica e financeira internacional, além da necessidade de basear a associação euro-latino-americana nos princípios de democracia, participação, respeito aos direitos humanos e paz.

Além do Fórum, os movimentos sociais tiveram encontros latino-americanos no ano de 1999, como a Caravana Intercontinental, a Campanha Jubileu 2000 (que organizou um tribunal popular contra a dívida externa brasileira), o “Grito Latino-americano dos Excluídos/as” e o III Encontro Intercontinental pela

¹² Declaração final do primeiro encontro da Sociedade Civil organizada da Europa, América Latina e Caribe.

Humanidade e contra o Neoliberalismo (também no Brasil), além de toda uma série de encontros em diferentes partes do globo. A primeira Cúpula UE-ALC, apesar de ser uma novidade, mostrou o dinamismo dos atores sociais e foi reflexo de suas diferentes estratégias. Por um lado, aqueles que, seguindo a lógica da participação “por convite”, apoiaram a Associação e advogaram por uma maior participação social em seu seio; por outro, os movimentos sociais, críticos com uma Cúpula na prática centrada nos aspectos econômicos, que, mais além da retórica, não se distinguia demasiado de outros enfoques neoliberais, concebendo a participação social como legitimadora do processo sem repercussão real nas decisões finais.

Cabe assinalar que essa Cúpula assumiu mais uma declaração de intenções do que um plano de ação concreto, como se pode ver nas numerosas prioridades que foram definidas a partir da Cúpula, que tiveram que ser rediscutidas nas “prioridades de Tuusula”. Em suma, depois da Cúpula, não houve muito progresso, além de os meios propostos para levar a cabo essas iniciativas terem sido bastante escassos e concentrados na luta contra as drogas, na promoção dos intercâmbios comerciais e na cooperação em matéria de educação. No entanto, também é certo que a Cúpula não permitiu grandes avanços em praticamente nenhum campo, limitando-se a institucionalizar os diálogos. Com efeito, ainda que o núcleo central dos diálogos seja a criação de uma zona de livre comércio (o que para uns supõe uma resposta europeia às iniciativas dos Estados Unidos na região), essa ideia enfrenta importantes obstáculos, entre os quais a falta de acordos em torno da liberalização do mercado agrícola europeu. Permanece em aberto, portanto, um longo caminho até a Associação Estratégica, que incida nos âmbitos político, econômico e social em termos reais e concretos.

A Cúpula seguinte, realizada em Madri nos dias 17 e 18 de maio de 2002, confirmou a perda de importância da América Latina na agenda europeia. Isso apesar de a agenda oficial ter incluído temas de democracia, multilateralismo, equidade social

e desenvolvimento, porquanto, na prática, os debates se centraram nos aspectos de segurança, em consonância com o contexto internacional pós-11 de setembro. O então Presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, chegou a afirmar que “não queremos que as potências substituam a agenda da esperança pela do medo” (El País, 15/05/02). Isso não impediu que a retórica, como podemos observar em sua declaração final e no plano de ação, tenha mantido compromissos políticos, econômicos e sociais, assim como o consenso em torno da importância da participação social, apesar de que o encontro tenha sido especialmente fechado a organizações da sociedade civil¹³. Apesar disso, foram celebrados encontros institucionais (como o Fórum Acadêmico sobre Equidade Social, o Fórum Euro-Latino-americano e Caribenho de Organizações da Sociedade Civil ou o Segundo Encontro da Sociedade Civil da Europa, América Latina e Caribe do CESE, entre outros) e alternativos (reunidos no Fórum Social Transatlântico, que celebrou a Cúpula dos Povos, em paralelo à oficial, e uma mobilização pelas ruas de Madri).

Contudo, os interesses dos membros da Associação e, em particular, dos sócios europeus, não permitiram ampliar a agenda, para além de uma retórica vazia, a temas sociais, diante da preocupação central com segurança. A participação da sociedade civil ratificou as dinâmicas anteriores, ao mesmo tempo em que começou a tornar visíveis as rupturas entre os dois tipos de participação, ruptura que será mais profunda na cúpula seguinte, em função da gravidade dos acontecimentos que ali tiveram lugar.

¹³ “Destacamos a importância e a contribuição da sociedade civil e a participação dos cidadãos com vistas a consolidar a democracia e o desenvolvimento econômico e social, assim como o respeito, o fomento e a proteção dos direitos humanos. Tanto na UE como na América Latina e Caribe, as organizações não-governamentais e outros representantes da sociedade civil exercem cada vez mais influência no processo de tomada de decisões. A este respeito, afirmamos nosso compromisso de apoiar o interesse e a participação dos representantes da sociedade civil nos processos políticos, econômicos e sociais de nossos países, nos respectivos agrupamentos regionais e na nossa relação bi-regional”. Documento de Trabalho: “UE-ALC: Valores y posiciones comunes”, maio de 2002.

A terceira Cúpula UE-ALC¹⁴ foi celebrada entre 24 e 29 de maio de 2004, em Guadalajara. Buscava relançar e concretizar a Associação Estratégica, com prioridades políticas e um plano de ação definido. A ênfase se deu em três campos bem distintos aos do encontro anterior: a coesão social, a integração regional e o multilateralismo efetivo, como aponta a própria Declaração de Guadalajara. Dada a importância dada ao papel que poderiam desempenhar os movimentos e as ONG, esperava-se que a Cúpula tivesse uma receptividade especial às contribuições dos atores sociais. Contudo, o que ficou demonstrado foi uma abertura institucional somente a algumas das ideias trazidas por uma parte da sociedade civil (os segmentos menos críticos), sendo que o restante dos movimentos foi apontado como irresponsável e criminoso.

O “II Fórum Europeu, Latino-americano e Caribenho da Sociedade Civil: por uma Associação União Europeia-América Latina e Caribe que promova a coesão econômica com justiça social e equidade” foi celebrado de 24 a 26 de março de 2004, em Pátzcuaro (México), com a participação de mais de 75 organizações de 25 países latino-americanos, caribenhos e europeus¹⁵. Seu objetivo era analisar e avaliar as relações entre ambas as regiões, visando a formular propostas e recomendações concretas em relação à agenda da Cúpula de Guadalajara. Buscava, também, criar alianças e estratégias de pressão entre as organizações de ambas as regiões. Assinala, em sua declaração, que “na construção da anunciada Associação Estratégica, é indispensável uma

¹⁴ Página oficial da Cúpula: http://europa.eu.int/comm/world/lac-guadal/00_index.htm.

¹⁵ Entre os organizadores, encontram-se redes latino-americanas (ALOP – Associação Latino-americana de Organizações de Promoção; CEAAL – Conselho de Educação de Adultos da América Latina; PIDHDD – Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento), europeias (CIFCA – Iniciativa de Copenhague para a América Central e o México; Eurostep; Grupo Sul) e organizações sociais mexicanas (ANEC – Associação Nacional de Empresas Comercializadoras de Produtos do Campo; DECA – Equipe Pueblo; MCD – Movimento Cidadão pela Democracia; UNT – União Nacional de Trabalhadores). Contaram com o apoio de 11.11.11 (Bélgica); CordAid, Hivos, ICCO, Novib (Holanda), da Comissão Europeia, da Secretaria de Relações Exteriores do Governo do México e do Governo do estado de Michoacán.

participação estruturada e sistemática das organizações sociais para lograr relações mais equitativas e solidárias entre ambas as regiões” e que, portanto, essa participação tem de ser reconhecida e incorporada no próprio processo das cúpulas, a fim de assegurar sua incidência no processo decisório.

A Declaração de Pátzcuaro demandou uma Associação Estratégica que promovesse a coesão social, os direitos humanos, o estado de direito e a responsabilidade dos Estados nesses âmbitos, com propostas em campos diversos, entre eles: a integração regional e a coesão social; o comércio, os investimentos e a dívida externa; os direitos econômicos, sociais e culturais (e, nesse aspecto, é interessante, pelo ocorrido posteriormente, lembrar a petição de que “deve haver um compromisso claro nas duas regiões para não criminalizar o protesto social e dar todas as garantias para a sua expressão”); as políticas de inclusão da mulher; a terra, a soberania alimentar e a agricultura familiar; as políticas de inclusão para os indígenas e afrodescendentes; a interrelação entre democracia, luta contra a corrupção e justiça para a coesão social; a responsabilidade do Estado na luta contra a exclusão; a informalidade, as maquiladoras e o emprego digno; e, finalmente, a nova emigração latino-americana e seu impacto econômico e social. Em todos esses temas, o eixo central foi a participação cidadã, sendo as organizações da sociedade civil consideradas sócios indispensáveis para decidir e implementar as políticas públicas.

Também a terceira edição do

Encontro da Sociedade Civil Organizada União Europeia – América Latina e Caribe”, organizada na Cidade do México, de 12 a 16 de abril de 2004, de novo pelo CESE, contou com 160 participantes. Tinha como objetivo debater sobre a coesão social, promover e fortalecer as instituições consultivas da sociedade civil e estabelecer contatos entre organizações sociais. Em sua sessão inaugural, a própria Comissão Europeia assinalou a importância desse tipo de encontro na medida em que as organizações da sociedade civil “podem contribuir para a transferência de experiências

e para a formação de consensos que favoreçam a estabilidade, os direitos ao trabalho, as resoluções de conflitos e os investimentos produtivos. Os atores socioeconômicos podem contribuir amplamente para a cooperação, para o conhecimento mútuo e para a aproximação entre ambas as regiões. A cooperação entre as instituições será tão mais frutífera quanto maior o diálogo entre os homens que as representam. O fortalecimento e a participação das organizações socioeconômicas podem também contribuir para a redução da desigualdade e da pobreza, para uma melhor distribuição da riqueza e para um governo mais democrático. (COMISSÃO EUROPEIA, 2004)

A Declaração do México advogou a favor do: a) aprofundamento da Associação UE-ALC; b) estabelecimento de uma agenda favorável à coesão social para fazer frente à pobreza e à desigualdade; c) reforço do papel da sociedade civil organizada (que necessita de reconhecimento por parte dos poderes públicos), do fortalecimento das organizações sociais e das instâncias de diálogo e da criação de redes euro-latino-americanas.

O discurso da participação da sociedade civil se vê, assim, reafirmado no decorrer desses encontros, contando também com apoio institucional à importância dos temas sociais e da democracia. Não obstante, apesar desse reconhecimento, o estatuto da participação não passa de consultivo e as boas intenções das declarações acabam por não se traduzir em uma incidência real no processo decisório e na prática e na cultura políticas. Diante desse tipo de constatação, os movimentos sociais contrários à globalização neoliberal, apesar dessa “receptividade” do processo de cúpulas a propostas sociais, tiveram mais dificuldades em fazer ouvir suas demandas, o que não os impediu de celebrar seus próprios encontros e convocar mobilizações no âmbito oficial ou paralelo desse processo.

Diante da Cúpula de Guadalajara que se aproximava, a mobilização social foi especialmente intensa, com uma multidão de

coletividades¹⁶ lançando convocatórias e mobilizações contra o que consideravam uma “penetração dos donos do dinheiro em nosso continente” (LA HAINE, 2004), trazendo uma condenação clara às políticas econômicas neoliberais, tanto dos Estados Unidos como da União Europeia, que seguiriam a mesma lógica de apropriação dos recursos da região. (INDYMEDIA MÉXICO, 2004b) Também denunciavam o falso discurso, por exemplo: “Nesta ocasião, sua coesão social será para fomentar e manter a desigualdade social, econômica, de gênero, trabalhista, entre muitas outras”. (INDYMEDIA MÉXICO, 2004a) A Aliança Social Continental fez um chamado aos “não convidados” à Cúpula oficial, para que viessem “apresentar suas propostas alternativas e mobilizações contra essas políticas econômicas do neoliberalismo”¹⁷.

Uma das atividades previstas pelos movimentos contra a globalização neoliberal foi a celebração do Encontro Social Europa/América Latina e Caribe “Enlaçando Alternativas”, que teve lugar de 26 a 29 de maio de 2004 na Universidade de Guadalajara, ao estilo das clássicas contra-cúpulas destes movimentos: “Este encontro em Guadalajara, realizado no marco da Terceira Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da Europa, América Latina e Caribe, refletiu a realidade de nossos países; de um lado os governos, rodeados de grandes barreiras de segurança, separados do povo e, do outro, a cidadania excluída e os grupos, organizações, redes e coletividades expressando-se de múltiplas formas”. Este Encontro Social buscava analisar as relações UE-AL, criticando o enfoque neoliberal dos acordos, com vistas a

¹⁶ Entre os que podem ser citados, lembramos a Aliança Social Continental (ASC), Aliança Chilena por um Comércio Justo e Responsável (ACJR), Amigos da Terra (Uruguai), Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP), Jubileu Sul, Rede Latino-americana de Mulheres Transformando a Economia, Coletivo América Latina (França), Transnational Institute (TNI-Holanda), Iniciativa de Copenhague para América Central e México (CIFCA), etc.

¹⁷ ALIANÇA SOCIAL CONTINENTAL: “Llamado de apoyo a los Centros de Medios Independientes en Guadalajara”, 10 de maio de 2004, disponível em <http://www.asc-hsa.org>. A Aliança Social Continental reúne a organizações e movimentos sociais contrários aos acordos de livre comércio na América Latina.

“enlaçar alternativas” para construir conjuntamente propostas orientadas a trabalhar pela paz, soberania, equidade, direitos humanos integrais, justiça, desenvolvimento sustentável, democracia e liberdade” (VVAA: Enlazando Alternativas: 2004). Em suma, buscam abrir espaços de consulta social, de encontro e intercâmbio de experiências.

Também, dando um passo mais além dos protestos, debatendo alternativas aos acordos de livre comércio. Em sua declaração final, ratificam sua luta por um modelo econômico alternativo ao neoliberal, centrado nos direitos sociais, trabalhistas, ambientais e culturais dos povos, e assinalam a necessidade de um controle das ações das empresas multilaterais nos dois continentes. Criticam, por outro lado, o duplo discurso das cúpulas, por exemplo, no caso da participação da sociedade civil, na preocupação real pelos problemas sociais, ou no compromisso com os direitos humanos pelo ocorrido durante a manifestação de 28 de maio, o exemplo mais evidente dessa falta de coerência¹⁸.

A manifestação, que reuniu milhares de pessoas, desenvolveu-se apesar do amplo aparelho de segurança empregado durante a Cúpula, já habitual nos encontros de alto nível. Apesar de alegar o seu pacifismo, o aparelho de segurança não impediu que houvesse duros confrontos com a polícia (La Jornada, 28/05/04), deixando vários feridos e mais de uma centena de detidos. A principal denúncia apontava para a arbitrariedade dessas detenções (realizadas em momentos posteriores à manifestação, por exemplo, nas dependências da Cruz Vermelha, no acampamento de Parque Juarez ou no centro de mídias e, em muitas ocasiões, baseadas no aspecto físico e na indumentária dos indivíduos) e para as torturas sofridas pelos detidos¹⁹. Tam-

¹⁸ “Diante dessas arbitrariedades e injustiças, a Comissão Europeia não se pronunciou, alguns/umas de seus representantes consideram que essa situação é apenas competência do governo mexicano, apesar de ter ocorrido no marco da Cúpula, embora, em seus discursos e na Declaração, tenha-se pronunciado contra a tortura e pelo respeito aos direitos humanos, ao estado de direito e à democracia”. (VVAA, 2004)

¹⁹ Ver, por exemplo, CENTRO DE MEDIOS INDEPENDIENTES DE GUADALAJARA: “Boletín de prensa”, 29 de maio de 2004, disponível em: <http://guadalajara.mediosindependientes.org>.

bém se criticou a postura mal compreendida de ONG e sindicatos, apesar de terem-se posicionado contra a criminalização dos protestos sociais e se exigiu, finalmente, a aplicação da cláusula democrática por parte da União Europeia ao México (La Jornada, 11/01/2006). Seguiu-se uma campanha para a libertação dos detidos com denúncias às autoridades de Guadalajara e México, que recebeu importantes apoios, por exemplo, da Anistia Internacional (como mostra seu informe de 2004), *Human Rights Watch*, Comissão Nacional de Direitos Humanos e Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas, Organização Regional Interamericana de Trabalhadores, Congresso do Trabalho do Canadá, Federação Internacional dos Direitos do Homem, parlamentares europeus e muitas personalidades.

Em suma, nessa terceira Cúpula UE-ALC, ao mesmo tempo em que se consolidaram as dinâmicas de participação da sociedade civil, multiplicaram-se os encontros, aprofundou-se a divisão entre as diferentes estratégias que utilizavam os atores sociais a fim de incidir na Cúpula. Verificou-se, igualmente, tratamento diferenciado que as autoridades deram a ambas as dinâmicas, aceitando somente aqueles espaços impulsionados na perspectiva da própria institucionalidade e criminalizando o protesto mais espontâneo e de ruptura. Esses fatos intensificaram ainda mais a crítica à cooptação das ONG e à legitimação que outorgam a espaços pouco democráticos, nos quais, finalmente, apenas se poderia ter um papel consultivo, sem implicar medidas concretas pelas autoridades (nacionais e internacionais).

As cúpulas posteriores manterão as dinâmicas apontadas nos encontros analisados aqui. Assim, na IV Cúpula de Viena, em maio de 2006 (que buscava aprofundar a Associação Estratégica), foi celebrado o Fórum Euro-Latino-americano-Caribenho da Sociedade Civil e Encontro da Sociedade Civil Organizada e se convocou, uma vez mais, o Encontro Social “Enlaçando Alternativas”.

Conclusões: a função dos atores sociais na cooperação entre a Europa e a América Latina

As duas conferências analisadas, a Cúpula do Rio e a de Guadalajara, permitem apontar algumas conclusões sobre o papel que podem desempenhar os atores sociais nas relações euro-latino-americanas, a partir das diversas estratégias por eles utilizadas. No que diz respeito às estratégias de participação “por convite” e “por irrupção”, salientamos que as ONG têm optado principalmente pela primeira via, mais pragmática, participando dos fóruns da sociedade civil impulsionados no âmbito oficial das próprias cúpulas. Com isso, conseguem ter acesso a espaços em que fazem ecoar suas demandas relativas aos temas sociais e à importância da participação e da democracia nas reuniões oficiais. A necessidade de negociação inerente a esse tipo de espaço mais institucionalizado diminui o tom crítico das propostas, na medida em que as ONG devem aceitar as regras do jogo e o marco de atuação, ou seja, a Associação Estratégica entre a Europa e a América Latina. No entanto, entendem que se trata de uma forma de ir incluindo pequenas reformas que, eventualmente, podem levar a mudanças em proveito de toda a cidadania, utilizando as oportunidades que vão surgindo para avançar em direção a um mundo que consideram mais justo. É claro que a escassa repercussão real, das recomendações das ONG nas decisões oficiais, leva os movimentos sociais a considerar tais espaços ineficazes e meramente legitimadores de práticas não democráticas. Os movimentos são, assim, levados a criar os seus próprios espaços, onde debatem as regras do jogo, uma vez que entendem que o sistema é perverso quanto aos seus próprios pressupostos, não sendo, pois, reformável. Irrumpem, assim, com propostas mais radicais e de tom de ruptura. A principal crítica, na perspectiva das ONG de reforma a essa visão dos movimentos mais radicais, diz respeito à escassa capacidade de fazer propostas que superem o simples protesto.

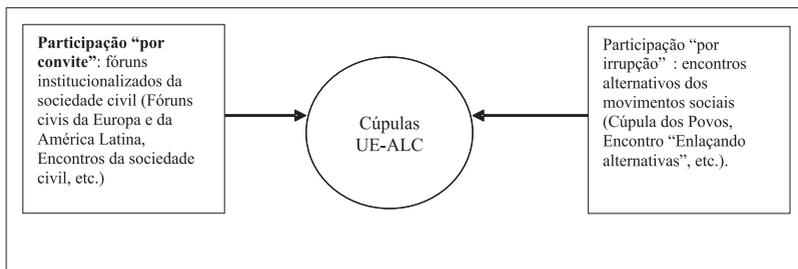


Figura 2: Vias de participação dos atores sociais nas Cúpulas UE-ALC

Fonte: elaboração própria.

Por isso, as crescentes desconfianças mútuas (que ficaram evidenciadas no caso em análise, na Cúpula de Guadalajara) fazem com que seja cada vez mais difícil esse trabalho conjunto entre ONG e movimentos. Isso apesar de se ter pensado, durante muito tempo, que ambas as estratégias podiam ser complementares e retroalimentar-se, na medida em que pressionavam a EU e os Estados latino-americanos, sob duas frentes distintas (“de fora” e “de dentro”), com um discurso comum em torno dos efeitos nocivos da globalização neoliberal e da possibilidade de “um outro mundo possível”. Independentemente disso, o papel que desempenham as forças sociais em seu conjunto é importante para fazer avançar em direção a uma Associação birregional mais democrática, que leve em conta a demanda de seus cidadãos e reconheça seus espaços de expressão. Trata-se de uma meta: uma Associação sensibilizada pelos problemas das pessoas, na medida em que incorporaria uma visão mais humana das relações sociais, diante da visão econômica ou de segurança dos Estados.

Ao longo dos anos, desde a primeira Cúpula UE-ALC no Rio, suas redes e vínculos bi-regionais têm-se consolidado, resultando em estruturas de mobilização que se ativam, pontualmente, para pautar os debates. O marco interpretativo da realidade das relações entre Europa e América Latina, na ótica dos movimentos e ONG, tem insistido na necessidade de incorporar a justiça

social ao debate oficial das Cúpulas, contribuindo para a mobilização da opinião pública em torno dessas questões. Através de suas atividades, as redes sociais têm conseguido, assim, uma maior sensibilização e compreensão das relações internacionais por parte da cidadania (difusão de informação mediante documentos e informes e meios de contra-informação) e tem levado à geração de comunidades de especialistas, à mobilização nas ruas durante os acontecimentos oficiais (nas cúpulas em geral, mas também denúncias contra a repressão em Guadalajara, por exemplo) e a uma participação mais dinâmica nas cúpulas (de forma cada vez mais estável, nos fóruns de institucionalizados e nos alternativos). ONG e movimentos têm contribuído para lograr a incorporação de temas sociais no debate público e no discurso oficial (a própria agenda das relações Europa-ALC tem evoluído, chegando a incluir preocupações com a coesão social, a pobreza ou o desenvolvimento sustentável, para além das meras relações econômicas) e, finalmente, aumentar a transparência das reuniões e do processo decisório (na medida em que as redes sociais contam, agora, com mais informação acerca dos compromissos assumidos nas cúpulas).

Indubitavelmente, há um longo caminho ainda a percorrer até se conseguir uma democratização real das relações Europa-ALC, mas a criação de um capital humano crítico e mobilizado capaz de atuar em espaços de deliberação é um importante ponto de partida nesse processo. O passo seguinte será a superação de alguns dos grandes obstáculos enfrentados por ONG e movimentos, principalmente em termos de sua independência (ou seja, sua não utilização para fins de legitimação, nem sua criminalização indiscriminada) e de seu fortalecimento (não colocar obstáculos à expressão espontânea). Outro grande desafio relaciona-se com a criação de sinergias entre essas duas dinâmicas tão distintas empregadas pelas forças sociais, com base, pelo menos, no reconhecimento e no respeito mútuos, na valorização das contribuições e das vitórias de cada segmento, bem como na consciência dos riscos e das limitações de cada um.

Entre as dinâmicas empregadas e os espaços oficiais de diálogo abrem-se vias reais de consulta e participação, mas que devem mostrar maior receptividade, inclusive, às críticas mais radicais – essa seria uma das bases da democracia a ser construída.

Referências

ALGER, C. F. Transnational social movements, world politics and global governance. In: SMITH, J.; CHATFIELD, C.; PAGNUCCO, R. (Org.). *Transnational social movements and global politics. Solidarity beyond the state*. New York: Syracuse University Press, 1997.

ARENAL, C. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos, 1994.

BARBÉ, E. *Relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 2003.

CENTRE TRICONTINENTAL (França). *Les ONG: instruments du néo-liberalisme ou alternatives populaires?* Paris: L'Harmattan, 1998.

COLONOMOS, A. Una perspectiva constructivista del cosmopolitismo. In: VIDAL-BENEYTO, J. (Org.): *Hacia una sociedad civil global*. Madrid: Taurus, 2003. p. 139-156.

COMISIÓN EUROPEA. Sesión inaugural del III Encuentro de la sociedad civil organizada Unión Europea-América Latina-Caribe, México, 2004. DG Relaciones Exteriores, Dirección América Latina, Unidad Asuntos Horizontales. Disponível em: <http://europa.eu.int/comm/world/lac-guadal/events/07_disc_in_es.pdf>.

COX, Robert W. e SINCLAIR, Timothy J. *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

ECHART, E.; LÓPEZ, S.; OROZCO, K. *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización*. Madrid: IUDC-Los Libros de La Catarata, 2005.

HELD, D. *La democracia y el orden global: del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós, 2002.

_____. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial. 2001.

INDYMEDIA MÉXICO. *Movilizándonos a Guadalajara*. Disponível em: <<http://indymedia.org>>. Acesso em: 26 mar. 2004a.

_____. *La Unión Europea en América Latina*. Disponível em: <<http://arn.espora.org/article.pl?sid=04/03/07/1933245>>. Acesso em: 7 mar. 2004b.

KALDOR, M. *La sociedad civil global: una respuesta a la guerra*. Barcelona: Tusquets, 2005.

KLEIN, N. Como una nube de mosquitos. In: G. GALDON, (Org.). *Mundo*, S.A. Barcelona: La Tempestad, 2002a.

_____. *Vallas y ventanas. Despachos desde las trincheras del debate sobre la globalización*. Barcelona: Paidós, 2002b.

KRIESBERG, L. Social movements and global transformation. In: SMITH, J.; CHATFIELD, C.; PAGNUCCO, R. (Org.). *Transnational social movements and global politics. Solidarity beyond the state*. New York: Syracuse University Press, 1997. p. 3-18.

LA HAINE. *Contra la Cumbre de Mayo de ministros de Unión Europea, América Latina y el Caribe*. Disponível em: <<http://www.lahaine.org/b2/articulo.php?p=2469&more=1&c=1>>. Acesso em: 14 fev. 2004.

MARTÍNEZ, Z. Participación, sociedad civil y administraciones públicas: el caso de las políticas de cooperación internacional. In: IBARRA, P.; GRAU, E. (Org.). *Anuario de movimientos sociales, participando en la red*. Barcelona: Icaria, 2001. p.15-23.

MCADAM, D.; MCCARTHY, J.; ZALD, M. (Org.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo, 1999.

MERLE, M. *Sociología de las relaciones internacionales*. Madrid: Alianza Editorial, 1991.

MESA, R. *Teoría y práctica de Relaciones Internacionales*. Madrid: Taurus, 1980.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-580, maio/jun. 2008.

SALAMON, L. M. et al. *La sociedad civil global: las dimensiones del sector no lucrativo*. Proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins. Bilbao: Fundación BBVA, 2001.

SANAHUJA, J. A. Comercio, ayuda y desarrollo en tiempos de guerra: se estanca la agenda social de la globalización, In: BUSTELO, M. G.; MESA, M. (Org.). *Escenarios de conflicto: Irak y el desorden mundial*. Madrid: CIP/Icaria, 2004. p. 217-241. Anuario CIP.

SMITH, J.; CHATFIELD, C.; PAGNUCCO, R. (Org.). *Transnational social movements and global politics. Solidarity beyond the state*. New York: Syracuse University Press, 1997.

TARROW, S. G. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza, D. L., 1997.

_____. *Power in Movement: Social Movement and Contentious Politics*. New York, Cambridge University Press, 1998.

TRUYOL, A. *La teoría de las Relaciones Internacionales como sociología*. Madrid: Alianza Editorial, 1973.

TRUYOL, A.; SERRA, A. *La Sociedad Internacional*. Madrid: Alianza Editorial, 1993.

VVAA. A cimeira do Rio e o novo multilateralismo. *Cadernos do Fórum Euro-Latino-Americano*, dez. 1999.

VVAA. Enlazando Alternativas 2004. In: ENCUENTRO SOCIAL AMÉRICA LATINA, EUROPA Y EL CARIBE, 2004. *Encuentro...* [S. l]: Transnational Institute, 2004.

CAPÍTULO 10

Contestação política e solidariedades transnacionais: movimentos feministas e redes ambientalistas na renovação da ordem política mundial

Ruthy Nadia Laniado e Carlos R. S. Milani

Introdução

O reordenamento mais recente da economia e das relações internacionais tem resultado em novas formas de organização do espaço mundial e de agenciamento da política, fenômeno para o qual contribuem *inter alia* as redes de solidariedade e de movimentos sociais transnacionais. (KHAGRAM; RIKER; SIKKIUK, 2002) Como afirmam Della Porta e Tarrow (2005), os dois processos subjacentes à globalização – a internacionalização da política e a integração econômica – são portadores de um paradoxo. Por um lado, a globalização favorece a expressão da contestação transnacional ao criar estruturas de oportunidades e circunstâncias políticas que possibilitam a ação dos movimentos anti/alterglobalistas em um novo campo de conflitualidades. Por outro lado, e ao mesmo tempo, a globalização reproduz as desigualdades sociais e econômicas entre os Estados (e no seu interior) ao intensificar os conflitos de classes, grupos e setores. No entanto, a despeito de todas as assimetrias que engendra, os processos de globalização favorecem igualmente o desenvolvimento de um sistema complexo de redes sociais e tecnológicas que, combinadas, facilitam a intercomunicação rápida e imediata (tempo) em todas as direções. Essa intercomunicação escapa ao

controle rígido do Estado-nação (espaço) e redesenha as fronteiras, desempenhando assim um papel fundamental na organização das ações coletivas convergentes e de caráter solidário.

Não há dúvidas de que as novas modalidades de ação coletiva na escala transnacional contribuem para dar um novo sentido à política em termos da produção de conteúdos e significados, da constituição dos atores e da ação política propriamente dita. Os movimentos sociais transnacionais estão entre os agentes e as entidades mais emblemáticas desse novo sentido do político em um mundo globalizado. Eles permitem identificar os conteúdos propostos por atores de origem múltipla e de identidades plurais; eles constroem e implementam a sua ação com base em redes transnacionais e estruturas organizacionais difusas e permeáveis.

Baseados em casos já empiricamente bem documentados de movimentos sociais de mulheres e de proteção ao meio ambiente, propomos neste capítulo um quadro de análise que visa a apreender a renovação do sentido hegemônico da política mundial, classicamente fundada de modo exclusivo nos mercados e nas negociações interestatais. Ao analisar algumas questões essenciais sobre a Marcha Mundial das Mulheres e o SOS Mata Atlântica, este capítulo propõe um *aggiornamento* da compreensão da política mundial contemporânea. Neste sentido, ele situa o exemplo da Marcha no campo do poder e da dominação e a ilustração do SOS no campo das normas e da economia¹. Consequentemente, ao propormos um diálogo entre a Sociologia Política e as Relações Internacionais, buscamos evidenciar as contribuições desses dois movimentos transnacionais para a formação de uma nova política que transcende as instituições do Estado e as convenções das organizações da democracia liberal no plano internacional².

¹ Os dados secundários foram coletados pelos bolsistas de pesquisa Mateus Santos Silva (CNPq), Jamile Guimarães de Jesus (FAPESB) e Felipe Silva Ramos (FAPESB). Os autores agradecem a leitura cuidadosa da primeira versão francesa do texto por Séverine Arnaud e Philippe Copinchi.

² Neste capítulo, não realizamos uma análise desses dois movimentos a partir de sua dinâmica interior, seus processos de decisão, seus confrontos e convergências. Nós os

É dessa forma que definimos, a partir de uma literatura diversificada sobre os movimentos sociais e a política internacional (BADIE, 1995; DEVIN, 2004; MELUCCI, 1989; 2001; SCOTT, 1992b; SMOUTS, 2004; TARROW, 1998; TOURAINE, 1995; 2005), um conjunto de seis categorias de análise que integram o quadro teórico aqui proposto, quais sejam: o estatuto de competência; a articulação de escalas; a temporalidade; a multiplicidade de identidades e seus sistemas de representação; a estrutura organizacional e, por fim, a visibilidade. Estas categorias constituem, portanto, uma grade analítica aplicada aos exemplos da Marcha Mundial das Mulheres e SOS Mata Atlântica nos dois tópicos trabalhados neste capítulo, a seguir. Ao final do capítulo, apresentamos uma confrontação das análises realizadas à luz da identificação de um núcleo de convergências dos conteúdos que contribuem para explicar o como e por que as dinâmicas transnacionais desses movimentos contribuem de modo significativo para a renovação da política mundial contemporânea.

O movimento feminista transnacional *Marcha Mundial das Mulheres*: experiência e contestação política

É possível afirmar que as contribuições feministas resultaram não somente na construção de uma nova forma de contar a história ou de construir a representação social colocando em relevo um novo gênero-personagem, mas também tiveram consequências na re-configuração do campo analítico (do ponto de vista conceitual e metodológico) das ciências humanas e sociais. Por conseguinte, isso não permitiu que a questão das relações homem-mulher se transformasse em um simples complemento temático dos campos disciplinares e tornou possível uma re-

concebemos dentro de uma perspectiva de campos de conflitualidade no seio dos quais aqueles movimentos se posicionam em relação a outros atores da cena mundial (Estados, empresas e agências internacionais) e em relação aos sistemas políticos instituídos (regulação pelo mercado, direito internacional, instituições políticas).

visão profunda das teorias existentes (SCOTT, 1992b; 1992a). O feminismo diz respeito a experiências de lutas políticas coletivas e a histórias singulares (micro-político) que se baseiam no engajamento das mulheres – de mulheres diferentes entre si. A história desse campo particular do conhecimento, como afirma Scott (1992b), não pode ser reduzida a uma descrição linear de momentos históricos dados; essa história faz parte de um discurso complexo que inclui as diferentes posições ocupadas pelas mulheres que não são um grupo homogêneo; ademais, ela compreende o movimento feminista e a representação intelectual da realidade que integra o gênero nos diferentes campos do saber e no seio de abordagens distintas, frequentemente conflitantes, do feminismo.

A definição de um sujeito-gênero necessariamente múltiplo contribui particularmente para construir outras formas de representação do sujeito. O sujeito-gênero torna-se parte de um corpo social que está frequentemente mobilizado em favor das lutas políticas de identidade, de reconhecimento, de distribuição e de justiça. Além disso, essa contribuição e essa multiplicidade implicam quase sempre uma ação feminista endereçada: às autoridades governamentais constituídas, às relações de poder do *establishment*, às estratégias políticas vislumbradas nas lutas, assim como às práticas que organizam valores e novas identidades a partir de convicções capazes de contestar (de forma radical ou não) o *status quo*. Isto é, trata-se de uma ação voltada para a confrontação da dominação do gênero masculino. É assim que a ação feminista se orientou para a crítica e a proposição de uma reestruturação das atividades econômicas, mas igualmente para as políticas governamentais, a educação e a linguagem simbólica de diversos tipos (sobretudo as questões relativas a uma sociedade de mercado e de consumo); pleiteou uma abordagem transformadora e inclusiva da dimensão de gênero para combater a subordinação, a reificação e a desvalorização da mulher em todos os domínios da vida social e em todos os níveis (cultural, normativo, institucional, cotidiano, entre outros). Mais recen-

temente, a ação feminista se opôs igualmente a todas as formas de injustiças e de desigualdades acentuadas pelo capitalismo global e que têm causado forte impacto na condição social das mulheres.

As lutas feministas, elas mesmas atravessadas por confrontos e tensões, não são lineares. Elas são afetadas por indefinições, ambivalências, contradições, o que demonstra que o campo do político é sempre suscetível de reformulações que emergem com a necessidade de reconsiderar o que são os sujeitos aos quais se referem essas lutas e suas relações com os outros (o poder masculino, os poderosos da política e da economia, os mecanismos de subordinação ou sujeição). Por conseguinte, a reestruturação do político no campo feminista confirma que a verdade dos fatos (sobre o sujeito situado na posição que ele/ela ocupa, suas relações sociais e de poder, a ordem social, os valores) diz respeito a uma verdade dialógica, ela mesma objeto de uma transformação profunda. É assim que são contestadas as formas identitárias que reduzem e subordinam a mulher, as leis e as representações em sociedade sobre o gênero feminino que não o/a valorizam como igual e como diferente. Na busca de um empoderamento em todos os níveis, o cerne das reivindicações feministas é fundado na redefinição dos parâmetros que desenham os campos do político, dos direitos individuais, da vida coletiva e, naturalmente, de todas as consequências que deles derivam para a práxis social. Essa articulação dos níveis ocorre em diferentes escalas de organização: local, nacional e transnacional.

Enfim, o feminismo contribuiu para a transformação e ampliação do sentido dos direitos humanos. Pelo viés das lutas das mulheres a favor do reconhecimento e dos direitos iguais e particulares em todos os domínios da vida social, o feminismo introduziu um re-posicionamento do sujeito em relação ao gênero nas esferas íntima, privada e pública; isso diz respeito, por exemplo, aos novos esforços das mulheres em sua relação com o Estado, às práticas no seio da família e suas condições na vida política, assim como em questões de justiça. Até os anos setenta,

desconhecia-se uma formulação sobre a relação entre direitos e gênero, mas a partir dos anos noventa as relações homens-mulheres edificaram espaços discursivos, normativos e institucionais amplamente difundidos³. Essas transformações resultaram em um conjunto de mudanças em termos de valores políticos, políticas públicas, democratização e participação das mulheres na extensão de seus direitos em relação ao *status* e à cidadania.

A reformulação do campo político, a partir das contribuições feministas, contesta a visão tradicional dominante da política como dinâmica normativa e institucional; desta forma a política é projetada em direção a um campo multiforme que confronta (por meio de demandas de mudança radical) e ao mesmo tempo dialoga com a perspectiva normativa (lutas por igualdade de oportunidades em todos os níveis dos sistemas sociais). Espaços difusos e abrangentes, tais como aqueles formados pelos movimentos sociais transnacionais, descentralizados e plurais, são hoje referências de base para a compreensão de uma outra política, aquela que se refere a atores constituídos por meio de uma ação diferente daquela da política dos Estados e de seus parlamentos, do sistema jurídico fundado sobre os interesses de classe, do sistema interestatal de negociações, ou mesmo das formas de representação dos direitos políticos da democracia liberal.

A legitimidade da experiência como fonte de conhecimento (SCOTT, 1992a) e das histórias vividas por diversos tipos de mulheres nos remetem, entre outros aspectos, a uma importante contribuição do feminismo: a ideia do reconhecimento, a qual implica identificar o sujeito um em relação ao outro mantendo suas próprias características individuais e observando as similaridades com este outro. Isso diferencia e aproxima, ao mesmo tempo, dentro de uma estrutura complexa de representações que

³ As Nações Unidas contribuíram para a institucionalização dessa perspectiva dos direitos das mulheres: primeiro por meio do Ano Internacional da Mulher de 1975, seguido de Década das Mulheres (1976-1985) e as conferências sobre o gênero e a questão das mulheres (entre elas, a de Beijing); ademais, viabilizou a constituição da Comissão sobre o *Status* das Mulheres que publicou estudos internacionais sobre o assunto, enfatizando uma nova dimensão dos direitos do indivíduo contemporâneo. (THOMPSON, 2002)

permitem a identificação do sujeito (grupo, cidadania, gênero) como sendo tanto singular como plural. Como afirma Fraser (2000), a dimensão do reconhecimento no campo da re-configuração da política atual é fundamental, pois ela permite conciliar a luta pela identidade (de forma nem essencialista nem sectária) com a luta pela redistribuição dos recursos (materiais e simbólicos) e das posições (poder) no mundo social. Por conseguinte, a ideia do reconhecimento permite superar o dilema entre a luta pela igualdade material ou igualdade de poder e a luta pelas diferenças identitárias. Tomadas isoladamente, cada uma dessas lutas pode levar a radicalismos sectários que reproduzem a exclusão. Para Fraser (2000), a relação entre a noção de *status* e a de reconhecimento permite avaliar de forma crítica os padrões culturais institucionalizados, pois são eles que instituem a dominação sexista e a desigualdade entre as minorias e os grupos sociais desfavorecidos. Porque esses padrões limitam a posição da mulher e dos desfavorecidos (e desfavorecidas) em todas as esferas da vida, são estes modelos que devem ser contestados e transformados a fim de obter mais igualdade e mais justiça. Fraser (2000) afirma que seria necessário modificar os modelos culturais que impõem seu *status* no seio das instituições, uma vez que é por meio do *status* que os indivíduos se reconhecem de forma recíproca a fim de afirmar a igualdade e a desigualdade entre eles/elas, para manter a subordinação ou para se emancipar.

A partir do conjunto de argumentos aqui evidenciados, examinaremos, neste capítulo, algumas contribuições das lutas feministas para uma outra política a qual permitiria abrir o espaço para a justiça social a partir da particularidade do sujeito-gênero e do reconhecimento como uma instância produtora de um *status* de igualdade. Essas contribuições serão observadas à luz das seis categorias mencionadas na introdução: o estatuto de competência, a articulação das escalas, a temporalidade, a multiplicidade de identidades e representações, a estrutura organizacional e a visibilidade. O exemplo empírico da argumentação é a Marcha Mundial das Mulheres.

Como movimento social transnacional, a Marcha Mundial das Mulheres é uma ação coletiva de contestação, um espaço comum de lutas. Ela encontra as suas bases nas iniciativas locais, regionais e nacionais no seio das quais mulheres e grupos feministas organizam a pluralidade de seus interesses e perspectivas sobre questões que permitem uma troca de informações, um suporte mútuo, o *lobby*, a defesa de palavras de ordem comuns e o engajamento na ação direta. Consequentemente, no meio de tanta diversidade (conteúdos, posições dos atores, locais de origem, formas de ação), o movimento coletivo da Marcha opera como um fórum de convergências (MILANI; LANIADO, 2007) que tem como núcleo um campo comum (*commonality*, segundo MOGHADAM, 2000) das formas de desigualdade e opressão que sofrem as mulheres. Neste sentido, a práxis da Marcha integra o que autores chamam de “diferentes feminismos” (SCOTT, 1996; MATTE, 2003; MOGHADAM, 2000), engendrados no seio dos movimentos de base (*grassroots movements*) e difundidos por meio de redes complexas que são articuladas através das diferentes escalas mundiais. Os diferentes feminismos contidos na Marcha sustentam os processos sociais de uma contestação mais ampla. (MASSON, 2006)

Na medida de cada escala (local, regional, nacional e transnacional), os movimentos de mulheres reorganizam constantemente suas lógicas de mobilização em relação a táticas, estratégias e conteúdos. Há, por exemplo, uma re-elaboração das diferentes dimensões de uma luta particular em favor dos direitos da mulher a partir das palavras de ordem tanto mais localizadas como de outras mais internacionais – e isso desde os pontos de origem das lutas feministas até o ponto transnacional em que se situa a Marcha. Essas lógicas articulam os conteúdos e as trocas estabelecidas em rede e difundem as palavras de ordem feministas que integram a malha de reestruturação da política e da economia nos processos de globalização, sem perder de vista a especificidade do gênero (que é o elemento de origem que envolve as mulheres no quadro de um movimento feminista

transnacional). Em realidade, pode-se dizer que quanto mais um movimento como a Marcha alarga a sua escala de ação mais ele encontra desafios e sofre mudanças qualitativas graduais (MASSON, 2006).

A Marcha Mundial das Mulheres é um movimento social transnacional que se organiza em rede e defende a luta contra a pobreza e a violência sexista; a Marcha associa uma postura crítica em relação ao capitalismo desigual e à condição de sujeição e de opressão da mulher pelo caráter violento que pode ter o sexismo e a dominação masculina do mundo. Ela tem sua origem em uma iniciativa singular que ocorreu no Canadá em 1995 quando mais de 800 mulheres marcharam no Québec a fim de reivindicar salários mais altos e outros direitos relativos ao trabalho e à condição feminina (imigração, economia solidária, etc.), um acontecimento conhecido como “Pão e Rosas”. Como movimento que se desenvolveu na escala transnacional, a Marcha conheceu um segundo momento histórico importante, entre 08 de março e 17 de outubro de 2000, quando aproximadamente seis mil grupos de mulheres de mais de 150 países produziram uma petição (com aproximadamente cinco milhões de assinaturas) com reivindicações que foram encaminhadas às Nações Unidas. Esse movimento de articulação se organiza em rede e se estende pelo conjunto dos países participantes da iniciativa. Desde o ano 2000, a Marcha persiste como instância organizadora do movimento transnacional representando um conjunto de redes de solidariedades múltiplas. Dois fatores parecem fundamentais para a manutenção da luta das mulheres no seio da Marcha: a vontade das mulheres de estarem presentes como feministas no cenário anti/alterglobalista e o desejo de construir uma rede transnacional de mulheres feministas militantes. (DUFOUR; GIRAUD, 2005)

Sua capacidade de tornar visíveis os espaços múltiplos e difusos por meio de atos de denúncia e de protesto é um dos traços mais marcantes dessa ação coletiva descentralizada e transnacional. Mas a Marcha pode igualmente construir reivindicações de

caráter propositivo, notadamente a partir de princípios e de lutas feministas. As palavras de ordem compreendem demandas de natureza local, regional e macro-global, tal como o combate contra as desigualdades engendradas pelo capitalismo neoliberal. As lutas da Marcha associando as injustiças cometidas contra as mulheres e as desigualdades provocadas pelo mercado econômico globalizado podem incluir, por exemplo, a luta contra a pobreza e a violência sexista. Esta afirmação visa a combater a função secundária desempenhada por diversos países na estrutura do capitalismo transnacional, a hegemonia do capital financeiro e seu impacto sobre as dívidas dos países mais pobres, assim como a situação das mulheres que vivem sob uma dominação masculina (por meio de valores, *status*, poder e posições) em um mundo onde certos sistemas sociais reproduzem as opressões e as injustiças em relação a elas (desigualdades, exclusões). Como movimento, a Marcha procura associar-se a outros movimentos transnacionais de contestação, mas também procura preservar sua autonomia⁴ e afirmar o gênero como questão transversal no contexto das lutas anti/alterglobalistas por meio de práticas discursivas próprias – ou seja, defende uma visão de mundo que deve ser construída pelas e para as mulheres. (DUFOUR; GIRAUD, 2005)

As reivindicações da Marcha compreendem várias temáticas e englobam diferentes níveis de ação (micro, meso e macro). A sistematização dos conteúdos os integram em seis subtemas maiores, que procuram a construção de uma jurisprudência transnacional para a humanidade, acima das nacionalidades e das culturas. Os subtemas são: (a) a economia (direitos diversos relacionados ao emprego, equidade no trabalho, prioridade dos direitos humanos em relação à economia); (b) direitos sociais

⁴ No intuito de organizar a sua ação de forma ofensiva, mas democrática e participativa, as Coordenações Nacionais dos diversos países e o Secretariado Internacional da Marcha Mundial das Mulheres compunham-se, até 2005, de três grupos de trabalho (GT - com estrutura fluida e cambiável): o GT sobre a violência contra as mulheres, sob a coordenação das Filipinas, o GT sobre as alternativas econômicas feministas, sob a coordenação do Peru e o GT sobre os direitos das lésbicas, sob a coordenação dos Países Baixos.

(educação, habitação, saúde, compartilhamento das responsabilidades familiares, anti-patriarcalismo, contra a intolerância racista, o sexismo e os fundamentalismos); (c) políticas públicas (segurança, água potável, previdência social, estatísticas de gênero, justiça penal para as mulheres); (d) ação política (contra a corrupção, mulheres na política, contra o patriarcalismo, contra a violação dos direitos das mulheres, direitos das mulheres sobre seus corpos e funções reprodutivas); (e) jurisprudência, organizações supranacionais e nova soberania (constituição de uma autoridade política mundial para a economia, justiça mundial, cidadania mundial, distribuição justa e igualitária das riquezas, participação da sociedade civil nas organizações internacionais, pressão da ONU sobre os governos para a eliminação da discriminação das mulheres, compatibilização das leis nacionais em relação às normas internacionais sobre as mulheres, processos contra os Estados em função do não-respeito às normas internacionais, reconhecimento da competência da Corte Penal Internacional, direito de asilo para mulheres, direito de retorno para os refugiados políticos, reconhecimento da orientação sexual como um direito); (f) relações internacionais (relações entre globalização e trabalho, igualdade homem-mulher no desenvolvimento, ajuda pública para o desenvolvimento, democratização dos programas da ONU, anulação da dívida dos países do Sul, ação da ONU para a paz, contra as intervenções militares e pelo desarmamento).

Na qualidade de movimento transnacional, a Marcha pleiteia, de um ponto de vista moral, a transformação da política no seio das relações entre indivíduos, povos e nações. Ela valoriza a diversidade (individualidade e coletividade) como virtude e sustenta os princípios e as estratégias que re-situam a liberdade e o sentido da justiça nas relações entre os povos e os novos atores da política mundial. Destarte, ela busca uma emancipação que não foi assegurada nem pela democracia liberal, nem pela soberania das nações, nem pela política internacional ao

longo de seu desenvolvimento no século XX⁵. Para a Marcha, um novo sentido da política requer ações públicas e privadas, estatais e não-governamentais, orientadas para uma nova perspectiva da reciprocidade democrática: igualitária, justa e tolerante, reconhecendo a interdependência entre os indivíduos, a importância das responsabilidades e das obrigações em todos os níveis, ou seja, aquelas dos bens coletivos necessários para a reprodução mesma da vida e da sociedade (recursos naturais, bens e serviços). Trata-se de uma visão que difere claramente daquela fundamentada no mercado e que pensa a ação política nacional e internacional no curto prazo ou com base tão-somente no ideal de um interesse nacional.

O que nos sugere esta breve descrição da Marcha sobre a renovação do campo político mundial em vista das categorias de análise propostas inicialmente?

Nas lutas e denúncias da Marcha contra o capitalismo neoliberal e as injustiças de um mundo sob a dominação masculina, é possível identificar – nos documentos e informações difundidas pelo movimento – um conjunto de críticas e de proposições que constituem a pedra angular dessa ação coletiva transnacional. Em primeiro lugar, a Marcha reivindica *estatuto de competência política* a fim de analisar de forma crítica as temáticas convergentes e comuns a todas as mulheres, ainda que elas pertençam a nacionalidades e culturas diferentes. Portanto, a Marcha se posiciona como ator – um ator macro e difuso – capaz de sistematizar um discurso político pluralista e global em torno de princípios fundamentais que operam em um campo político dialógico. Em suas lutas pelo mundo, ela opera por meio de consensos múltiplos e contingentes, sem necessariamente procurar construir uma unicidade no seio do movimento. Ela se reconhece e,

⁵ Tais parâmetros da política internacional se fundam sobre os princípios que contribuíram para a formação do Estado-nação a partir dos séculos XVI e XVII, integrando uma diplomacia centrada sobre a igualdade formal das nações, a soberania incondicional dos Estados e as relações internacionais concebidas exclusivamente como relações entre os Estados e seus governos, seguindo o princípio da não-intervenção.

ao mesmo tempo, é reconhecida como um ator mobilizador em diferentes níveis: ela faz parte, por exemplo, do conselho internacional do Fórum Social Mundial.

Em segundo lugar, a Marcha procura *articular as diferentes escalas* de sua representação do local ao global. Essa estratégia de ação garante a produção e a reprodução das lutas nas diferentes escalas da mobilização política, do local de origem até a Marcha propriamente dita, articulando palavras de ordem e demandas que se referem ao cotidiano das mulheres e a seus direitos. Isso caracteriza o movimento como ação coletiva convergente, mesmo que haja tensões e demandas por autonomia por parte das instâncias locais em relação às instâncias transnacionais⁶. É assim que a Marcha é, em princípio, capaz de conciliar o ator militante com a sua causa individual (a de seu grupo mais próximo) ao identificar questões similares e convergentes de mulheres diferentes, que vivem em contextos diferentes. Ao contrário dos movimentos de trabalhadores que dominaram as lutas sociais durante o século XX, um movimento coletivo como a Marcha não requer que a mulher renuncie a si própria a fim de politizar as causas do movimento do qual faz parte; um movimento anti/alterglobalista permite que a mulher integre um sujeito coletivo que é, ao mesmo tempo, igual e diferente.

Na relação entre o espaço e sua ação em diferentes escalas, a Marcha fundamenta seus recursos de luta e de linguagem na *visibilidade das manifestações e dos eventos* que ela organiza. Como no caso de outros movimentos transnacionais (no seio do Fórum Social Mundial, por exemplo), a visibilidade é parte integrante de sua força de ação e de sua capacidade de influenciar. (MILANI; LANIADO, 2007) A visibilidade garante ao ator a percepção e o reconhecimento pelos militantes, assim como a exposição das novas causas relativas às mulheres nos setores econômicos, sociais e políticos. A Marcha assegura sua visibilidade por meio

⁶ A tensão entre a manutenção da autonomia nos níveis regional e local *versus* a escala global da Marcha é observada, por exemplo, na relação entre o Québec e a Europa por Dufour e Giraud (2005).

da ocupação física dos espaços durante os acontecimentos, mas também devido aos recursos tecnológicos de ponta que permitem a comunicação (difusão e publicação dos debates em rede).

Em sua *estrutura organizacional*, a Marcha opera por meio de coordenações diversas e rotativas, colocando em evidência a importância da ação política horizontal e das redes plurais e múltiplas. Organiza-se também em torno do princípio da liderança difusa e compartilhada. Trata-se de um valor inovador sobre o sentido da ação militante no seio dos movimentos sociais transnacionais, fundado sobre estruturas de convergência onde os atores tomam em suas próprias mãos a direção da política que lhes diz respeito, sem passar pelos partidos ou sindicatos. Isso demonstra um ideal de radicalização da política no longo prazo. (WALLERSTEIN, 2004; MILANI; LANIADO, 2007)

Essa nova modalidade da ação coletiva dotada de uma capacidade crescente de influenciar as opiniões e as decisões (um princípio democrático essencial) é valorizada não somente porque ela favorece a re-configuração da política, mas também porque ela é a base da valorização e da integração de *múltiplas identidades* no seio da Marcha. Essas múltiplas identidades permitem a afirmação do sujeito feminino (gênero), a afirmação de diferentes tipos de mulheres (latina, africana, asiática, árabe, lésbica, etc.), levando em conta a cor da pele, a etnia, a cultura, a nacionalidade e o capital simbólico na construção social do gênero.

À base dos elementos enunciados acima, é possível encontrar os argumentos que constroem a solidariedade transnacional, ou seja, a solidariedade entendida como sentimento de pertença, de confiança e de reconhecimento recíproco, conforme Durkheim. O estatuto de competência política, a articulação em diferentes escalas, a visibilidade, a estrutura organizacional, as múltiplas identidades e simbolismos que fazem parte da mobilização, a liderança difusa e as formas múltiplas de identidades constroem o sentido do ser solidário da ação política coletiva. A solidariedade manifestada durante os acontecimentos organizados pelas mulheres se produz por meio de trocas não simé-

tricas e diversificadas, sem obrigatoriamente eliminar os confrontos existentes. A despeito das condições desiguais trazidas desde as suas sociedades de origem, as participantes e as militantes compartilham percepções comuns e podem produzir ações e chegar a objetivos convergentes em relação às convicções que as mobilizaram de início. (MILANI; LANIADO, 2007)

Diferentes nacionalidades, comunidades e grupos organizados participam da Marcha e são motivados por identidades convergentes que tornam possível o reconhecimento de fatores comuns (*commonalities*) que produzem laços graças a um alto grau de confiança mútua difusa. Trata-se de um tipo de confiança que aproxima as mulheres e lhes permite preservar a sua individualidade e, ao mesmo tempo, lhes proporciona interagir no seio da multidão de pessoas. (LANIADO, 2001) No caso da Marcha, as mulheres confiam umas nas outras porque são livres para se exprimir, pois elas não são constrangidas ou coagidas por regras muito distantes de sua realidade e porque elas podem procurar espaços onde se fazer ouvir. Destarte, umas e outras estabelecem suas trocas por meio de relações em redes que as remetem à Marcha – um movimento que é contínuo e persistente, que desenvolve *um outro sentido da temporalidade*. Trata-se de uma construção do tempo que não pode ser medida exclusivamente sobre uma base econômica, pois ela se reproduz através dos muitos ciclos da ação coletiva, entre diferentes gerações e apresenta um conteúdo político cumulativo. Está claro que essa temporalidade deve ser entendida conforme a dialética dos acontecimentos históricos que se produzem no campo de uma nova conflitualidade.

A SOS Mata Atlântica e o campo político do ambientalismo: contestação *versus* institucionalização

A transição dos anos sessenta à década de setenta foi marcada por um conjunto de acontecimentos políticos, econômicos, ambientais, culturais e científicos que engendraram um processo

lento (porém progressivo) de mudanças no nível das percepções dos indivíduos e sociedades sobre a relevância do problema ambiental. É no plano das ideias e das crenças que se inicia a “revolução do meio ambiente”, bem anterior à tomada de consciência política e institucional. (CALDWELL, 1984) A estrutura política e as instituições foram fortemente instadas pelo grito de alarme do Clube de Roma quando da publicação do célebre Relatório Meadows, *The limits of growth*, em 1972. Ao introduzir a ameaça de penúria e de degradação do meio ambiente, o Relatório pôde criar o choque político desejado: as dimensões ambientais, econômicas, demográficas e institucionais da crise produziram paulatinamente uma problemática verdadeiramente global. (LEIS, 1991 et al.; MILANI, 1999)

Desse processo resultou uma mudança gradual dos comportamentos, estilos de vida e práticas de gestão (pública e empresarial) respondendo às crises ambientais em várias escalas – do local ao global – conduzindo à internacionalização e, *a posteriori*, a um processo de transnacionalização da problemática ambiental. Diferentes fenômenos (alterações climáticas, chuva ácida, riscos associados à energia nuclear, gestão da biodiversidade, desflorestamento e necessidade de restauração ecológica) combinados a um considerável nível de conhecimento acumulado e conscientização pública nos níveis local, nacional e global contribuíram para que a necessidade de proteção do meio ambiente mundial passasse a integrar a agenda política de negociações internacionais, levando, assim, à formulação de uma demanda institucionalizada que mobilizou e organizou as representações coletivas nas quais diferentes atores e processos desempenharam um papel essencial: a mídia, os movimentos sociais, os operadores econômicos, os cientistas, as pesquisas de opinião e, é claro, os círculos políticos e institucionais. O meio ambiente somente adquiriu visibilidade social, emergiu como uma nova questão social e foi construído como um problema crítico a partir do momento em que os movimentos sociais e os agrupamentos privados o transformaram em bandeira de luta e objetivo

estratégico, formulando reivindicações, realizando protestos ou intervenções.

A internacionalização da problemática do meio ambiente é intensificada, sobretudo a partir dos anos sessenta para se tornar, nos nossos dias, um tema central na agenda mundial das negociações políticas e econômicas. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992) produziram relatórios e estudos indicando que as intervenções humanas sobre a natureza atingiram uma dimensão tal que provocaram modificações importantes (e, em alguns casos, irreversíveis) para a estrutura e o funcionamento dos ecossistemas (desde o nível mais local até o nível da biosfera). No início dos anos setenta, o debate internacional estava fundamentado sobre elementos conceituais do meio ambiente: o que seria um problema ambiental e o que faria parte do problema eram os temas em debate. Hoje em dia, a questão essencial que se coloca é de ordem política: trata-se de conciliar a difusão dos interesses particulares dos Estados, dos operadores econômicos e dos atores sociais, de um lado, e a implementação de soluções preconizadas para o meio ambiente na escala global, de outro. Isso significa que, atualmente, o debate se dá notadamente sobre os modos de compatibilidade entre uma economia de mercado globalizada e a proteção dos *global commons*. Na política internacional dos bens comuns planetários, debate-se que bens devem ser protegidos, que instrumentos devem ser implementados para a sua preservação, assim como os modos de financiamento para as medidas de proteção adotadas.

Assim, o problema ambiental age como um revelador dos limites de diferentes correntes políticas e serve de alavanca para um novo pensamento ecologizado que é incompatível com os modelos capitalistas e socialistas de desenvolvimento, que concebem majoritariamente as relações sociedade-economia-natureza sob a ótica do materialismo e de uma estratégia utilitarista.

Do ponto de vista econômico, a crise se manifesta duplamente por superacumulação e reprodução: no primeiro caso, o peso da participação do capital na produção se tornou tão ecologicamente oneroso que a sua reprodução se encontra afetada; no segundo caso, em razão das noções de raridade e finitude, os bens não são mais passíveis de serem automaticamente reproduzidos na mesma escala e com a mesma produtividade em função dos limites físicos impostos pela natureza à rentabilidade do capital. Diante da intensificação de um crescimento econômico social e ecologicamente desequilibrado, a natureza não diferencia a degradação e a exploração de ‘direita’ ou de ‘esquerda’, entre uma exploração que seja liberal-burguesa ou marxista-socialista. Os modelos econômicos demonstram seus limites em matéria da utilização excessiva dos recursos disponíveis, mas igualmente na reprodução dos estilos de vida e na renovação possível do meio ambiente em face dos ciclos de crescimento econômico (capacidade de carga).

Na base da crítica realizada pela ecologia política se encontra a negação de uma racionalidade (capitalista e socialista) deslumbrada pela missão, supostamente civilizatória, do desenvolvimento tecnológico e econômico. Os resultados produzidos pela tecnologia – à qual a ciência moderna e a economia clássica conferiram poderes sem limites – reclamam uma nova ética. A ecologia política pretende representar o ideal dessa ética que impediria os poderes do indivíduo de se tornarem uma maldição para ele(a) mesmo(a), sustentando a ideia de que o sujeito da modernidade avançada e complexa deveria se liberar, enfim, da relação de forças que ele próprio estabeleceu com a natureza. Em última instância, não se trata de saber o que os agentes individuais ou coletivos serão ainda capazes de fazer no meio ambiente planetário, mas de saber o que efetivamente a natureza pode, ainda, suportar. A ecologia política denuncia a promessa clássica da tecnologia que se converteu, hoje, em ameaça. Na qualidade de movimento que resulta da justiça ambiental e do ecologismo dos pobres (MARTÍNEZ-ALIER, 2007), a eco-

logia política constata a falência dos modelos econômicos tradicionais e quer construir uma alternativa.

Embora tratados internacionais e legislações ambientais existissem já no século XIX, foi em meados dos anos sessenta que o mundo ocidental se sentiu verdadeiramente preocupado com problemas relativos à poluição, padrões de consumo e níveis de degradação dos recursos naturais. Desde o início, no seio do movimento ecológico, coexistiram tendências políticas diferentes, ou mesmo contraditórias. (SIMONNET, 1982) Para simplificar, podemos distinguir duas orientações majoritárias em termos da ideologia ecologista (FERRY, 1992): uma, realista e reformista; a outra, revolucionária e fundamentalista (*deep green*). A primeira abordagem, antropocêntrica, coloca em relevo a necessidade de proteger o humano dos perigos que a crise do meio ambiente enseja. Menos dogmática ou doutrinária, trata-se de uma corrente conhecida nos Estados Unidos como *dry green* cujos militantes afirmam que o meio ambiente não é dotado de um valor intrínseco, pois a natureza não é um sujeito de direitos em separado dos humanos. *Grosso modo*, é a corrente que agrega a maior audiência na arena intelectual internacional, pois seus postulados não visam de forma alguma a imobilizar o desenvolvimento, a ciência e a tecnologia, mas a reformá-los. A segunda abordagem, biocêntrica, coloca em xeque o humanismo ocidental e defende a ideia de um “contrato natural” no seio do qual todo o universo é sujeito de direitos, inclusive as árvores e os minerais. Para os *deep green*, o objeto “mundo da natureza” tornou-se um dos atores principais do nosso tempo. Isso significa que a proteção da natureza e o reconhecimento de seu direito à existência independentemente do ser humano vêm acompanhados sempre de uma dimensão crítica a respeito da modernidade, designada como ocidental, etnocêntrica, tecnicista e consumista.

No quadro geral das mutações da política mundial, a problemática do meio ambiente adquiriu assim potencial de transformação das tensões entre os princípios de soberania e de

responsabilidade, entre os interesses particulares dos agentes individuais e as necessidades macro-coletivas. Como afirmam Badie e Smouts (1992, p. 214),

as ameaças que pesam sobre o meio ambiente e a necessidade de responder a elas de forma coletiva obrigam a formular questões filosóficas essenciais [...] elas permitiram redescobrir e introduzir na linguagem internacional a velha noção aristotélica e tomista de bem comum”.

A problemática do meio ambiente é um dos fatores de reacomodação das relações internacionais, da mesma forma que as crises de identidade, os fluxos transnacionais (demográficos, culturais e econômicos) e o retorno do fenômeno religioso no cenário político internacional. Ela é uma das dimensões dos processos de globalização e participa, assim, dos diferentes esforços de regulação da ordem mundial. O meio ambiente constituiria concomitantemente um fator de interdependência ecológica e de interdependência econômica; conseqüentemente, ele participa do duplo jogo das regulações por solidariedades (por ações concertadas entre Estados e sociedades) e pelo mercado (ação estratégica das empresas).

Hoje, o verdadeiro desafio colocado pela problemática do meio ambiente no âmbito das relações internacionais não se refere ao destino do capitalismo ou do progresso científico e tecnológico, mas sim aos padrões de qualidade de vida e satisfação com o meio ambiente, ambos ameaçados pelo “mal-desenvolvimento” (SACHS, 1994), tanto nos países industrializados como nos países do Sul. Como lembra Brenton (1994), a importância do problema ambiental na reflexão sobre a ordem política contemporânea é evidente, uma vez que a interdependência entre os interesses particulares e a necessidade de uma ação coletiva, ambos, impõem uma agenda de negociações sem precedentes entre os atores públicos e privados, individuais e coletivos. Porque apresenta constrangimentos claros à expan-

são sem limites do modo capitalista de produção, o problema ambiental está integrado à ordem política dos dias de hoje, desconstruindo numerosos mitos relativos ao progresso tecnológico e ao crescimento. A partir do momento em que se impõe na agenda das negociações, a internalização dos custos impostos pela crise ambiental na economia e na política tem efeitos claros no nível sistêmico, mas também na ação dos sujeitos políticos contemporâneos. (COMOLET, 1991; DELEAGE, 1992) Essa ação ecológica re-situa os modos de organização da política em termos de redes, de horizontalidade da decisão e da fluidez organizacional; ela põe igualmente em evidência um sujeito social complexo que, dotado de um pensamento ecologizado que ultrapassa diferentes fronteiras (territórios, disciplinas, setores), posiciona-se à margem e para além dos partidos tradicionais e das formas clássicas de afiliação política individual e coletiva (classe social, nação).

É possível dizer que o movimento ambientalista, analisado neste capítulo a partir da atuação da organização SOS Mata Atlântica (Brasil), redefine de forma inovadora a ação coletiva transnacional e a noção de bens públicos mundiais. SOS Mata Atlântica (SOS MA) é uma organização do tipo associativa sem fins lucrativos, de natureza laica e apartidária. SOS MA foi criada em 1986, no contexto político renovado pela abertura do espaço público brasileiro aos debates políticos, marcado pela redemocratização do Estado e pelo processo de formulação da Constituição Federal de 1988 – a qual incluiu temas relativos à proteção do meio ambiente no seu texto. Além disso, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, mobilizou numerosos atores não-institucionais em torno das relações entre ecologia, economia, política e sociedade. SOS MA pôde, então, reforçar as suas atividades e criar suas redes neste momento histórico, quando integrou na sua ação coletiva cientistas, jornalistas, em-

presários e militantes ecologistas que tinham até então gravitado em torno da União dos Defensores da Terra (OIKOS).

A missão política dessa organização integra palavras de ordem tais como a cidadania ecológica, a responsabilização do indivíduo, assim como a necessidade de uma ação política imediata que não seja postergada a um futuro incerto. Segundo o seu presidente, Roberto Leme Klabin (empresário do setor de indústrias de celulose e com um papel muito ativo no movimento ecologista brasileiro), o objetivo principal da SOS MA é lutar para a solução dos problemas ambientais mundiais a partir de sua ação nas zonas e porções que permanecem da floresta atlântica (que cobria, originalmente, toda a costa brasileira). A luta inclui também a valorização da cultura e a identidade física das comunidades que vivem na Mata Atlântica, assim como a salvaguarda das características culturais, históricas e naturais das suas áreas. SOS MA organiza e compila dados que estão dispersos acerca do ecossistema dessa floresta, realiza atividades de educação ambiental, desenvolve programas de suporte às iniciativas locais de proteção à biodiversidade e faz monitoramento das políticas públicas no campo do ambientalismo.

Tudo isso é realizado em parceria com as instituições federais especializadas. A rede de atores mobilizados pela SOS MA inclui igualmente outras associações ecológicas nacionais e internacionais, além de operadores econômicos e redes de cooperação científica. A organização conta, por exemplo, com a parceria de certas grandes empresas do Brasil, tais como o banco BRADESCO que lançou recentemente um programa de ecofinanciamento segundo o qual, para cada automóvel financiado conforme certos critérios, dezenas de mudas de árvores serão distribuídas e plantadas nas regiões da Mata Atlântica. Do mesmo modo, a organização conta atualmente com mais de cem mil associados que contribuem individualmente para o seu financiamento. Ademais, SOS MA realiza projetos em cooperação com instituições governamentais, centros de pesquisa e de

ensino, e com agências internacionais e nacionais de cooperação para o desenvolvimento.

SOS MA estabeleceu duas alianças estratégicas que são primordiais para a organização. Primeiramente, o Pacto Murici que é dedicado à preservação da parte da floresta atlântica situada na região nordeste do Brasil. O Pacto resulta da ação concertada de oito associações ambientalistas sob a coordenação da AMANE (Associação para a proteção da Mata Atlântica do Nordeste). Três dessas oito associações são internacionais: *Birdlife International* (para a proteção aos pássaros, o seu habitat e a biodiversidade em geral) presente no Brasil desde o ano 2000; *Conservation International* (de caráter técnico-científico, tem por objetivo a preservação da biodiversidade e sua exploração durável), além de *The Nature Conservancy* (proteção das plantas, animais e das comunidades naturais que representam a diversidade da vida no planeta). Em segundo lugar, a SOS MA colocou em cena uma parceria com a Aliança para a Conservação da Mata Atlântica cujo objetivo principal é implementar uma estratégia política comum com a entidade *Conservation International* por meio do compartilhamento do poder decisório e da corresponsabilidade nas ações desenvolvidas entre a *Alliance* e a *Conservation*. Conforme os próprios associados da SOS MA, um dos fatores explicativos do sucesso dessas diferentes alianças seria a complementaridade das ações das diferentes organizações parceiras, uma vez que se associam redes nacionais e internacionais com o mesmo propósito, qual seja: a proteção da floresta e de sua sociobiodiversidade.

O que esse exemplo de organização que atua em favor da proteção da floresta atlântica no Brasil revela em relação ao campo do ambientalismo contemporâneo? Quais são as matrizes que esse campo evoca em relação à ideia de transformar a ação política contemporânea? Será que a SOS MA é uma organização-em-rede portadora de novos sentidos do político e das novas expressões da conflitualidade política? Para responder a essas questões, retomamos agora as seis categorias de análise que nos

permitem aproximar os movimentos de proteção ao meio ambiente de outros movimentos que agem em favor da renovação da política mundial, como o caso dos movimentos de mulheres analisado anteriormente.

Em primeiro lugar, do ponto de vista *do território e da articulação das escalas*, é importante notar que as mensagens políticas e as ações propostas pelos movimentos ambientalistas tomam uma dimensão verdadeiramente transnacional. No processo de apropriação política e econômica dos espaços pelos indivíduos, o território da crise ambiental não é nem parcial nem limitado a uma escala local ou nacional. O conteúdo dessa crise e sua extensão obrigam os operadores econômicos a repensar o desenvolvimento, estabelecendo relações entre as redes transnacionais, os atores locais e o Estado nos processos de formulação de políticas públicas. As ameaças introduzidas pelos estilos de vida e pelos modos de produção ultrapassam as fronteiras nacionais e geram conflitos cuja solução política implica forçosamente a negociação multilateral entre os atores governamentais, econômicos e sociais. (SACHS, 1994) Os problemas ambientais, do local ao global, têm um impacto sobre a definição da segurança coletiva (aquecimento do planeta); colocam em questão um conjunto de princípios fundamentais da ordem mundial contemporânea: as fronteiras administrativas dos Estados nacionais, a separação entre o nacional e o internacional, a definição monolítica do interesse nacional, a ação estatal baseada na razão de Estado, assim como a soberania sem limites dos Estados.

No entanto, o território não é sinônimo de espaço e não se restringe à dimensão material da realidade. A problemática ambientalista perturba o mundo moderno da territorialidade contínua e justaposta, mas contribui igualmente para a crescente relevância da ideia de multiterritorialização. (HAESBAERT, 2006) Na modernidade, os territórios são construídos pelo sujeito nacional em suas relações com o Estado na qualidade de territórios-zonas (fixos, enquadrados, hierarquizados). Na modernidade avançada, os novos territórios são territórios-redes

(descontínuos, fragmentados, simultâneos). São esses territórios-redes que servem de suporte para o desenvolvimento do ativismo ecológico transnacional e de projetos que envolvem atores múltiplos do Norte e do Sul. Como afirmou Durkheim, com o avançar da história, veremos que uma organização que se funda sobre agrupamentos territoriais (aldeias, vilas, distritos, províncias) se torna cada vez menos importante; sem dúvida, pertencemos todos a uma comuna, a um departamento, mas esses laços que nos unem serão cada vez mais frágeis e mais fluídos. Essas divisões geográficas serão majoritariamente artificiais e não despertarão em nós sentimentos profundos. O espírito provincial terá desaparecido de forma definitiva; o patriotismo de paróquia se tornará um arcaísmo que não poderá mais ser restaurado. (DURKHEIM apud HAESBAERT, 2006, p. 23) Isso não quer dizer que as circunstâncias territoriais fixas estejam destinadas a desaparecer completamente da política contemporânea, tendo em conta que as instituições antigas não desaparecem do dia para a noite diante das novas agências que surgem; elas sempre deixam seus vestígios. Entretanto, a organização política e social, de fundamento territorial e espacial exclusivo, coexiste com novas formas e conteúdos de reterritorialização, notadamente aquelas relativas às solidariedades transnacionais em torno da ecologia política.

A segunda categoria que nos permite rever nosso entendimento da organização da política contemporânea a partir do exemplo factual de SOS MA corresponde à *temporalidade* e à necessidade de gerir as incertezas produzidas por riscos ambientais. O tempo ecológico intervém na política de diferentes maneiras: por meio da definição de solidariedades diacrônicas entre as gerações (proteger o meio ambiente hoje com o propósito de garantir as condições mínimas de desenvolvimento para as gerações futuras), pela definição de prioridades políticas e de recursos para resolver os problemas do meio ambiente (o tempo geológico do meio ambiente é diferente do tempo de curto prazo da democracia representativa) ou ainda por meio da neces-

cidade de internalização dos custos econômicos pelas empresas (a competitividade e a produtividade dos mercados que funcionam na base do curto prazo, em contradição com as projeções futuras e os custos associados às mudanças de modelos tecnológicos). É evidente que, nesse contexto, a questão ambiental impõe uma negociação política entre os interesses em conflito, e coloca em evidência a tensão e a necessidade de reconciliação entre os Estados, os operadores econômicos e os atores sociais a fim de implementar uma série de soluções convergentes em benefício dos interesses difusos do meio ambiente planetário. O pensamento ecológico se quer assim uma denúncia do 'laissez-faire' típico do liberalismo econômico: o horizonte temporal do economista não ultrapassa os dez ou vinte próximos anos (ou as próximas semanas para o mercado acionário), ao passo que o tempo geológico da natureza nos remete a décadas ou mesmo séculos.

Isso implica uma arbitragem política entre a defesa da noção de bens comuns e as estratégias individualistas baseadas nos interesses setoriais e de curto prazo. Na prática da negociação internacional, o problema se põe quando da definição dos bens a serem protegidos, dos mecanismos a serem implementados para sua preservação, além dos meios de financiamento das medidas de promoção de um desenvolvimento durável. (BADIE e SMOUTS, 1992)⁷ Um ponto fundamental, mas altamente complexo diz respeito a que tais decisões devem ser tomadas na ausência de certezas e de definições claras das consequências das degradações ecológicas. Pois não há consenso científico que sirva de fundamento às decisões políticas: essas são frequentemente tomadas em uma base de incertezas quanto aos impactos futuros. Consequentemente, resulta um novo princípio político: o princípio da precaução que visa a mudar a percepção dos

⁷ Após o macro diagnóstico realizado durante o processo da Conferência do Rio em 1992, o custo anual de implementação da Agenda-21 foi estimado em seiscentos milhões de US dólares. Ora, quem financia essas necessidades? Quem gerencia esses recursos e com base em que prioridades?

atores econômicos e políticos responsáveis no momento de sua decisão a respeito dos investimentos e dos programas de desenvolvimento. (D'AMATO, 1990; SACHS, 1994)⁸

A terceira categoria de análise observada a partir do caso da SOS MA diz respeito às múltiplas *identidades e representações sociais* do meio ambiente na construção dos problemas ecológicos que integram a agenda política contemporânea. As construções individuais e coletivas do ambientalismo se distinguem em função das representações do tempo, do espaço, da sociabilidade e, ao mesmo tempo, das normas aplicáveis à solução dos problemas coletivos. (COMOLET, 1991) Por exemplo, o meio ambiente pode ser concebido como momento harmonioso e mítico, como polaridade voltada para um futuro incerto marcado pela atividade humana, ou ainda como um meio ambiente que consagra um sonho passado, tal como um verdadeiro “jardim do Éden”. Essas diferentes representações sociais são fundamentais no processo político e econômico de tomada de decisões, seja no nível dos governos, seja no nível da sociedade e dos indivíduos. (LASCOUMES, 1994)

Nesse sentido, o meio ambiente deve ser visto como uma construção social: ele não é nem um bem pré-existente, nem um patrimônio a-histórico, nem uma entidade dotada de uma essência atemporal. O meio ambiente enquanto questão de sociedade é uma natureza trabalhada pela política, ou seja, ele é um produto da história. A “transcodificação”⁹ pode ser compreen-

⁸ A problemática ecológica é marcada pela dupla noção de incerteza e imprevisibilidade, o que aumenta de forma significativa os riscos econômicos e as tensões políticas. É evidente que a adoção do princípio de precaução pode igualmente contribuir ao deslanche de certas visões catastróficas ligadas à ideia de desindustrialização e não crescimento econômico. Uma interpretação restritiva do princípio de precaução pode levar à inação econômica, colocando em questão o progresso e a equação do desenvolvimento – fator que inquieta sobremaneira os dirigentes dos grandes países do Sul (as economias emergentes). O princípio de precaução afirma que não se deve agir quando os riscos potenciais são importantes, que é preciso buscar núcleos de convergência em torno de novas trajetórias no quadro de uma agenda de negociação contínua.

⁹ A noção de “transcodificação” desenvolvida por Lascoumes (1994) é próxima da ideia de “tradução” que havia sido introduzida por Michel Callon em “Elementos para uma sociologia da tradução”, in *Année Sociologique*, XXXVI, 1984, p.169.

didada como uma atividade que compõe a agenda (*agenda setting*), ocorrendo por meio da ação da mídia e do setor privado, da ação político-administrativa, ou ainda por meio da ação associativa e cidadã – revelando, assim, o caráter intersetorial e pluridimensional da ecologia política. O acesso a conhecimentos variados sobre os problemas ambientais e a possibilidade de questionar as escolhas econômicas, tecnológicas e sociais são dois fatores que contribuem para a constituição de um espaço público ampliado, inclusive no plano internacional.

No que diz respeito ao enunciado internacional do meio ambiente, é necessário, é claro, levar igualmente em conta a variedade de atores envolvidos na crise ambiental, muitos dos quais requerendo um *estatuto de competência particular* na agenda ecológica mundial. As redes e os movimentos ecológicos, malgrado a sua grande heterogeneidade e os conflitos que envolvem (por exemplo, no que diz respeito às representações sociais do problema ambiental), trabalham no campo de uma consciência política ecologizada porque chamam a atenção para os novos estilos de vida e a busca de uma qualidade de vida fundada nas ideias de auto-suficiência, ruptura com o consumismo e uma nova ética no comércio equitativo. (COMOLET, 1991) Pelo viés das solidariedades transnacionais, os ecologistas são novos atores políticos que promovem uma desconstrução da exclusividade da cidadania nacional ao projetar os fundamentos de uma cidadania planetária. (MORIN; KERN, 1993) Eles demandam ser reconhecidos e integrados nos processos de tomada de decisão (como forma de participação política), assim como um *status* de competência técnica (informes paralelos, *contra-expertise*) nas negociações intergovernamentais.

Com o propósito de convencer populações e sociedades a modificarem seu comportamento (por exemplo, de utilizar menos o automóvel ou de reduzir a calefação ou a refrigeração), processos produtivos (e, portanto, o comportamento dos operadores econômicos), os movimentos ambientalistas questionam o *status quo* por meio de *estratégias de visibilidade* típicas do repertório

rio moderno das ações coletivas (manifestações, petições), mas igualmente pelo viés de ações midiáticas (*happenings*), pelo *lobby* e pela produção de relatórios científicos por meio das redes profissionais e universitárias que eles mobilizam. Dessa forma, esses movimentos interferem diretamente no ciclo de vida da política pública (*policy life cycle*) por meio de ações que caracterizam a luta pelo reconhecimento da relevância do tema, pela formulação de propostas, implementação de soluções, controle ou monitoramento. Trata-se de movimentos associativos de um novo tipo, baseados no esgotamento ideológico dos partidos tradicionais e na necessidade de assumir, à esquerda como à direita, os mesmos constrangimentos da gestão da economia de mercado. A partir de uma estrutura organizacional em rede, atuam à margem dos partidos políticos e se comportam como grupos de pressão e de contra-poder cujas pautas oferecem uma alternativa à ideologia dominante¹⁰.

O campo político do ambientalismo enfatiza a necessidade de conceber a ação política como sendo capaz de superar pelo menos três dilemas: o dilema entre soberania e interdependência, o dilema entre globalização neoliberal e proteção dos bens comuns, e, por fim, aquele entre os interesses particulares e os interesses coletivos.

Parafraseando Badie (1995), a problemática ambiental põe em evidência a hipótese da “soberania perdida”, vez que impõe o princípio de responsabilidade na ação política transnacional. Ao trazer este princípio ético e político para o plano das rela-

¹⁰ Alguns autores preferem utilizar os termos “grupos de pressão”, “atores transnacionais” ou “grupos de interesse”. Não é nosso objetivo, aqui, discutir a definição de ONG como objeto de estudo. Nós nos restringimos, portanto, a lembrar que a noção de “grupos de interesse” recobre realidades muito diversas que englobam grupos setoriais (companhias multinacionais ou sindicatos) e grupos associativos (organizações religiosas e os movimentos ecológicos). A expressão “grupos de pressão”, comparativamente a “grupos de interesse”, só traria uma vantagem em termos analíticos: ela permite refletir sobre a maneira como os movimentos exercem sua influência, uma vez que é o ato de exercer pressão que transporta os movimentos de proteção ao meio ambiente para o cenário político. Ver Peter Willets (1982). Ver também Johan Galtung: International Organisations and World Decision-making. In: *Associations Transnationales*, 4/1986.

ções internacionais, é importante ter em conta o Estado e seu sistema interestatal, mas, principalmente, é fundamental levar em consideração as autoridades superpostas (mercado, agências internacionais e Estados), as lealdades múltiplas e a noção de soberania condicionada (pelo capital e pela política da natureza). Se, na modernidade, as comunidades de pertencimento (a topofilia da política) se desenvolveram em torno do Estado, o campo do ambientalismo renovado nas redes anti/alterglobalistas mostra que novas comunidades de consciência se desenvolvem externamente às contradições estatais, sem levar sempre e exclusivamente em conta as fronteiras e as nacionalidades. Para que a esfera pública, originalmente conceituada de forma co-extensiva à comunidade política soberana estatal, seja re-politizada e faça sentido para os cidadãos (permitindo, uma vez mais, questionamentos sobre igualdade, paridade, reconhecimento, inclusão e participação), é necessário conceber a formação das opiniões públicas e a constituição de interlocutores políticos para além dos limites e dos parâmetros de Westphalia, constituindo o que Nancy Fraser denomina de “modelo pós-Westphaliano de soberania desagregada”. (FRASER, 2007, p. 55) Enfim, retomando Rosenau (1992) e sua noção de um “mundo multicentrado”, os transnacionalismos engendrados pela crise ecológica na América Latina ganham forma graças, também, à ação dos indivíduos mais informados e com maior aptidão para agir no mundo da política mundial – os *skillfull individuals* de James Rosenau. Os sujeitos, na modernidade avançada, têm uma base de lealdade que é igualmente territorializada (são cidadãos de um Estado), mas colocam em cena múltiplas formas de solidariedade e afiliação política que lhes permitem uma reterritorialização na qualidade de ecologistas e defensores de um ideal de cidadania planetária. Isso traduz uma configuração de cadeias complexas de interdependência entre as diferentes expressões de solidariedade dos sujeitos políticos na contemporaneidade. (DEVIN, 2004)

Considerações finais: que convergências na renovação da política mundial?

Ao longo deste capítulo, procuramos analisar algumas das novas dimensões do campo da política geradas pela ação sistemática, há pelo menos quatro décadas, dos movimentos transnacionais das mulheres e de proteção ao meio ambiente. Em ambos os casos, os sujeitos estratégicos se constroem a partir de vários territórios e do desenvolvimento de identidades fundadas na noção de multi-pertencimento. Esses dois elementos remetem a experiências sociais influenciadas por dimensões comunicacionais (por exemplo, a reterritorialização via o ciberespaço) e simbólico-culturais (por exemplo, a fluidez das fronteiras entre o material e o imaterial). Como novos sujeitos da política mundial, os movimentos das mulheres e as redes ambientalistas constroem territórios múltiplos (de origem, de classe social, de gênero, de solidariedades) e desestabilizam a fixidez e as hierarquias da política institucionalizada segundo os cânones das negociações internacionais. No entanto, os diferentes membros desses dois movimentos ainda necessitam ter acesso a códigos e conexões (infraestrutura, mediações, linguagem) para desempenhar um papel mais central na política mundial. Dito de outra forma, há fatores de natureza estrutural e contextual das relações internacionais que definem sempre o *in* e o *out* dos diferentes processos da globalização contemporânea; esses fatores foram analisados segundo as seis categorias propostas no início deste capítulo.

À guisa de conclusão, enfocamos três eixos analíticos que nos permitem examinar os elementos de convergência das construções sociais e das estratégias políticas desenvolvidas por esses dois movimentos no seu esforço de renovação da política mundial: (i) as relações entre o local e o global; (ii) a contestação dos limites impostos pela soberania clássica delimitada pela definição da cidadania nacional; (iii) a emancipação do sujeito homem-mulher e da natureza enquanto sujeito político.

No que diz respeito ao primeiro eixo analítico, os movimentos de mulheres permitem reconstruir a micropolítica vivida no plano local do cotidiano e da intimidade (a família, o corpo, as emoções), ao mesmo tempo em que a articulam a pelo menos outras três modalidades de demandas políticas: aquelas relacionadas ao reconhecimento da mulher como sujeito de direito, distinta em seu gênero, aquelas relacionadas às reformas das instituições nacionais e internacionais, assim como as demandas voltadas para as normas jurídicas e as políticas públicas. Por exemplo, é na base das lutas para a proteção das mulheres contra toda sorte de violência e opressão (postas pela Marcha Mundial das Mulheres) que os diferentes movimentos brasileiros que dela participam defendem, no plano nacional, a necessidade de introduzir uma legislação específica para a mulher (reconhecimento dos direitos das mulheres no seio dos direitos humanos) e também de implementar um conjunto de instituições e centros especializados de assistência às mulheres (delegacias de polícia para a mulher, conselhos municipais para a mulher, secretaria nacional da mulher e políticas públicas pertinentes). Logo, a Marcha contribui para que os governos nacionais e as políticas públicas levem em conta as tensões e os conflitos particulares que subjagam o gênero feminino nos diversos contextos. No caso específico das delegacias para a mulher, a sua implementação nas grandes cidades brasileiras se deve a normas constitucionais providas graças às lutas e às articulações políticas das mulheres em várias escalas e em vários momentos do movimento feminista no Brasil. Isso quer dizer que cada sociedade, dotada de suas próprias normas sociais, produz as condições nacionais específicas que permitem responder aos interesses das mulheres, que estão conectadas com os parâmetros da mundialização das lutas feministas contemporâneas. Por conseguinte, as conquistas institucionais e normativas produzem uma visibilidade necessária a fim de legitimar a causa do feminismo como um conjunto de ideias e de princípios que regulam as relações de poder do local ao global.

No caso dos movimentos de proteção ao meio ambiente, os laços entre o local e o global se constroem a partir de um ponto de vista físico e geográfico, mas também de uma perspectiva das solidariedades produzidas graças aos conhecimentos acumulados e à consciência ambiental ampliada dos sujeitos individuais e coletivos. As crises ambientais, tais como as alterações climáticas, os excessos do consumismo, os efeitos do produtivismo, a gestão mercadológica da biodiversidade ou ainda a poluição dos mares, todos têm uma natureza trans-fronteiriça e dizem respeito ao conjunto da sociedade-mundo. O local é nesse caso a origem ou o ponto onde se manifestam as crises cujas soluções e mecanismos de regulação política requerem frequentemente ultrapassar a fronteira nacional. Essa ultrapassagem pode, entre outros aspectos, construir-se em uma base material de necessidades e imaterial de símbolos que resultam em laços de solidariedades entre grupos de indivíduos ou de organizações. É o caso, por exemplo, das solidariedades e das alianças construídas pela SOS Mata Atlântica com organizações internacionais em favor da preservação das espécies animais e vegetais da floresta atlântica brasileira que podem estar ameaçadas de extinção. As solidariedades resultam, neste exemplo, de uma aproximação moral entre indivíduos e atores sociais cujas experiências, lições do passado, a consciência de viver em um mesmo planeta, os aproximam para além das fronteiras nacionais. (DEVIN, 2004) Por conseguinte, esses mesmos movimentos tornam evidente que as condições biofísicas são cada vez mais politizadas, porquanto a crise ambiental cria conflitos que se situam para além das fronteiras do Estado e ultrapassam as capacidades institucionais existentes. No entanto, quando os movimentos ambientalistas exigem soluções e abordagens locais para a crise planetária (mudança nos estilos de vida, controle social sobre os mecanismos de regulação governamental ou denúncia dos impactos econômicos sobre as comunidades tradicionais), lembram que a antinomia local-global não é fundada em uma relação de exclusão; atentam também a que os problemas ambientais permitem

a interação de interesses metaforicamente longínquos, mas que se constroem cada vez mais de forma transnacional. Nesse caso, o transnacional exprime uma experiência cultural que não está limitada por fronteiras nacionais.

O segundo eixo de análise aborda a contestação dos limites da soberania clássica na definição da cidadania nacional. A contribuição das lutas feministas foi profunda e radical na mudança destas duas estruturas modernas do político – soberania e cidadania. O feminismo formulou a questão de gênero e de sua relação com o patriarcalismo ocidental ou oriental, tradicional ou moderno, o que tornou as ideias feministas mais abrangentes que as próprias fronteiras da nação. Isso se deu por meio de representações sobre as identidades e os sujeitos que são organizados sob a forma de redes transnacionais de trocas militantes, políticas, intelectuais, culturais e ainda religiosas. Os movimentos das mulheres implementaram, assim, uma estratégia marcada por uma dicotomia política maior, a saber: as mobilizações locais se desenvolvem sobre um território nacional soberano, ao mesmo tempo em que contribuem para a construção de uma força política em torno de ideias e de estratégias que ultrapassam esse mesmo território. A partir disso, as mobilizações se organizam como estruturas produtoras de convergências transnacionais. Através dos diferentes fóruns internacionais e das redes mundiais (entre elas a Marcha Mundial das Mulheres), essas estruturas aproximam as conquistas do feminismo em favor de uma cidadania ampliada e dotada de múltiplas referências culturais e políticas.

No caso dos movimentos de proteção ao meio ambiente, a natureza claramente transnacional das crises ecológicas coloca em causa dois dos princípios centrais sobre os quais se apoia o Estado e se fundamentam as relações internacionais clássicas: a soberania estatal e a cidadania nacional. Um mundo fundado exclusivamente sobre a soberania nacional é incapaz de produzir regulações que respondam de forma adequada aos desafios ambientais globais. Cada governo tende a se inquietar com seus

interesses nacionais, frequentemente definidos em função de objetivos relativos a crescimento econômico, estabilidade política ou prestígio internacional. Diante do meio ambiente – tal como a toda sorte de relações sociais infra ou transnacionais – o Estado é, por assim dizer, desapropriado de alguns de seus papéis monopolísticos básicos: cada vez mais, atores sociais e operadores econômicos se apropriam de algumas das funções anteriormente exclusivas do aparelho estatal nacional. O desafio postulado pelos movimentos ambientalistas é o de conciliar o bem estar de um cidadão nacional com aquele da natureza e do ecossistema mundial – pois o que é bom para um país de um ponto de vista econômico pode não sê-lo necessariamente para todas as outras nações de um ponto de vista ambiental. Os movimentos de proteção ao meio ambiente permitem, pode-se dizer, tornar visível a inadequação crescente entre as instâncias de regulação institucional, de um lado, e os níveis espaciais e temporais das crises ecológicas engendradas pelas atividades econômicas globalizadas, por outro.

Finalmente, em referência ao terceiro eixo analítico, podemos afirmar que as contribuições do feminismo e do ambientalismo para a renovação da ordem política mundial nos remetem à ideia de emancipação do sujeito homem-mulher e da natureza como sujeito. O direito à igualdade e à diferença é o primeiro elemento que situa o sujeito feminino nas relações sociais, exigindo uma política de gênero e do corpo diferenciada da política tradicional. É assim que os movimentos das mulheres podem pleitear um *status* de competência e demandar reconhecimento a fim de participar, negociar, decidir e controlar ativamente tudo que organiza a vida em sociedade, estabelecendo o laço entre a mulher, o homem e a natureza. Isso aproxima os dois movimentos analisados neste capítulo, pois ambos desnaturalizam os discursos de subjugação da mulher ao homem e os que submetem as forças da natureza às forças do ser humano e do mercado (a razão, a máquina, a criatividade e a produção). Nesse sentido, a mulher se emancipa por meio da luta que a

diferencia do homem, ao passo que os seres humanos emancipam a natureza por meio da luta que a transforma em política. Os movimentos ambientalistas impõem à sociedade que a natureza seja reconhecida como um sujeito moribundo que necessita se restabelecer e ser protegido. Eles disseminam uma ecologia política concebida como a sublevação da natureza, produzindo uma preocupação nova e, portanto, um modo novo de organização política. O feminismo e a ecologia política opõem à política do poder hierarquizada uma nova política mundial baseada em uma recomposição progressiva de relações transformadas entre a mulher e o homem e de relações transformadas entre a sociedade e a natureza. É assim que os movimentos de mulheres e de proteção ao meio ambiente dão forma a uma temporalidade política que associa o tempo presente às mudanças da história, assim como o tempo político de hoje ao tempo geológico do planeta. (LATOURE, 1999; MILANI, 2000)

Referências

BADIE, B. *La Fin des Territoires, essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*. Paris: Fayard, 1995. (Collection L'Espace du Politique).

BRENTON, T. *The greening of machiavelli*. London: Earthscan, 1994.

CALDWELL, L. *International environmental policy*. Boulder (Colorado): Boulder University Press, 1984.

COMOLET, A. Le renouveau écologique: de l'éco-utopie à l'écocapitalisme. *Futuribles*, p. 41-54, set. 1991.

D'AMATO, A. What obligation does our generation owe to the next? An approach to global environmental responsibility. *American Journal of International Law*, v. 84, n. 1, p. 190-213, jan. 1990.

DELEAGE, J. P. Ecologie: les nouvelles exigences théoriques. *Ecologie Politique*, n. 1, p. 1-12, jan. de 1992.

DELLA PORTA, D.; TARROW, S. (Org.). *Transnational protest and global activism*. New York: Rowman and Littlefield Publishers, 2005.

- DEVIN, G. (Org.). *Les solidarités transnationales*. Paris: L'Harmattan, 2004.
- DUFOUR, P.; GIRAUD, I. Altermondialisme et féminisme: pourquoi faire? Le cas de la Marche mondiale des femmes. *Chroniques féministes*, n. 93, p. 9-16, 2005.
- FERRY, L. *L'écologie profonde: essai de critique philosophique*. Paris: Fondation Saint-Simon, 1992.
- FRASER, N. Rethinking recognition. *New Left Review*, n. 3, maio/jun. 2000.
- HAESBAERT, R. O mito da desterritorialização – do fim dos territórios à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- KHAGRAM, S.; RIKER, V. J.; SIKKINK, K. *Restructuring world politics, transnational social movements, networks and norms*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.
- LASCOURMES, P. *L'eco-pouvoir, environnements et politiques*. Paris: La Découverte, 1994.
- LATOUR, B. *Politiques de la nature, comment faire entrer les sciences en démocratie*. Paris: La Découverte, 1999.
- LEIS, H. et al. *Ecologia e política mundial*. Rio de Janeiro: Vozes, 1991.
- MARTINEZ-ALIER, J. *O ecologismo dos pobres*. São Paulo: Contexto, 2007.
- MASSON, D. Escala geográfica e transnacionalização: análise sobre movimentos sociais de mulheres. *Caderno CRH*, v. 19, n. 48, set./dez., 2006.
- MATTE, D. Um espaço para mudança. *Revista de Estudos Feministas*, v. 11, n. 2, Florianópolis, jul./dez. 2003.
- MELUCCI, A. *A invenção do presente*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- _____. *Nomads of the present*. Londres, Hutchinson Radius, 1989.
- MILANI, C. R. S. La complexité dans l'analyse du système-monde: l'environnement et les régulations mondiales. In: *Droit et Société*, n° 46, p. 425-455, 2000.
- _____. Governança global e meio ambiente: como compatibilizar economia, política e ecologia. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADE-

NAUER. Governança Global, reorganização da política em todos os níveis de ação. São Paulo, 1999. p. 97-128.

MILANI, C. R. S.; LANIADO, R. N. Transnational social movements in a globalizing world: a methodological approach based on the analysis of the World Social Forum. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, n. 2, p. 10-39, 2007.

MOGHADAM, V. M. Transnational feminist networks, collective action in an era of globalization. *International Sociology*, v. 15, n.1, 2000.

MORIN, E.; KERN, A. B. *Terre Patrie*. Paris: Editions du Seuil, 1993.

ROSENAU, J. N. Governance, Order, and Change. In: ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E.-O. (Org.). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1-29.

SACHS, I. Le défi de l'environnement. In: SALOMON, J.-J. et al. *La quête incertaine, science, technologie, développement*. Tokyo: United Nations University Press; Paris: Economica, 1994. p. 321-361.

SCOTT, J. Experience. In: BUTLER, J; SCOTT, J. W. (Org.). *Feminist theorize the political*. New York: Routledge, 1992a.

_____. História das mulheres. In: BURKE, P. (Org.). *A escrita da história*. São Paulo: UNESP, 1992b.

_____. Only paradoxes to offer: French feminists and the rights of man. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

SIMONNET, D. *L'ecologisme*. Paris: Presses Universitaires de France, 1982.

SMOUTS, M.-C. (Org.). *As novas relações internacionais: práticas e teorias*. Brasília: Editora da UnB, 2004.

TARROW, S. G. *Power in Movement: Social Movement and Contentious Politics*. New York, Cambridge University Press, 1998.

THOMPSON, K. B. Women's rights are human rights. In: S. KHAGRAM; V. RIKER; K. SIKKINK (Org.). *Restructuring world politics, transnational social movements, networks and norms*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 2002.

TOURAINÉ, A. *Crítica da modernidade*. Petrópolis, Vozes, 1995.

_____. *Un nouveau paradigme, pour comprendre le monde aujourd'hui*. Paris: Fayard, 2005.

WALLERSTEIN, I. M. *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

_____. The dilemmas of open space: the future of the World Social Forum. *International Social Science Journal*, n. 182, dez. 2004.

WILLETS, Peter. Pressure Groups as Transnational Actors. In: _____. (Org.). *Pressure Groups in the Global System*, New York, St. Martin's Press, 1982.

CAPÍTULO 11

Teoria e ensino em *Relações Internacionais no México*

Verónica de la Torre Oropeza

Introdução

Considerando as discussões que ocorrem no âmbito do chamado “quarto debate” (SODUPE, 2003)¹ na disciplina de Relações Internacionais (RI), o presente capítulo visa a investigar o estado atual do campo teórico e de ensino de RI em nível superior (licenciatura) no México. Busca, particularmente, analisar se o último debate epistemológico (ocorrido no final de 1980) tem incidido na formação e na academia mexicanas e, dessa forma, nos planos de estudos da disciplina de Teoria das Relações Internacionais.

Embora se possa ter acesso aos planos gerais de estudos, no nível de licenciatura, de muitas universidades por meio de Internet, não se sabe em que consistem os programas de estudo correspondentes a cada um de seus componentes. É claro que existe, e se encontra acessível, um primeiro plano para o curso de licenciatura, mas ele é quase sempre modificado pelo professor responsável que ministra a disciplina. Portanto, preferimos revisar artigos publicados em três revistas especializadas no

¹ Apesar de muitos autores de língua inglesa no campo das Relações Internacionais não falarem em um “quarto debate”, Kepa Sodupe, em sua obra em castelhano que aborda grande parte da discussão contemporânea sobre a teoria das relações internacionais, concorda com a postura de O. Wæver (1998), utilizando a expressão “quarto debate” a fim de esclarecer que o campo teórico mudou bastante a partir de meados dos anos 1980.

México nos últimos 15 anos, assim como *papers* apresentados, desde 1982, no único fórum nacional organizado pela Associação Mexicana de Estudos Internacionais (AMEI). A partir dessa informação, o presente capítulo pretende trazer uma primeira abordagem sobre o grau de atualização dos programas acadêmicos, buscando conhecer em que medida se dá seguimento aos debates que ocorrem nas Relações Internacionais desde há um pouco mais de vinte anos.

Para começar, será analisado, sucintamente, o desenvolvimento da disciplina, sua constituição como uma ciência autônoma dentro das ciências sociais e, mais importante, a reaparição da teoria social e das abordagens reflexivistas, em meados dos anos 1980, no campo das RI e o questionamento que tais abordagens trazem à metodologia e à epistemologia racionalistas (ainda predominantes na academia norte-americana). A segunda parte do trabalho trata de estudar as tendências atuais do campo de ensino e de conhecimento em RI no México.

Os primórdios das Relações Internacionais

A Primeira Guerra Mundial pôs fim ao “Concerto da Europa”, inaugurado em 1815 logo após a derrota do Império napoleônico, abrindo caminho para uma ordem internacional em que as principais decisões políticas, geopolíticas e econômicas já não eram mais tomadas exclusivamente pelas potências imperiais europeias: novos atores entravam em cena (Estados Unidos e Japão). Os Quatorze Pontos do discurso do Presidente Woodrow Wilson vieram dar sustento ao Tratado de Versalhes que encerrou a Grande Guerra. Entretanto, sabe-se que a sua proposta levou a inaugurar uma nova ordem internacional em que os ideais de liberdade, democracia e comércio seriam a chave para que os Estados Unidos abrissem a porta para a sua hegemonia imperialista no sistema internacional.

Foi Edward H. Carr (1939, p. 1-2), um dos historiadores ingleses mais influentes nos anos 1930², quem refletiu sobre as origens da disciplina das Relações Internacionais uma vez terminada a Primeira Guerra Mundial. O horror e o sofrimento que a guerra ocasionou na Europa trouxeram, também, uma “popularização” das relações internacionais³ entre as sociedades. A opinião pública anglófona, representada principalmente pelo movimento operário, demandou conhecer as causas que levaram a uma semelhante tragédia. Os acadêmicos, longe de se conformarem em responsabilizar a “diplomacia secreta” (CARR, 1939, p. 2) como a causa primeira da Grande Guerra, deram atenção a outros fatores que a teriam desencadeado. O objetivo primordial dessa incipiente disciplina foi, então, conhecer as causas das guerras para erradicá-las e caminhar-se em direção a uma sociedade internacional de paz. Cabe recordar que, no discurso de Woodrow Wilson perante o Congresso, um dos primeiros pontos foi justamente pôr fim à diplomacia secreta que implementavam as potências europeias. À época, Wilson passou a ser o representante do que se chamou de Idealismo, como corrente comprometida com os princípios de liberdade e fé no mercado, mas que, ao mesmo tempo, desmascarava as ambições imperialistas da jovem potência norte-americana, no âmbito do que já se podia vislumbrar como uma nova ordem internacional.

² Duncan Bell escreve o texto *Imperialism and Internationalism in the Discipline of International Relations*, em livro editado por David Long e Brian Schmidt (2005). Esses autores, somados a Sylvest (2004) sustentam que a brilhante retórica de E. H. Carr contribuiu para fundamentar um dos mitos da disciplina, no qual prima a ausência da história. Ou seja, que o período entre guerras ao qual Carr se referiu em sua conhecida obra *The Twenty Years Crisis: An Introduction to the Study of International Relations*, não tratou somente do debate entre o enfoque idealista defensor da organização internacional e a paz mundial versus a emergente geração de realistas políticos. A obra de Long e Schmidt é “revisionista” a respeito das origens das Relações Internacionais, repousando na influência dos aspectos da época: o “império” e o “internacionalismo”, e a relação entre eles, seriam os “temas constituintes” formativos. O “imperialismo e o internacionalismo, não o idealismo e o realismo, foram os temas dominantes quando as Relações Internacionais começaram a tomar forma como um campo de investigação”. (LONG; SCHMIDT, 2005, p. 9)

³ Outra obra importante nessa época é a de Harold Nicolson, *La diplomacia*, México, FCE, 1975 [1939].

São muitos os estudos que existem acerca das fontes originais da disciplina: o direito internacional e a história diplomática. Em castelhano, conta-se com as obras do jurista espanhol Truyol e Serra (TRUYOL, 1973), que sublinhava ter sido na década de 1930 que as Relações Internacionais se afirmaram como disciplina científica, intervindo em dois processos paralelos: por um lado, a aparição das novas orientações e concepções na História Diplomática e do Direito Internacional e, por outro, um fator determinante teria sido o desenvolvimento que alcançaram nesse momento as ciências sociais em geral e, em particular, a Ciência Política, a Sociologia e a Psicologia. Não obstante, uma vez que os Estados Unidos se configuraram como potência hegemônica após a Segunda Guerra Mundial, essas duas fontes foram quase totalmente substituídas por uma ciência política marcadamente norte-americana, talvez com um pouco de tradição analítica britânica. (BIGO; WALKER, 2007) Em tal contexto, produziu-se a ruptura com os departamentos de direito e história e apareceu a disciplina de Relações Internacionais, incluída em todos os programas de estudos de Ciências Políticas. (RICHARDSON, 1989, p. 281-283)

Já em 1955, Quincy Wright se havia referido ao fato de que o desenvolvimento das Relações Internacionais fora sintético em comparação com outras disciplinas das ciências sociais que surgiram mediante a análise ou subdivisão de velhas disciplinas. “Este campo pelo contrário teve de sintetizar numerosas disciplinas, cada uma com seu próprio ponto de vista acerca da sociedade internacional”. (WRIGHT, 1955, p. 33) As Relações Internacionais, em seu trajeto na direção da *maturidade científica*, suscitaram alguns debates. Desde o *mainstream*, o consenso indica que o primeiro foi o enfrentado pelos enfoques idealista (utópico) e realista nos anos 1930. No segundo, ambos os enfoques já conformados como a corrente tradicionalista, enfrentaram-se com o surgimento do “behaviorismo” (comportamentalismo) entre 1950 e 1970. O terceiro debate é o denominado interparadigmático, que dividiu os estudos da disciplina em três grupos

com visões diferentes da disciplina. O paradigma estadocêntrico, o globalista e o estruturalista. Praticamente esse estado do campo teórico se manteve intacto até meados dos 1980. No final dessa década, correntes reflexivistas emergem e se configuram enquanto novo desafio para os enfoques racionalistas: esse momento é, de acordo com Sodupe (2002, p. 16), o que representa o quarto debate. Contudo, as RI têm sido dominadas pelo paradigma estadocêntrico, e isso, como sublinha Holsti (1985), desde o século XVII até, pelo menos, os anos 1970.

A ideia de que a dominação de um paradigma ou de que a ausência de discrepâncias no seio de uma comunidade acadêmica sejam reflexos de uma ciência “madura” ou “normal” não tem o mesmo sentido nas ciências naturais e nas ciências sociais, aspecto considerado pelo próprio Thomas Khun (1970, p. 179). A influência dessa obra chega às Relações Internacionais tardiamente nos anos 1970, quando o predomínio do paradigma realista era latente. Essa situação obstaculizou o avanço da disciplina em sua busca de novos conhecimentos. Precisamente, as críticas ao estadocentrismo, provenientes dos enfoques alternativos que ofereciam outra visão do mundo mais próxima das próprias transformações globais em curso, motivaram John A. Vásquez (1983) a submeter a uma restrita análise o “poder” desse paradigma para “produzir conhecimento”. O resultado desse estudo apontou haver dois grupos de “anomalias”, o primeiro correspondendo à presença de relações de cooperação entre os Estados (processos de integração, por exemplo) e de atores transnacionais no cenário internacional, ao passo que o segundo diz respeito à ausência de referências às desigualdades econômicas entre os países, ignoradas permanentemente na análise do sistema internacional. (VASQUEZ, 1983) Podemos acrescentar uma terceira anomalia no enfoque proveniente dos “país do realismo político norte-americano”: eles concentraram as suas energias na observação da atuação dos estados-potências. Como disse Celestino Del Arenal, “Sua ênfase no papel do Estado, e sobretudo das grandes potências, provoca a afirmação do caráter

irreal de toda comunidade exceto a estatal”. (DEL ARENAL, 1986, p. 149)

Essa última anomalia é também um indício da ausência de uma tradição sociológica na disciplina, embora seja mais preciso dizer que essa tradição tem sido ofuscada no Atlântico americano, e um pouco menos no contexto europeu, uma vez que a teoria racionalista dominante manteve na sombra não somente esse enfoque sociológico, mas também as análises marxistas que se tornaram visíveis no campo das RI apenas nos anos 1970⁴. A partir de 1990, de acordo com Bigo e Walker (2007),

[...] muita da inspiração dos enfoques ‘críticos’ provém de correntes da teoria social europeia, cujas premissas ontológicas e epistemológicas se diferenciam daquelas que apoiaram as tradições analíticas e monotéticas da ciência social anglo-americana [...] pode dizer-se que seu ímpeto é um apelo ao ‘construtivismo’ [...]. Nas Relações Internacionais, isso é uma tentativa de reaprender muito do que tem sido um lugar comum na análise sociológica, mas que esteve oprimido pelos compromissos com as análises sistêmicas, estruturalista, formalista e institucionalista.

Há muito de correto no que assinala Jarvis (2000, apud SO-DUPE, 2003, p. 10-11): as RI, desde o seu começo no início do século XX, têm percorrido um longo caminho, mas por outro lado parecem estar no mesmo ponto de partida. Contudo, quando se faz uma análise dos debates que têm ocorrido no campo das RI, sobretudo o quarto e último (que têm inquietado os seus alicerces), parece que há, no seio da disciplina, forças que impedem a permanência de certos conhecimentos, fazendo

⁴ A chegada do marxismo à disciplina de RI é tardia. Em idioma castelhano, cabe mencionar um artigo do acadêmico Roberto Mesa em que chama a atenção para a necessidade de elaborar um direito internacional que leve em conta as tensões sócio-econômicas entre os estados industrializados e subdesenvolvidos (“Concepciones marxistas en el orden internacional”, *Relaciones Internacionales*, CRI-UNAM, número 17, 1977). Nessa mesma revista, o professor Luis González Souza da UNAM propôs a incorporação do enfoque

com que se perceba, como aponta Sodupe (2003), um impulso permanente para (re) inventá-la.

No presente capítulo, concordamos com o fato de que, mesmo no seu auge ao final dos anos 1980, o debate provocado pelos enfoques reflexivistas não pode ser comparado com os debates anteriores. Reconhecemos que o behaviorismo também moveu os alicerces das ciências sociais entre os anos 1960 e 1970. Por isso, como aponta Del Arenal,

[...] a radicalidade com a qual se coloca o debate, o fato de que os participantes procedem [...] de outros campos científicos, entre os que quais se destacam a sociologia, a ciência política, a filosofia e a semiologia, entre outros, propondo uma riqueza de colocações como nunca havia existido. (Del Arenal, apud HALLIDAY, 2002, p. 13)

Parece-nos correta a análise proposta por Del Arenal acerca do ambiente teórico na disciplina depois do quarto debate. O campo teórico move-se do extremo de um continuísmo de adaptação às novas realidades (como o que representam o neorealismo e o institucionalismo liberal) ao de uma ruptura crítica de afirmação pós-positivista. (Del Arenal, apud HALLIDAY, 2002, p.14) Nada faz a disciplina de RI suficientemente completa diante de seu objeto de estudo: a realidade (da sociedade) internacional. A explicação de qualquer fenômeno deve-se encontrar com as variáveis tempo e espaço. (ARROYO, 1999, p. 78-79)

É evidente que a Guerra do Golfo Pérsico, o ataque às Torres Gêmeas e as guerras contra o Afeganistão e o Iraque turvam e debilitam o desafio das teorias críticas ao tradicionalismo teórico. Mas é precisamente a construção de conhecimento presumivelmente objetivo da parte do observador que lança mão de verdades empiricamente verificáveis que será uma das principais acusações que o reflexivismo faz ao positivismo do *mainstream*. Isso faz autores de língua castelhana como Del Arenal (1989,

marxista às RI. Sem dúvida a teoria da dependência na América Latina motivou análises estruturalistas e marxistas, mas deve-se dizer que foram escassas.

2002) pensar que a teoria das Relações Internacionais se move sem rumo fixo, que não se vislumbra um mínimo consenso capaz de articular uma comunidade científica que trabalhe sobre denominadores comuns do ponto de vista teórico. (DEL ARENAL, 2002, p. 14)

Da obra editada por Baldwin (1993) constam os teóricos mais representativos do tradicionalismo (Robert Keohane, Kenneth Waltz, Joseph Grieco, etc.). Mais que um debate entre ambas as correntes, o que tem havido é um diálogo dentro do racionalismo como escola do pensamento. Um diálogo porque o Neoliberalismo compartilha premissas fundamentais do Neorrealismo, e as críticas que faz a este não visam a desacreditá-lo, como disse Robert Keohane, nem a desafiar a “hegemonia intelectual” na disciplina. (KEOHANE, 1988) Haverá que seguir os trabalhos mais influentes no seio do construtivismo social, que segundo alguns, poderia ser uma ponte entre o reflexivismo e o racionalismo (essa é a postura de Alexander Wendt, por exemplo). No entanto, e retomando a opinião de Del Arenal (2002), talvez a comunidade científica das Relações Internacionais não chegue a compartilhar mínimos teóricos, constituindo-se como uma comunidade com pluralidade de visões.

O quarto debate: repensar as Relações Internacionais

O desafio posto pelas correntes reflexivistas (teoria crítica, pósmodernismo⁵, o construtivismo e feminismo) levou as Relações Internacionais, em finais de 1980, ao campo da teoria social. Os principais pressupostos dessas correntes se encontram na Escola Inglesa, em autores como Adam Watson, Hedley Bull e Martin Wright, que concebiam o sistema internacional como uma sociedade composta de valores, instituições e normas aceites pelos Estados.

⁵ Correntes, como o pósmodernismo, têm como antecedentes a chamada “crise da modernidade”, que questiona o otimismo, a crença na ciência como verdade e a fé no progresso herdada do Iluminismo.

O questionamento do reflexivismo se dirigiu contra os dogmas e as premissas ontológicas e metodológicas do paradigma racionalista dominante e de outros enfoques, entre eles o behaviorismo. Por sua vez, a ontologia reflexivista assumiu, de modo geral, a ideia de que agentes e estruturas se complementam. De acordo com Guzzini (2000, p. 149), esses enfoques reflexivistas deram às Relações Internacionais uma dupla guinada: uma sociológica e outra interpretativa. A primeira se manifestou nas tendências ontológicas presentes nas estruturas, nas ideias dos indivíduos e nas forças materiais. A segunda evidenciou um póspositivismo ao assumir a defesa de epistemologias e metodologias próximas às ciências sociais em geral. Del Arenal (2002) validou a afirmação anterior ao assinalar que, se tivesse de optar por uma etiqueta para caracterizar o estado atual do debate, ela seria a de ‘póspositivismo’.

Os autores reflexivistas divorciam-se da epistemologia positivista, bem como da ontologia materialista e individualista do racionalismo. O debate mais intenso proveniente dessas correntes críticas é o que tem a ver com o *status* da ciência, ou seja, a sua avaliação enquanto fundação sólida de um saber explicativo (como afirma o racionalismo) ou, ao contrário, a sua consideração enquanto ciência constitutiva e interpretativa (com defende o reflexivismo). Isso tem levado, como bem lembrou Sodupe (2003, p. 163), a uma intensa discussão sobre o estado das RI enquanto ciência do social e do político. De tal maneira que uma discussão aberta no terreno epistemológico tem-se dado entre “fundacionalistas” e “antifundacionalistas”. Nesse último terreno se localizam os pósmodernistas que negam qualquer estatuto privilegiado à ciência, porquanto, segundo eles, não seria possível sustentar uma única interpretação em âmbitos como o humano onde abundam as visões e as construções possíveis do real. Contudo, parece pouco estimulante, a nosso ver, a opção pósmoderna das múltiplas interpretações e dos relativismos extremos.

Dentro do reflexivismo, a teoria crítica e o construtivismo⁶, por serem teorias mais moderadas em suas premissas filosóficas, têm sido caracterizadas como “fundacionalismo mínimo” ou “fundacionalismo contingente”. Não obstante, esses enfoques enfatizam que todo conhecimento está situado em um tempo e um espaço específicos (SODUPE, 2003, p.163-164), afirmando que as interpretações sobre a realidade social são contingentes e, portanto, parciais.

Qual foi a reação dos acadêmicos vinculados ao enfoque racionalista diante de irrupção das correntes reflexivistas? Representou para eles um desafio, como dizem os próprios reflexivistas? A melhor resposta a respeito foi dada pelo próprio Robert Keohane, um reconhecido acadêmico dentro do institucionalismo neoliberal e, portanto, inserido no *mainstream* teórico. Faz vinte anos que Robert Keohane⁷, como presidente da *International Studies Association* (ISA), discursou, durante a XXIX convenção anual, fazendo uma avaliação do racionalismo como herdeiro de alguns princípios do Iluminismo (promoção do progresso, leis universais, generalização); faz uma defesa da teoria racionalista na elaboração dos seus temas centrais, tais como a cooperação e as instituições. (KEOHANE, 1988, p. 380)

Foi o próprio Keohane quem outorgou o adjetivo “reflexivista” ao enfoque sociológico de autores como Walker, Ruggie e Ashley, “dado que todos eles enfatizam a importância da reflexão humana na natureza das estruturas e basicamente no caráter da política mundial”. (KEOHANE, 1988, p. 381) As críticas provenientes do enfoque reflexivista, nas quais mais se detém Keohane, são as relacionadas com a mudança, a história subestimada como processo e as variações culturais no tempo e no espaço. Contudo, Keohane afirma que esses argumentos não têm implicado desmoronamento algum. (KEOHANE, 1988,

⁶ A obra de Nicholas Onuf, *A World of Our Making*, foi a primeira na disciplina onde o autor se proclamou construtivista. (ONUF, 1989)

⁷ Esse discurso foi editado e publicado na *International Studies Quarterly*, volume 32, número 4 (dezembro de 1988).

p. 392) para o programa de pesquisas do racionalismo, ao menos no que diz respeito ao seu próprio âmbito de estudos que são as instituições. Além disso, no trabalho citado, o autor admite que a teoria racionalista omitiu fatores poderosos (como a mudança), mas a omissão não é tão grave se levarmos em consideração que, nas ciências sociais, não existe uma teoria completa. (KEOHANE, 1988, p. 392) Todavia, Robert Keohane reconheceu que o trabalho empírico deve sustentar-se em mais teoria e ampliar a sua visão do passado (1988, p. 388-389).

Para este especialista da realidade internacional, um dos mais citados mundialmente no campo das Relações Internacionais, a maior debilidade do reflexivismo – em todas as suas tendências – diz respeito à carência de um programa claro de pesquisa que possa ser empregado por estudiosos da política internacional. (KEOHANE, 1988, p. 392) Dizia, então, que enquanto não elaborassem um programa concreto de estudos, os reflexivistas seguiriam às margens nas Relações Internacionais.

Tanto em sua conferência como na versão do artigo publicado *a posteriori*, Keohane ignorou o contexto favorável para a Escola do realismo político norte-americano, derivado da situação de hegemonia dos Estados Unidos antes e depois da Segunda Guerra Mundial e com o início do período de Guerra Fria. Nesses contextos, desde a classe política, a burocracia, a opinião pública até a academia, era aclamada a sustentação da liderança dos Estados Unidos diante do comunismo soviético. Para autores de prestígio reconhecido como Raymond Aron (1953, p. 69, apud DEL ARENAL, 1986) e G. Moldeski (1972, p. 4), o realismo político proporcionava uma ideologia conservadora seja para sustentar ideias abstratas (como a do ‘interesse nacional’ sustentada por Hans Morgenthau em 1946), seja para manter a visão centrada no estado e o etnocentrismo na análise do sistema mundial.

O certo é que, no discurso de Keohane acima mencionado, também ficou explicitada a honestidade intelectual do autor que reconheceu os lados fracos do racionalismo e do reflexivismo. Ambos os enfoques – destacou – compartilham um ponto cego:

não dão atenção suficiente à política interna. (KEOHANE, 1988, p. 392) Além disso, ao referir-se ao fato de já haver investigadores⁸ que enfatizam a estrutura internacional, os interesses materiais, os interesses dos estados, assim como o papel das ideias e os modelos sociais, Keohane deixa entrever a necessidade de complementação que deve existir entre ambos os enfoques.

Para recapitular, de acordo com Steve Smith (2005, p. 274-275), o mapa que se tem traçado na teoria internacional desde finais dos anos 1980 até o início do século XXI tem três características principais: primeiro, a continuidade da dominação de três teorias que, juntas, representam o *racionalismo* (neorrealismo, neoliberalismo e marxismo); segundo, a emergência de teorias não positivistas, que Smith denomina *enfoques alternativos*, mas que, neste capítulo, preferimos enquadrar enquanto ‘reflexivismo’; e terceiro, o desenvolvimento de um enfoque que trata de estabelecer um diálogo entre os dois primeiros: o construtivismo social (sobretudo de Alexander Wendt). Nos estudos de Wendt, o autor parece vislumbrar se é possível que ambos os enfoques (o racionalismo e o reflexivismo) se complementem. O próprio Keohane cita em várias ocasiões Wendt a fim de tratar desse diálogo complementar: “a teoria racionalista tem provado a sua utilidade na geração de evidências da emergência e da reprodução de instituições sociais enquanto consequências deliberadas de interações estratégicas”. (WENDT apud KEOHANE, 1988, p. 388)

De um lado, Alexander Wendt está de acordo com os racionalistas acerca do papel do Estado enquanto ator unitário; por outro, sustenta que as características que os realistas imputam ao Estado como essenciais, incluindo a busca de poder e de seu próprio interesse, são contingentes e socialmente construídas. (WENDT, 1999, p. 43) O autor enfatiza que essas qualidades estatais têm importância porque impõem limites “trans-históricos” à política mundial, limites de que se pode escapar ao se transcender o próprio Estado (WENDT, 1999, p. 43). Essa é uma contribui-

⁸ Roberto Keohane se referia a Alexander Wendt.

ção do reflexivismo à qual se referia Robert Keohane como um tipo de conhecimento útil ao racionalismo, porque vai mais além das “verdades preconcebidas”, como afirmou o próprio Wendt (1999). No entanto, outro internacionalista crítico do panorama predominante na disciplina é Khagram e outros (2002), que põe em dúvida o fato de o reflexivismo poder ser considerado um enfoque alternativo. Apesar de dar ênfase à dimensão normativa e aos ideários, o reflexivismo, segundo o autor, não se afastaria tanto assim dos Estados como principais criadores das normas e ideias nas relações internacionais, deixando de fora atores não-estatais que também incidem na sua formulação.

Avaliação preliminar de licenciaturas em Relações Internacionais no México

O precursor da licenciatura em RI no México foi *Ciências Diplomáticas*, um curso oferecido pela Universidade Nacional Autônoma do México⁹. Em dezembro de 1958, foi aprovado um novo plano de estudos que, segundo os especialistas, respondia ao estado das ciências sociais de então, assim como às transformações da vida internacional e nacional. (UNAM, 1959) O campo de trabalho era o que diferenciava, na UNAM, os estudos em ciência política, sociologia, jornalismo e ciências diplomáticas. Para esta última, a possibilidade de trabalho estava limitada à Chancelaria mexicana, como local da diplomacia bilateral, e aos organismos internacionais, como o espaço diplomático multilateral. No plano de estudos de 1958, é explícito o en-

⁹ O professor Alfredo Romero (1993, p. 45-51) comenta que os fundadores da Escola Nacional de Ciências Políticas e Sociais – chamada, desde 1966, Faculdade de Ciências Políticas e Sociais da UNAM – se inspiraram no plano de estudos da Universidade de Louvain (Bélgica), cuja estrutura acadêmica estava dividida nas mesmas quatro faculdades adotadas pela Escola. Além disso, o primeiro plano de estudos evidenciava as necessidades do México naquele contexto nacional e internacional em que as relações internacionais estavam focadas na negociação da paz e na criação de uma nova ordem (com os organismos internacionais). Por um lado, havia a necessidade de formar profissionais especializados e, por outro, a de atender aspectos internos relacionados ao fortalecimento da identidade e à coesão nacional.

sino “do direito em função da política internacional”. (UNAM, 1959) O direito e a história estavam presentes na licenciatura como parte do “Ensino do método” em que “a experiência histórica ou a expressão teórica de política, economia, sociologia, direito são elementos básicos da formação de qualquer especialista em Ciências Sociais”. (UNAM, 1959) Além disso, o plano pretendia alcançar uma metodologia cujo ensino permitiria confrontar a “história da realidade com a história das teorias” (UNAM, 1959), a exposição sistemática com a evolução dos sistemas ideológicos.

À diferença do primeiro plano de estudos da licenciatura em Ciências Diplomáticas, que compreendia quatro anos (dois de matérias comuns para as quatro áreas sociais e dois de especialidade, durante os quais o ensino do direito tinha proeminência), o plano de 1958 se estendeu a cinco anos (ROMERO, 1993, p. 46) Nele predominou o estudo da história, do direito, da diplomacia, tal como se constituíram os primeiros estudos de história das relações internacionais após a Primeira Guerra Mundial. Deste então, também na UNAM, fica evidente o estudo e o domínio das teorias políticas, incluindo a teoria do estado, sobre a teoria social¹⁰.

Em dois trabalhos de Alfredo Romero (1977, 1993), ficam visíveis algumas complicações pelas quais tem passado o desenvolvimento da disciplina de RI no México. Em 1976, foi feita outra reforma nos planos de estudo, enfatizando as apreciações de alguns setores acadêmicos da Faculdade que “rejeitaram a pertinência das Relações Internacionais às ciências sociais, o que implicava, ao mesmo tempo, negar a especificidade de seu campo de estudo”. (ROMERO, 1993, p. 47) Esses setores, segundo o autor citado, consideravam que as Relações Internacionais “tratavam de uma profissão cujo exercício requeria no máximo *um conhecimento técnico* (ROMERO, 1993, p. 47, grifo do autor). Por detrás dessa apreciação há questões essenciais que o autor

¹⁰ Na reforma de 1966, o nome tanto da escola como da disciplina muda para Faculdade de Ciências Políticas e Sociais e Relações Internacionais.

não considerou, entre elas o fato de que a gênese e a consolidação do estudo da realidade internacional tenham ocorrido à sombra da teoria política moderna, ou seja, da ciência política eurocêntrica, e especialmente sob o domínio ideológico da academia norte-americana logo após a Segunda Guerra Mundial.

De acordo com Romero (1993), a ciência política e a sociologia avançaram mais rapidamente do que as Relações Internacionais, mas isso não foi um caso exclusivo da academia mexicana, pois reflete a tendência europeia e norte-americana. Esse atraso foi provocado pelo domínio de uma ideologia centrada no Estado e de uma concepção limitada do poder. O que se pode apreciar ao longo das reformas dos planos de estudo, sobretudo a partir de avaliações como a de Romero (1993), é que tanto na reforma de 1976 como na de 1993, os especialistas e acadêmicos nelas envolvidos não mencionaram as intensas discussões que se davam na academia norte-americana e que buscavam reativar as Relações Internacionais. É verdade que esse debate foi ainda mais intenso no final dos anos 1980, e ele poderia ter tido algum reflexo na reforma mexicana de 1993. Quando, nos Estados, discutia-se acerca dos aspectos epistemológicos pondo em xeque as bases do realismo político, na UNAM se discutia a pertinência e a autonomia do objeto de estudos do campo das Relações Internacionais.

Nas críticas aos planos de estudo aqui tratadas, observa-se que, na Faculdade de Ciências Políticas e Sociais da UNAM, não se seguiu com atenção o debate que as correntes do reflexivismo suscitaram ao questionar em profundidade a escassa utilidade do racionalismo para explicar as transformações da política internacional desde os anos 1970. Contudo, formulou-se uma crítica acerca da adoção de “teorias estrangeiras” no seio da Comissão Revisora do curso de Relações Internacionais:

[...] O ensino das ciências sociais na Faculdade se tem restringido à mera adoção de teorias estrangeiras; conseqüentemente, não se tem promovido, de modo suficiente, o trabalho de investigação [...], evitando compartilhar aprio-

risticamente das tendências implícitas e das deformações ideológicas dos modelos importados. Daí a importância de impulsionar o ensino [...], superando os enfoques teóricos tradicionais e integrando o ensino teórico com a metodologia e a técnica para que a pesquisa e a prática profissionais cumpram com as exigências de cientificidade desejável. (ROMERO, 1993, p. 51)

Essa Comissão Revisora sabia do que estava falando. Pode-se deduzir que tinha conhecimento das discussões teórico-metodológicas que começavam a se desenvolver em RI. A crítica e a recomendação, acima mencionadas, foram ao coração da problemática; por que o debate não transcendeu, por que até os tempos de hoje não existem trabalhos suficientes que abordem os novos limites epistemológicos na academia, nos fóruns, nas revistas, são aspectos que o presente capítulo não abordará. Pode-se pensar que, em parte, algumas respostas se encontrem na situação econômica da UNAM (de antes e de agora), e portanto, no reconhecimento de seus professores, na maior parte horistas por disciplina que têm de buscar outros empregos. Em outros casos, os professores são funcionários do governo ou da própria Chancelaria, cuja agenda os impede de dedicar-se integralmente à academia. A capacitação anunciada dos professores por disciplina (mais numerosos e com menos oportunidades) a fim de que melhorassem e atualizassem os seus conhecimentos nunca saiu do papel.

O *Colegio de México* (COLMEX) foi fundado em outubro de 1940 por um consórcio formado pelo próprio governo, pela UNAM, pelo Banco do México e pelo Fundo de Cultura Econômica (FCE). Em 1960, foi criado o Centro de Estudos Internacionais (CEI) que, a princípio, oferecia somente a licenciatura de relações internacionais. Na mente de seu fundador, Daniel Cosío Villegas, encontrava-se a preocupação de formar especialistas em assuntos internacionais, que conduzissem habilmente a diplomacia mexicana. O primeiro ano estava centrado em estudos de filosofia política, economia, direito internacional e his-

tória. Nos anos seguintes, os estudantes se dedicavam ao conhecimento da política, da história e das relações internacionais das potências, em primeiro lugar, e de todas as regiões do mundo, a seguir. Ao COLMEX se reconhece a relevância de seu prestígio, bem como a ênfase que deu ao conhecimento da história. Na trajetória acadêmica do COLMEX e da UNAM, evidencia-se o reconhecimento de ambas as instituições à autonomia das RI como disciplina dentro das ciências sociais, além de um certo peso dado à teoria social nos planos de estudo.

Situação à parte que chama a nossa atenção é a do Centro de Pesquisa e Docência Econômicas (CIDE)¹¹. Embora seja uma instituição jovem, o CIDE não projeta as relações internacionais como uma disciplina das ciências sociais, mas a combina com a ciência política por conta da interdisciplinaridade. O plano de estudos dessa licenciatura denominada *Ciência Política e Relações Internacionais* está fortemente vinculado à ciência política norte-americana no que tange à ênfase dada às metodologias empíricas e quantitativas, assim como ao aspecto teórico tratado somente em três cursos de teoria política.

Desde meados do século passado, a *alma mater* dos estudos internacionais tem sido o binômio UNAM-COLMEX. Foi no seio dessas instituições, do ponto de vista quantitativo mais na primeira, que se preparou o corpo docente que elas mesmas absorveram. No entanto, foi também no seu interior que se formaram profissionais a fim de atender a demanda das universidades privadas recentemente criadas.

Uma situação que se evidencia desde princípios de 1990 no México, principalmente na zona metropolitana e central do país, é o crescimento considerável no registro de centros de ensino superior junto à Secretaria de Educação Pública (SEP). Tais centros distribuem, entre outras licenciaturas, a de RI. Anos atrás, entre as instituições de longa trajetória que ensinavam a disciplina se encontravam a UNAM, o COLMEX, a Universidade das

¹¹ Nota de tradução: em espanhol, *Centro de Investigación y Docencia Económicas*.

Américas de Puebla¹² e a Universidade Ibero-americana. Atualmente, existem registradas na Associação Nacional de Universidades e Instituições de Educação Superior (ANUIES)¹³ e, portanto, junto à SEP, cinquenta e duas universidades, centros, institutos, incluídas as universidades anteriormente mencionadas! De todas elas, somente vinte e quatro colocam à disposição do público os seus planos de estudos em suas páginas *web*. Este recurso, a propósito, pode ser considerado como um critério de qualidade e de transparência¹⁴.

A revisão que fizemos desses planos de estudo nos permite ter uma visão aproximada do que se ensina, atualmente, em RI nesses centros universitários. Um ponto de referência que utilizamos foi o quão próximo ou distante se encontram esses programas das disciplinas que as instituições de maior reconhecimento oferecem. Nessas, a fonte clássica dos estudos das relações internacionais são a História (seja universal, contemporânea ou das relações internacionais), o Direito (internacional público e privado) e a Teoria das RI, entendida em relação com os conteúdos de história. Dos vinte e quatro planos de instituições educativas, oito ensinam, ao longo dos estudos de licenciatura, dois ou mais cursos de História e dois de Teoria. Outras oito incorporam dois de História e um de Teoria. Quatro ensinam um de História e um de Teoria. Duas instituições dão um

¹² Cabe chamar a atenção sobre a origem da Universidade das Américas de Puebla (UDLA), que remonta ao Mexico City College (MCC), o qual existiu entre julho de 1940 e 1963. Na ocasião da Segunda Guerra Mundial, muitos cidadãos norte-americanos e anglófonos de outros países, organizaram-se para que seus filhos não perdessem a continuidade de seus estudos. Desse modo, a cargo de umas poucas pessoas dos Estados Unidos da América e do México, fundou-se esse centro. A partir de 1946, uma porcentagem importante de seus alunos era composta de veteranos da guerra. A outra Universidade das Américas, que também provém do MCC, está localizada na Cidade do México, porém ambas se reconhecem, desde 1985, como instituições distintas. Para maiores informações, consultar a página: <http://www.mexicocitycollege.comwz/MCCrev/History1.html> (consultada em 28 de outubro de 2008).

¹³ A ANUIES tem registradas 1,638 instituições de ensino superior, incluídos os diferentes campus que muitas delas possuem em todo o país. Página na Internet: www.anui.es.mx

¹⁴ Existem laboratórios de cibermetria como é o do Centro de Informação e Documentação Científica (CINDOC), que indicam que a “visibilidade global” (*ranking*) é um dos critérios

curso de História e dois de Teoria. Somente uma instituição não ensina nenhuma das duas disciplinas e uma última incorpora somente um curso de História e nenhum de Teoria.

A consideração dessas variáveis foi feita independente da “especialidade” da licenciatura. Isso porque a especialização é algo recente no México, constituindo um critério principal pelo qual se *delimita* uma disciplina. Por exemplo, no caso da Universidade de Colima, a disciplina de RI é vinculada ao potencial de desenvolvimento econômico do estado, em função da proximidade com a região do Pacífico. Em outras instituições, a área de conhecimento de maior importância se sobrepõe ao campo particular de RI. Como já foi dito, no COLMEX é o caso da História; no CIDE é o caso da ciência política. A licenciatura de RI na UNAM tem sido a mais completa e global desde o início, mas igualmente a mais bem estruturada desde as reformas de 1976. Apesar das críticas no sentido de que não se pode especializar os estudantes em todas as áreas, o plano de estudos da UNAM de 2008¹⁵ é o mais completo. A ideia de uma especialização vincula-se mais com os estudos de pós-graduação em qualquer área no âmbito do campo bastante amplo das relações internacionais.

RI enquanto campo de ensino e campo teórico: alguns resultados da pesquisa

Existem duas bases de dados com índices das revistas científicas publicadas na América Latina, Caribe, Portugal e Espanha: o LATINDEX e a REDALYC. Ambas organizam seus periódicos a partir de critérios derivados das análises das características editoriais e de conteúdo das revistas. Em geral, são 33 os critérios que as revistas devem cumprir, entre os quais os mais importantes destacam que a publicação deve contar com um sistema de

de qualidade mais importantes que devem cumprir os centros acadêmicos. O endereço desse laboratório é www.webomtrics.info.

¹⁵ O novo plano de estudos pode ser visto em <http://www.politicas.unam.mx/carreras/ri/index.htm>.

arbitragem, avaliadores externos, autores externos, resumos em dois idiomas, bem como palavras-chave.

“Relaciones Internacionales” (Coordenação de Relações Internacionais, UNAM)

Esta é a única revista com a qual conta, nos dias de hoje, a disciplina de RI, pertencente à Faculdade de Ciências Políticas e Sociais da UNAM. A revista tem sido o meio de reflexão e difusão da maioria de seus acadêmicos. Tem promovido a discussão desde os planos de estudo de RI até as missões oficiais dos presidentes da República. *Relaciones Internacionales* tem publicado artigos sobre as deliberações em torno dos planos de estudo da licenciatura de RI desde finais dos anos 1970 até 2008, ou seja, constitui a memória da trajetória da disciplina no seio da UNAM. Em resumo, tem sido um fórum escrito para conhecer os pormenores das relações internacionais, da política exterior e da diplomacia mexicana.

O precursor da revista foi o *Boletín de Relaciones Internacionales*. Essa revista nasce, praticamente, com a criação do Centro (atualmente Coordenação) de Relações Internacionais (CRI) da Faculdade de Ciências Políticas e Sociais da UNAM em 1970. Foi concebida visando a facilitar a difusão de pesquisas, um objetivo considerado indispensável para renovar o conhecimento científico não somente da disciplina de RI, mas também das outras ciências sociais que se ensinam na Faculdade. O CRI parte da noção de que o devir da sociedade internacional é o objeto de estudos da disciplina, além da política exterior do México. Em congruência com o anterior, a análise do conteúdo da revista foi agrupada da seguinte maneira: 1) análise teórica, 2) Nações Unidas, o direito e os organismos internacionais, 3) estudos sobre o México e sua política exterior, 4) armamentismo e desarmamento, 5) economia e comércio internacional, 6) estudos regionais.

Em 1998 o conselho editorial do CRI, com base na revisão dos temas abordados até aquele ano, planejou orientar os temas principais da revista de acordo com os seguintes itens: 1) política

exterior comparada; 2) temas contemporâneos de Relações Internacionais; 3) NAFTA. No escrutínio dos artigos publicados, deu-se especial atenção ao conteúdo a partir de finais de 1980, observando-se que é nessa década que os acadêmicos da UNAM e especialistas externos incorporam às suas análises das relações internacionais o marxismo e o estruturalismo¹⁶. Dos seis artigos que tratam do tema do imperialismo, quatro autores são acadêmicos reconhecidos: James Rosenau, John W. Burton, Roberto Mesa e Holsti (publicação em castelhano de um trabalho originalmente em inglês). Foram os únicos anos, segundo a revisão que realizamos, em que a revista contou com a contribuição de especialistas. Entre os anos 1990 e 1992, apareceram quatro artigos sobre aspectos metodológicos, filosóficos e epistemológicos por conhecidos professores da disciplina de RI da UNAM¹⁷.

LATINDEX, referido anteriormente, destaca que a frequência dessa revista é irregular e não cumpre com muitos de seus critérios de avaliação. Desde a criação de “Relaciones Internacionales”, a maioria das contribuições é feita pelos próprios professores da UNAM. Contudo, a revista não deixa de ser considerada uma referência, inclusive, contraditoriamente, por ser uma publicação da instituição universitária avaliada como a mais importante da América Latina de acordo com dois *rankings* internacionalmente consagrados¹⁸.

“Foro Internacional” (Centro de Estudios Internacionales, Colégio do México)

O primeiro número da revista “Foro Internacional” data de julho de 1960. Seus temas são diversos, entre os quais sa-

¹⁶ Podemos lembrar o professor Luis González Souza e o embaixador Alfonso García Robles.

¹⁷ São os professores Hilda Varela, Héctor Cuadra, Graciela Arroyo e Carlos Uscanga.

¹⁸ O Conselho Superior de Pesquisas Científicas da Espanha (CSIC), em seu relatório de janeiro de 2007, coloca a UNAM em seu *ranking* mundial de universidades no 68º lugar das melhores do mundo. Outra avaliação é a do *Academic Ranking of World Universities* da *Shanghai Jiao Tong University*. Aqui a UNAM está localizada entre as posições 77-98 em nível continental.

lientamos os tópicos concernentes às Nações Unidas, à política exterior mexicana, as relações entre o México e os Estados Unidos, assim como as relações entre o México e a América Latina. Chama a atenção que os trabalhos publicados nessa revista acerca do tema objeto de análise deste capítulo provêm de especialistas estrangeiros reconhecidos na disciplina. Entre essas colaborações, as mais importantes foram publicadas em 1999, com autoria de especialistas em sociologia internacional e relações internacionais, a exemplo de M. Keck, K. Sikkink, F. Kratochwil, T. Risse, J. Rosenau, A. Etzioni, além de R. Falk e C. Thorup. Uma colaboração muito oportuna foi a do acadêmico espanhol Celestino del Arenal em 1989, justo quando se iniciava o “quarto debate”¹⁹.

“Foro Internacional” é uma revista registrada no LATIN-DEX, e apenas não cumpre com dois critérios, sendo um deles relativamente importante, visto que diz respeito ao sistema de arbitragem. De certo modo, surpreende a ausência de colaborações oriundas da “casa”, ou seja, do próprio COLMEX. Tampouco foram encontradas colaborações (acerca do tema aqui discutido) provenientes de acadêmicos da UNAM ou de outras universidades mexicanas. Isso confirma uma de nossas hipóteses acerca da escassa produção nacional sobre a evolução do campo teórico em RI, particularmente quanto ao “quarto debate”, como afirmamos na parte inicial deste capítulo.

“Política y Gobierno” (Centro de Pesquisa e
Docência Econômicas, CIDE)

Trata-se de uma revista semestral criada em 1994, tendo como objetivo abrir espaços para a difusão de trabalhos acadêmicos de natureza crítica em Ciência Política e Administração Pública. Decidiu-se pela revisão dessa revista, em primeiro lugar, porque no seio do CIDE se desenvolve a licenciatura em

¹⁹ O título de seu trabalho é *La teoría y la ciencia de las Relaciones Internacionales hoy: debates y paradigmas*, *Foro Internacional*, Vol. XXIX, 1989, p. 583-629.

Ciências Políticas e Relações Internacionais; em segundo lugar, o CIDE é uma instituição de renome no país. As autoridades do CIDE afirmam que a combinação de ambas as áreas do conhecimento é nova e única no México, além de constituir, segundo eles, uma inovação necessária em nome da interdisciplinaridade²⁰. A revisão dos números dessa revista entre 1994 e 2007 evidenciou a ausência de artigos acadêmicos relacionados com RI de professores do Centro, exceto a publicação de resenhas de livros e ensaios clássicos de alguns teóricos principalmente do *mainstream* norte-americano.

Associação Mexicana de Estudos Internacionais (AMEI)

A AMEI é uma associação sem fins lucrativos que foi criada com o propósito de promover e difundir os estudos sobre a realidade internacional, buscando incentivar o intercâmbio de ideias e conhecimentos entre os acadêmicos mexicanos e estrangeiros na compreensão das problemáticas da sociedade internacional²¹. Em 1967, a AMEI começa a funcionar como um grupo acadêmico de estudos internacionais provenientes sobretudo da UNAM. Em seus primórdios, nos anos 1970, denominou-se Instituto Mexicano de Estudos Internacionais (IMEI). Em 1982, novamente, mudou de nome e se constituiu como associação visando a harmonizá-la com outras associações internacionais, como a International Studies Association (ISA). Com esta, a AMEI tem mantido uma relação muito estreita, haja vista que organizaram, conjuntamente, a 24ª Convenção Anual da ISA na Cidade do México, em 1983, havendo entre elas, ainda hoje, um fluxo constante de intercâmbio de informações. (ZEDANE, 2006)

Elegemos a revisão de temas e *papers* dos congressos da AMEI, porque ela agrupa mais de mil especialistas mexicanos em Relações Internacionais e outras disciplinas das ciências sociais, provenientes de numerosas instituições de ensino superior

²⁰ Ver: http://www.cide.edu/lic_CPRI.htm.

²¹ Ver: www.ameimx.com.

público e privado, assim como funcionários do Serviço Exterior mexicano e de outros órgãos públicos. Diga-se de passagem, a influência de acadêmicos e pesquisadores de outras latitudes disciplinares tem sido uma constante nos congressos realizados pela AMEI. Zidane Zeroaui, organizador do vigésimo congresso, comenta que os principais debates suscitados pela ideia central do fórum (processos de globalização) não questionaram a existência do fenômeno, mas se concentraram em posicionar-se criticamente a favor ou contra a globalização, buscando compreender os seus impactos tanto nas economias mais frágeis como nas economias mais avançadas:

Dessa maneira, a maioria dos *papers* discutiu as repercussões tanto positivas como negativas da integração econômica mundial e, em particular, o escopo da globalização em termos não somente econômicos, mas também sociais, políticos, culturais, ambientais, entre outros. (ZEDANE, 2006)

Na AMEI, em comparação com outros fóruns de longa data como a ISA, a afluência de participantes é pouco expressiva; na convenção de 1983 acima citada, participaram 456 oradores. De um modo geral, essa é a frequência que se observa em termos de sua afluência. Uma característica *sui generis* de seus congressos é a numerosa assistência de estudantes de licenciaturas em Relações Internacionais de todo o país, o que faz pensar que a ideia original do fórum é levar a discussão acerca dos temas e problemáticas internacionais, em primeira mão, aos estudantes que estão se formando nesse campo do conhecimento.

Já mencionamos o motivo pelo qual a AMEI é uma variável relevante em nossa pesquisa, muito embora, lamentavelmente, não a tenhamos explorado suficientemente. Como foi dito a princípio, nossa ideia era revisar os títulos dos *papers* apresentados a fim de dar conta da frequência dos debates sobre problemas de natureza teórica e metodológica em RI. Não foi possível ter acesso à revisão dos *papers* dos congressos entre 1982 e 2001, uma

vez que a AMEI não possui um registro sistematizado, nem sequer disponibiliza os programas impressos de cada convenção.

Sua página *web* tampouco funciona de forma eficiente. Mantivemos algumas conversas com professores que têm participado da AMEI desde a sua criação e a percepção é de que não tem havido um acordo entre a Presidência Executiva (permanente) e os diversos Conselhos Diretivos quanto a fazer funcionar eficazmente esse fórum. Por exemplo, não é cobrada uma taxa anual de seus membros, distinta da inscrição para participar da convenção. Uma taxa anual para seus membros permitiria, por exemplo, manter um escritório permanente e um sítio virtual na Internet que realizasse o trabalho de cobrança, organização de congressos, administração de arquivos antigos, visibilidade da AMEI, etc.

Por sorte e graças aos nossos contatos, conseguimos obter, no programa de 2002, um quadro com uma lista dos temas tratados nos congressos entre 1982 e 2002 (ver tabela 1). Isso nos dá, pelo menos, uma pista sobre o estado da questão que aqui nos interessa. Posteriormente, em um futuro trabalho, revisaremos a incidência desses temas, analisando diretamente os programas disponíveis entre 2003 e 2007.

A partir de 1990 e com o final do decênio, a agenda de assuntos internacionais tem-se diversificado visivelmente. Fala-se, cada vez mais, em transições democráticas, questões de gênero, reafirmação de identidades, novas identidades, movimentos sociais transnacionais, resistência global, cidadania mundial, mudança climática, etc. É evidente, na revisão dos últimos vinte anos, que se vão abrindo novas agendas e novos temas de investigação. No entanto, nos foros da AMEI um aspecto constante entre os anos 2003-2007 é o alto índice de *papers* sobre a política exterior mexicana, com cerca de 116 exposições. Esta tendência, também observada na tabela 1 para o período anterior, é compreensível, diante das mudanças estratégicas na lógica de inserção do México na ordem mundial (NAFTA, OMC, OCDE, relações com o Pacífico, etc.).

Tabela 1: Temas tratados na AMEI entre 1982 e 2002

Temas	Número	Porcentagem
Política Exterior do México	739	28.65
Globalização e regionalismo	307	12
Questões sociais: pobreza, desenvolvimento, ecologia, políticas de gênero, migração.	292	11.32
Economia, comércio exterior, diversificação de mercados.	282	10.94
Cooperação internacional, educação, cultura e tecnologia	252	9.77
Nova ordem e segurança internacionais e organismos internacionais	242	9.48
Direito internacional e direitos Humanos	121	4.69
Política interna e democracia	119	4.61
Teoria das Relações Internacionais	105	4.07
Meios de Comunicação	64	2.48
Narcotráfico	54	2.09
TOTAL	2579	100

Fonte: AMEI, Programa da Convenção de 2002.

Os temas que seguem em relevância, em segundo lugar (para o período 2003-2007), dizem respeito ao ponto três da tabela 1 (questões sociais), refletindo a relevância do debate sobre o aumento da pobreza e das desigualdades, além da insuficiente distribuição de riquezas nacional e regionalmente. Um terceiro tema que também continua tendo alta presença, no período 2003-2007, refere-se aos processos de globalização e ao regionalismo (com ênfase nos aspectos relativos a relações entre política e democracia, à União Europeia e ao papel dos Estados Unidos na América Latina e em outras regiões).

Com respeito ao tema Teoria de Relações Internacionais, notou-se na tabela 1 que, em termos percentuais, está entre os

menos tratados. De 1982 a 2001, não nos foi possível consultar os títulos dos *papers* apresentados sob essa rubrica. Tivemos, porém, acesso aos *papers* do período 2002-2007, sendo que 40 artigos abordaram aspectos teóricos e metodológicos em RI. Também foi interessante observar a apresentação de alguns artigos em torno do quarto debate, onde já aparecem os conceitos de teoria crítica, pós-modernismo, feminismo e, em uma única ocasião, o de construtivismo social. Também confirmamos que a AMEI tem, como parte de suas temáticas permanentes, o espaço de discussão denominado “Tendências no estudo das relações internacionais”. Igualmente, como em outros cenários, a associação permite aos participantes apresentar livros e novas publicações, revistas, etc. Pensamos que a AMEI é certamente valiosa, mas os seus representantes, permanentes e transitórios, teriam de repensar o seu funcionamento, para dar-lhe o formato e o prestígio que merece em um país com um alto índice de universidades, institutos e centros de nível superior interessados em RI. Salientamos que são os professores jovens que estão se envolvendo nas discussões teóricas mais recentes da disciplina.

Conclusões

O estudo dos fins políticos e sociais do conhecimento produzido em RI, um dos objetivos centrais das correntes reflexivistas, é um aspecto que, habitualmente, não se apresenta no momento em que são ensinados, no contexto mexicano, temas de política internacional e problemas da agenda internacional. Portanto, este capítulo pode ser considerado, implicitamente, como um lembrete de que as ideias, as normas e os valores predominantes na realidade internacional são subjetiva e socialmente construídos. A preocupação de fundo, presente aqui, é de que a academia mexicana não deve seguir formando jovens e cidadãos que, sem conhecimentos mais amplos e sem postura crítica, permaneçam sustentando e explicando um sistema internacional que favore-

ça os interesses de uma potência e de um grupo de países em detrimento de outros. Como pista para futuros trabalhos, pensamos ser relevante produzir e difundir reflexões, ainda escassas na América Latina, acerca da forma como posicionamentos arrogantes e arbitrários – que têm servido de base para a construção da disciplina de Relações Internacionais nos Estados Unidos – podem influenciar o campo das RI em geral.

Em função disso, este capítulo começou apresentando um panorama atual da evolução teórica e metodológica da disciplina, com o propósito de apreciar o estado da questão no seio da academia mexicana, na perspectiva das instituições mais reconhecidas onde se começou a ensinar RI, mas igualmente sob a ótica de instituições mais recentes e menos conhecidas em nível nacional. Foram consultados os planos de estudos das duas primeiras instituições de educação superior no México que iniciaram o ensino de RI como uma disciplina com objeto próprio, teorias e metodologias próprias (UNAM e COLMEX). Conhecer seus planos de estudos serviu de ponto de partida para avaliar os programas de outras universidades reconhecidas, tais como a Universidade das Américas de Puebla e a Universidade Ibero-americana na Cidade do México, mas também para analisar os programas de dezenas de instituições criadas nos últimos dez anos. Outras variáveis consideradas como indicadores da atualização dos acadêmicos, sobretudo seguindo os objetivos de nosso trabalho, foram três revistas especializadas em RI, correspondentes a três das instituições de maior prestígio em que se ministra a disciplina. Também consultamos conferências apresentadas nos últimos vinte e cinco anos no único fórum que convoca aos acadêmicos em RI no México: a AMEI.

Vale ressaltar que os resultados aqui apresentados não são tão diferentes do que encontramos no enorme estudo publicado, em fevereiro de 2007, pelo *Programa sobre la Teoría y Práctica de las Relaciones Internacionales*, patrocinado pela Arts & Sciences e The Wendy & Emery Reves Center of International Studies (College

of William & Mary, em Williamsburg, Virgínia). O objetivo desse estudo de 2007 foi conhecer o estado do ensino, da pesquisa e da visão sobre a política internacional nos Estados Unidos e no Canadá, por meio da consulta junto a 1.112 acadêmicos de ambos os países. Em geral, os resultados indicam que os acadêmicos não têm direcionado os tempos na aula a fim de discutir mais detalhadamente os paradigmas e as teorias; muitos deles tampouco abandonam paradigmas clássicos na hora de realizarem as suas pesquisas. Os que se identificam com os enfoques alternativos (com o construtivismo, por exemplo) são poucos, sendo, na sua maioria, acadêmicos canadenses. Os problemas da política internacional, bem como as zonas estratégicas dos estudos internacionais, são entendidos a partir dos delineamentos do *mainstream*, ou seja, do Neorealismo e do Neoliberalismo. Retomando o caso do México, é notória a ausência de pensamento crítico e alternativo à visão estadunidense predominante. Não obstante, também há indícios de que são os acadêmicos jovens os mais preparados para dar estofa a esse processo de inflexão e que têm começado a ganhar importância no diálogo com as gerações de acadêmicos que marcaram o lançamento dos estudos internacionais no México, então sob a influência do pensamento dominante do realismo político do pós-guerra.

Referências

- ARROYO, G. *Metodología de las relaciones internacionales*. México: Oxford University Press, 1999.
- BIGO, D.; WALKER, R. J. B. Editorial. *International Political Sociology*, v. 1, p. 1-5, 2007.
- CARR, E. H. *The twenty years crisis: an introduction to the study of international relations*. Londres: Macmillan, 1939.
- DEL ARENAL, C. *Introducción a las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 1986.

_____. Prólogo. In: _____. *Las Relaciones Internacionales en un mundo en transformación*. Madrid: Catarata, 2002.

_____. La teoría y la ciencia de las relaciones Internacionales hoy: debates y paradigmas. *Foro Internacional*, v. 29, p. 583-629, 1989.

GUZZINI, S. A Reconstruction of Constructivism in International Relations. *European Journal of International Relations*, v. 6, n. 2, 2000.

HALLIDAY, Fred. *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*. Madrid: Catarata. 2002.

KEOHANE, R. International institutions: two approaches. *International Studies Quarterly*, v. 32, n. 4, p. 379-396, dez. 1988.

KHAGRAM S.; RIKER, V. J.; SIKKINK, K. *Restructuring world politics, transnational social movements, networks and norms*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.

LONG, D.; SCHMIDT, B. (Org.). *Imperialism and internationalism in the discipline of international relations*. Albany, N. Y.: State University New York Press, 2005.

MOLDESKI, G. *Principles of world politics*. New York: 1972.

ONU, N. *A World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia, SC: University of South Carolina Press, 1989.

RICHARDSON, N. *The study of international relations in the United States*. London: Macmillan Press, 1989.

ROMERO, A. Planes de estudio de relaciones internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y la necesidad de una nueva reforma. *Relaciones Internacionales*. n. 60, out. /dez. 1993.

SODUPE, K. *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*. País Vasco: Universidad del País Vasco, 2003.

TRUYOL, A. *La teoría de las relaciones internacionales como sociología*. Madrid: Alianza Editorial, 1973.

UNAM. *Nuevo plan de estudios*. De la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales. México, 1959.

VASQUEZ, J. *The power of power politics: a critique*. Londres: Frances Pinter, 1983.

WÆVER, O. Four meanings of international society: a transatlantic dialogue. In: ROBERSON, E. A. (Org.). *International society and the development of international relations theory*. Londres: Pinter, 1998.

WENDT, A. *Social theory of internacional politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Wright, Q. *The study of international relations*. New York: Appleton-Century Crofts, 1955

ZIDANE, Z. Las fronteras de la globalización. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN MEXICANA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES (AMEI), 20., 2006, Monterrey, Nuevo Leon.. *Confines 3/5...* Monterrey: s. n., 2007.

CAPÍTULO 12

Estudo exploratório de parte da produção acadêmica brasileira sobre globalização e meio ambiente entre 1997 e 2007

Barbara Coelho Neves e José Carlos Sales dos Santos

Introdução

No atual contexto dos processos de globalização, conhecimento e informação adquirem relevância estratégica. A riqueza passa cada vez mais a ser associada à possibilidade conferida aos diferentes atores (o Estado, as empresas e a sociedade civil) de desenvolverem uma economia também fundada no conhecimento. O cenário de mudanças que representa a globalização enfatiza a expansão das tecnologias e, conseqüentemente, a sua aplicação a segmentos cada vez mais variados da sociedade, reestruturando e reorganizando processos econômicos, sociais e políticos (BRUNHOFF, 1996; CHESNAIS, 2001 apud MILANI, 2006). Entretanto, essa expansão acontece nas sociedades em ritmos diferentes e níveis de acesso muito desiguais, gerando relações de exclusão e fragmentação. Castells (2000) afirma que o novo sistema, à medida que inclui o que interessa, também exclui o que não interessa, e isso de modo diferenciado no Norte e no Sul.

Nesse macro contexto de uma sociedade do conhecimento, a percepção da qualidade da produção científica em determinada área vem sendo objeto de estudos mais aprofundados há algum tempo. Para perceber os avanços acadêmicos, é necessário um estudo que hoje se denomina “bibliometria”. Segun-

do Bufrem (2007), trata-se de aplicar métodos matemáticos e, principalmente, estatísticos no campo das fontes bibliográficas, quantificando o processo de produção do conhecimento escrito. Essa disciplina vem sendo aplicada por estudiosos de métodos quantitativos que a utilizam em campos específicos que transcendem o universo dos livros e periódicos impressos. Com base na bibliometria, o presente capítulo revela-se pertinente em função do caráter incipiente de estudos relacionados à produção acadêmica que convergem os métodos infométricos nas Relações Internacionais (RI) no contexto brasileiro. Dois estudos de análise do campo, mas que não são estudos infométricos podem ser lembrados: o trabalho de Gelson Fonseca Jr. intitulado “O pensamento brasileiro em Relações Internacionais: o tema da identidade nacional” (FONSECA JR., 2004) e a pesquisa de Paulo Roberto Almeida, “O estudo das relações internacionais do Brasil: um diálogo entre a diplomacia e a academia”. (ALMEIDA, 2006)¹ Para os fins de nosso estudo, fizemos aqui a escolha dos termos “globalização” e “meio ambiente” como palavras-chave da pesquisa em RI, termos que dizem respeito a muitas das pesquisas realizadas no âmbito do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO).

Não restam dúvidas de que os termos em questão ocorrem amplamente nos diversos *media*, assim como nas pautas das agendas de pesquisas em RI. Percebe-se, todavia, o aumento de interesse dos estudiosos advindos das diversas áreas do conhecimento, refletido no volume exponencial de *papers* em periódicos científicos e *journals*, além de livros, dissertações e teses. É importante ressaltar que, com o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TICs), as fontes de informação eletrônicas facilitam a recuperação de dados. Assim, o presente capítulo busca descrever quantitativamente as formas de trata-

¹ Almeida (2006) procurou mapear as diversas fontes de informação, incluindo livros e artigos de periódicos, analisando o estado da arte da produção em RI no Brasil, no século XX. Esse exaustivo material representa o único e mais relevante estudo, além do capítulo de Gelson Fonseca Jr. (FONSECA JR., 2004), em que convergem as disciplinas de RI e Bibliometria.

mento, pela produção acadêmica nacional entre 1997 e 2007, das dinâmicas relativas à globalização e à internacionalização do tema do meio ambiente. Acreditamos que conhecer melhor tal estoque de informações permitirá explicar a importância de análises neste campo da produção do conhecimento e orientar futuras pesquisas.

Portanto, este capítulo está dividido em três seções. A primeira seção contextualiza a infometria e a sua contribuição quantitativa para o entendimento, pelo menos parcial, do campo das Relações Internacionais (RI). A segunda apresenta o delineamento da pesquisa realizada nos periódicos nacionais indexados no portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES, Ministério da Educação), assim como os procedimentos metodológicos concebidos e aplicados. Na seção seguinte, são analisados e discutidos os resultados do estudo infométrico no campo das RI. Por último, nas considerações finais, esboçamos diferentes conclusões sobre o perfil dos autores e publicações recuperadas. A intenção deste capítulo é, na verdade, fornecer um panorama, embora bastante geral e por meio de uma pesquisa exploratória, da produção em RI sobre os temas relativos a globalização e meio ambiente, visando a disponibilizar números atualizados que possam, quiçá, subsidiar novas discussões sobre os temas e as agendas que cientistas e pesquisadores vêm desenvolvendo no campo das RI no contexto brasileiro.

Contextualizando a infometria no campo das Relações Internacionais

Com o advento da Internet, e conseqüente desenvolvimento da Ciência da Informação, os fluxos de produção científica estão cada vez mais incorporados às novas tecnologias. Essa relação originou outras formas mensuráveis da informação: a cienciometria, a infometria e, a mais recente delas, a webmetria. Esses tipos de estudos métricos constituem-se em indicadores eficientes da produção, além de proporcionarem a interdisci-

plinaridade entre a Ciência da Informação e as diversas áreas do conhecimento. O *Institute for Scientific Information* (ISI), em 1980, concebeu os estudos bibliométricos para a quantificação da ciência. Sua base de dados, desde então, constitui-se em referência para a elaboração de políticas científicas. (VANTI, 2002) No Brasil, o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) foi o precursor das análises bibliométricas. Dessa forma, a bibliometria é uma disciplina que fornece ferramentas estatísticas para a gestão da informação e do conhecimento em sistemas de informação, sejam eles em canais impressos ou digitais, de comunicação e de avaliação científica e tecnológica. Suas subáreas ganharam força e autonomia. São elas:

- a. *Cienciometria*: implica a aplicação de técnicas bibliométricas à ciência. Trata-se do estudo dos aspectos quantitativos da ciência enquanto disciplina ou atividade econômica.
- b. *Infometria*: diz respeito à aplicação de técnicas avançadas de estudos quantitativos que tanto podem ser aplicados às produções acadêmicas, não acadêmicas, formais e não formais, não se limitando apenas à informação registrada. Por sua característica abrangente, a infometria tem sido muito utilizada como principal medida de documentos na internet.
- c. *Webmetria*: é o termo recente do rol das medidas quantitativas da produção acadêmica, sendo uma nova área de interesses dentro da infometria que consiste na aplicação de métodos infométricos exclusivamente no ambiente da Internet. O método consiste em medir o fator de impacto dos websites e informações por eles difundidas, testando variáveis que vão do número de páginas por sítio ao número de sítios recuperados na web. (VANTI, 2005)

Tais técnicas, somadas à expansão das tecnologias de informação e comunicação, contribuem para mensurar a crescente produção científica nas sociedades contemporâneas. A seguir, apresentamos o diagrama da interrelação dos sub-grupos com a bibliometria:

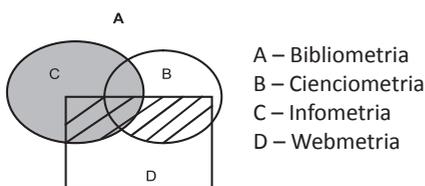


Figura 1: Diagrama da interrelação dos subcampos e a subárea da bibliometria

Fonte: elaboração própria.

A infometria, além de medir os fluxos de comunicações informais, também tem como objeto de estudo palavras, documentos, bases de dados e *home pages* na *World Wide Web*, pois, além de medir a recuperação, a relevância e a renovação, aplicam métodos probabilísticos e linguagem voltada ao processamento. A infometria fornece um direcionamento mais preciso para as abordagens ligadas à medição baseadas no conhecimento dentro dos diversos sistemas de informação. Por tais aplicações, esta medida (infometria) foi utilizada no presente estudo da produção acadêmica no campo das RI.

Delineamento esquemático da pesquisa

O universo da pesquisa compreendeu 91 periódicos nacionais nas áreas de Ciência Política e Economia, que fazem parte da grande área de ciências sociais no portal de periódicos da CAPES. O recorte do trabalho abrangeu artigos e *papers* que abordam os assuntos globalização e meio ambiente. Foram recuperados em meio eletrônico, com texto completo (*full text*), todos os documentos com data de publicação entre 1997 e 2007. Para possibilitar a análise proposta, foram aplicadas técnicas bibliométricas, tomando como base a infometria por se tratar de uma mensuração que pode ser realizada totalmente *on-line*. A seguir, foram adotadas técnicas descritivas para a análise dos dados coletados. Embora o estudo apresente características quantitativas,

realizamos também algumas observações qualitativas, visando a explicar alguns fenômenos a respeito dos resultados.

Neste estudo, utilizamos alguns dos princípios das três leis da bibliometria. Por meio da Lei de Bradford (produtividade em periódicos), observamos de forma breve a estimativa do grau de relevância dos periódicos a partir da quantidade de incidências dos assuntos globalização e meio ambiente. Alguns princípios da Lei de Lotka (produtividade científica de autores) nortearam a investigação na coleta de informações sobre os autores. A partir da interseção entre o portal Capes e o currículo da plataforma Lattes foi possível analisar a quantidade de vezes que um autor é citado e sua instituição de origem, fornecendo um panorama do possível grupo de elite dos temas selecionados. Com os critérios dessa última lei, podemos observar, ademais, a titulação e a formação dos autores que mais publicam. Para estimar a relevância das palavras globalização e meio ambiente, utilizamos critérios embasados na Lei de Zipf (frequência de palavras). Essa Lei é muito utilizada como critério para o processo de indexação automática, principalmente em meios eletrônicos. (GUEDES; BORSCHIVER, 2008)

Assim, trata-se de uma pesquisa descritiva, que incorpora o método de levantamento e utiliza técnicas de coleta de dados fundamentadas na observação direta do fenômeno. Os procedimentos de coleta implicaram mapear as variáveis da pesquisa, inicialmente no portal da CAPES, a fim de dispor de informações do currículo Lattes e do *Qualis* da Capes (para delinear a produção). A amostra são as fontes primárias (informação produzida diretamente pelo autor), ou seja, artigos na área da Ciência Política e Economia, com um modelo de pesquisa que implicou considerar a mensuração da produção científica em globalização e meio ambiente por meio de estatística descritiva. Os objetivos específicos foram esquematizados em dois momentos complementares da pesquisa: mapear e observar, ou seja:

- a. Mapear:
 - Tipo de autoria: incidências quanto à produtividade
 - Periódicos da área;
 - Vínculo acadêmico dos autores e dos periódicos;
 - A região da autoria (produtor) e do periódico (produção);
 - Tipo de autoria (múltipla, única, organização);
 - Modelo de pesquisa (teórico, empírico, teórico-empírico).
- b. Observar:
 - Idade média da produção;
 - O quantitativo dos autores que mais produzem dentro desta perspectiva, apontando o grupo de elite ou frente de pesquisa;
 - Formação e titulação dos autores
 - Enquadramento desse quantitativo em regiões brasileiras;
 - Identificar o qualis da publicação;
 - Confrontar os artigos recuperados com instituições “nacionais” de fomento (se os autores receberam bolsas de pesquisa).

Encontramos 50 artigos que abordam as temáticas relativas a “globalização” e “meio ambiente” em 19 periódicos no portal. Visando a tornar comum a leitura dos dados estatísticos, que se seguem na próxima seção, apresentamos uma lista das revistas pesquisadas: Ambiente e Sociedade; Análise Econômica; Educação e Sociedade; Estudos Avançados; Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas; Revista Paranaense de Desenvolvimento: Economia, Estado e Sociedade; Revista Teoria e Evidência Econômica; Revista Brasileira de Ciências Sociais; Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI); Revista de Sociologia e Política; Teoria & Sociedade; São Paulo em Perspectiva; Jus Navigandi (considerado o maior portal jurídico do Brasil); Cadernos do CEAS; Revista de Informação Legislativa; Lua Nova; Contexto Internacional; Revista de Economia e Política.

Discussão dos dados

O levantamento censitário apresentou os seguintes resultados no campo de Relações Internacionais: globalização, com 24 incidências (47,5% do total) e meio ambiente, com 26 (52,5%). A seguir, apresentamos o mapeamento (perfil do autor e da publicação) e a observação, que nos permite traçar aspectos da produção em RI no Brasil sobre os temas já citados.

a) Mapeamento: o tema meio ambiente aparece com 52,5% e globalização com 47,5% das observações na variável tipo de autoria única, enquanto na variável tipo de autoria múltipla ambas incidem com 50,0%. A revista Estudos Avançados apresentou o maior volume de publicações, 12 (24% do total); no tema globalização, apresentou 75% do total e em meio ambiente, 25%. Sociedade e Estado apresentou 8,0% do total, São Paulo em Perspectiva 8,0% e Revista de Informação Legislativa 8,0%.

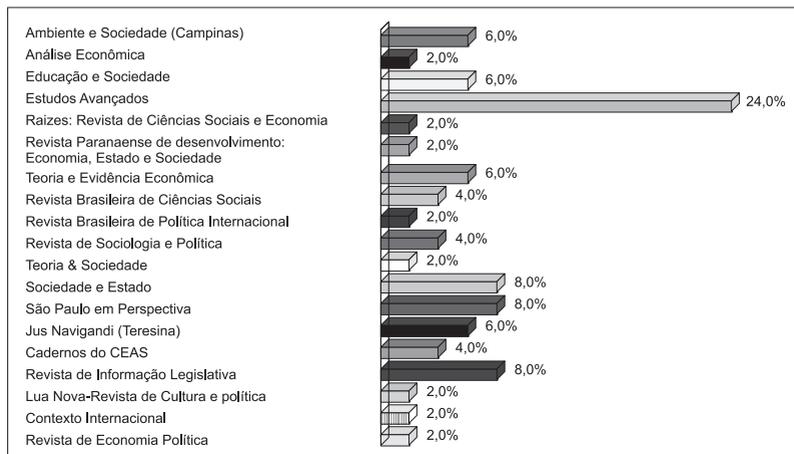


Gráfico 1: Incidência de periódicos: assunto globalização e meio ambiente com foco em RI no Portal.

Fonte: Elaboração própria

Interessante observar que a revista *Estudos Avançados* concentra 75% das publicações que tratam do tema globalização. Percebemos que o tempo de publicação do periódico, seus indexadores e sua instituição (USP) constituem variáveis que não podem ser desconsideradas nesses resultados. No caso desse periódico, verificamos que outro aspecto também justifica o grande número de publicações: a revista é indexada na base de dados Scielo e em outros cinco indexadores internacionais. Além disso, após análise de alguns dos artigos selecionados na amostra, verificamos que o periódico *Estudos Avançados* possui o maior número de publicações de autores ligados às universidades da região Sudeste, sendo a maioria deles da USP (60%), seguidos da Unicamp (23%) e de outros centros (17%). Também é a publicação que apresentou maior incidência de autores ligados a organizações internacionais, a exemplo da Fundação Kellogg (EUA) e das Nações Unidas. Outro fator percebido é que se trata da publicação que concentra a maior quantidade de personalidades estudando a temática da globalização na década de 1990, tais como Milton Santos, Celso Furtado, Octavio Ianni, entre outros.

No *ranking* geral, a Universidade de São Paulo - USP destaca-se pela expressividade das produções recuperadas, com (18%) da frequência produtiva. O segundo lugar cabe à Universidade de Brasília – UnB (12,0%), instituição que comporta um dos mais importantes e tradicionais centros de pesquisa em RI no Brasil, seguida da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), ambas com 8% da concentração dos pesquisadores. Acredita-se que tal fenômeno se deve à existência de núcleos de pesquisas comprometidos com a produção e desenvolvimento de estudos em RI.

Quanto ao vínculo institucional dos autores identificados na pesquisa², observa-se uma concentração na região Sudeste

² Vale salientar que para identificar a origem institucional desses autores foi necessária uma triangulação entre os dados coletados no portal da CAPES, informações do artigo, contrapondo com o currículo Lattes (CNPq).

(50%), mais especificamente nos estados de São Paulo (38%) e Rio de Janeiro (10%), com o maior volume de publicações. A região Centro-oeste aparece logo em seguida, com 22% centralizados em Brasília (UnB: 12,0% e Itamaraty: 6%). O Sul do país apresenta uma incidência regular, com 18% dos autores, tendo significância na Universidade de Passo Fundo (UPF) e na Universidade Estadual de Londrina (UEL), ambas com 4%. Entretanto chamou atenção a ausência da UFRGS nas publicações levantadas, já que se trata de uma instituição com pesquisa conhecida no campo das RI (principalmente em estudos sobre integração).

Timidamente, a região Nordeste aparece no contexto com 6% (ou três autores) e a região Norte não apresenta incidências para quantificação. Isso confirma que, entre 1997 e 2007, o volume de publicações continuou concentrado no eixo Sudeste/Centro-oeste do Brasil, como Almeida (2006) havia apontado para o período entre 1945 e 2006. Ao se enquadrar os vínculos dos pesquisadores nas cinco regiões brasileiras obteve-se o seguinte gráfico:

Também foi verificado que duas dessas publicações são de autores vinculados a instituições de ensino de fora do país, como é o caso da *Universidad del País Vasco* (Espanha) e da *Michigan State University* (EUA). Portanto, entre as 26 instituições identificadas na pesquisa, 4% dos autores possuem vínculos com instituições estrangeiras. Isso se deve à frágil projeção internacional que determinados periódicos nacionais possuem, e isso também na área de RI. De acordo com os dados da Capes em 2009 existem 16 cursos de Relações Internacionais na categoria mestrado e doutorado em universidades brasileiras, sendo que (10) no Sudeste, (2) Centro-oeste, (2) no Nordeste e (2) no Sul. O fator da representatividade do Sudeste, concentrando o maior número de universidades, é significativo, constituindo uma tendência importante para explicar os nossos resultados.

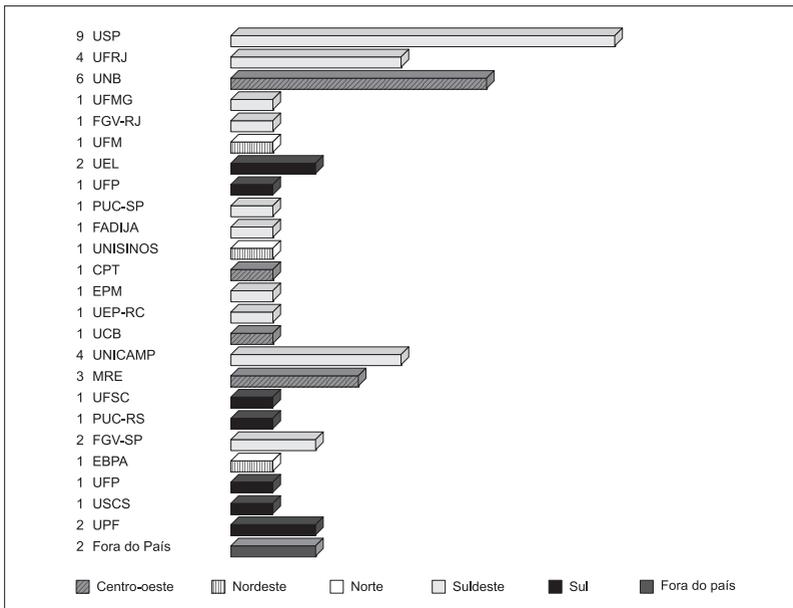


Gráfico 2: Incidência das regiões produtoras em globalização e meio ambiente no Portal

Fonte: Elaboração própria

Além disso, com base nos trabalhos recuperados, os autores possuíam titulação em Doutorado, Pós-Doutorado e Livre-Docência na proporção de 40%, 12% e 8%, respectivamente. Pesquisadores graduados e especialistas somaram apenas 3% da produção dos trabalhos, equiparando-se aos que possuíam o título de mestre, como se pode visualizar na tabela 1. Quanto à formação acadêmica dos autores, Ciências Sociais e Ciência Política apresentaram o maior número de incidência, com 9% cada, seguida pelos cursos de Direito e Economia, ambas com 8%. Esperava-se, entretanto, que autores com formação (graduação) em RI tivessem uma maior representatividade na pesquisa, porém apenas 1 (um), representado pela frequência estatística de 2%, foi identificado.

b) Observações: quanto ao critério formação e titulação dos autores, as publicações se comportaram da maneira indicada na tabela 1, a seguir.

Tabela 1: Maiores produtores em meio ambiente e globalização no Portal de Periódico da CAPES com foco em Relações Internacionais

Meio Ambiente (26)		Globalização (24)	
[6 . titulação]			
Graduação	(1 ; 3.8%)	Mestrado	(2 ; 8.3%)
Não informado	(4 ; 15.4%)	Livre Docência	(5 ; 20.8%)
Pós-Doutorado	(7 ; 26.9%)	Doutorado	(11 ; 45.8%)
Especialização	(1 ; 3.8%)	Especialização	(1 ; 4.2%)
Doutorado	(9 ; 34.6%)	Pós-Doutorado	(5 ; 20.8%)
Livre Docência	(3 ; 11.5%)	Graduação	(0 ; 0.0%)
Mestrado	(1 ; 3.8%)	Não informado	(0 ; 0.0%)
[7 . Formação]			
Ciências Agrárias	(1 ; 3.8%)	Filosofia	(2 ; 8.3%)
Relações Internacionais	(1 ; 3.8%)	Engenharia	(3 ; 12.5%)
Meio Ambiente	(2 ; 7.7%)	Economia	(7 ; 29.2%)
Ciência Política	(8 ; 30.8%)	História/Geografia	(2 ; 8.3%)
Direito	(6 ; 23.1%)	Ciências Sociais	(5 ; 20.8%)
Arquitetura	(1 ; 3.8%)	Arquitetura	(1 ; 4.2%)
Administração	(1 ; 3.8%)	Administração	(1 ; 4.2%)
Ciências Sociais	(4 ; 15.4%)	Direito	(2 ; 8.3%)
História/Geografia	(1 ; 3.8%)	Ciência Política	(1 ; 4.2%)
Economia	(1 ; 3.8%)	Ciências Agrárias	(0 ; 0.0%)
Filosofia	(0 ; 0.0%)	Relações Internacionais	(0 ; 0.0%)
Engenharia	(0 ; 0.0%)	Meio Ambiente	(0 ; 0.0%)

Nota: Em azul estão as maiores incidências na variável titulação dos autores; em amarelo os dados da formação em Ciência Política e em verde os dados de economia de ambos os temas estudados.

Tanto na categoria meio ambiente como para globalização, o destaque ficou para os autores com a titulação de doutorado (34,6%) e (45,8%) respectivamente. Interessante observar que em meio ambiente a variável formação ou disciplina do autor

apresenta Ciência Política com 30,8% e Direito com 23,1%, enquanto em globalização Ciência Política diminuiu significativamente para 4,2%. Em globalização, a formação relevante compreende Economia (29,2%), seguido de Ciências Sociais (20,8%), mais uma vez em contraste com meio ambiente que traz economia como uma das formações menos citadas (3,8%).

A idade média das publicações em RI com foco em globalização e meio ambiente foi de aproximadamente quatro anos (4,54), tendo seu “pico” em 1997, com nove (18,0%) publicações, voltando a crescer em 2005, com sete (14,0%), seguido de seis (12,0%) em 2006 no volume total. O tema mais abordado em 1997 foi globalização, com cinco (55,6%), assim como em 2005 que também obteve a maior incidência, com 71,4%, sendo que a temática meio ambiente apresentou 28,6%. Entretanto, já em 2006 as temáticas seguiram empatadas com 50% cada uma no volume de publicações no portal de periódicos da CAPES nas áreas de Ciência Política e Economia. Em 1997 o pico do tema meio ambiente nas publicações pode estar relacionado a questões e expectativas no âmbito mundial que antecederam a Conferência de Kyoto. Nos anos seguintes a 2000 o tema meio ambiente com enfoque em RI decresce, ficando estabilizado de 2001 a 2006, voltando a decrescer em 2007, com duas publicações científicas. Assim, observou-se que no geral, a média de publicações em globalização é mais homogênea em relação à média do tema meio ambiente com abordagem em Relações Internacionais nas áreas de economia e ciência política no Portal.

As opções metodológicas expressas nos temas revelaram que os artigos publicados são majoritariamente teóricos ou conceituais, com 23 (46%) das incidências verificadas como modelos de pesquisa, sendo o tema meio ambiente (46,2%) o que mais se destacou com 12 citações. Outro tipo de pesquisa predominante foi o teórico-empírico, com 22 (44%), dessa vez com destaque para o tema globalização (54,2%). A pesquisa empírica, com cinco incidências (10%), foi pouco utilizada nos artigos do universo de Periódicos das áreas de Ciência Política e Econo-

mia. A pesquisa empírica aparece somente nos artigos de meio ambiente (19,2%).

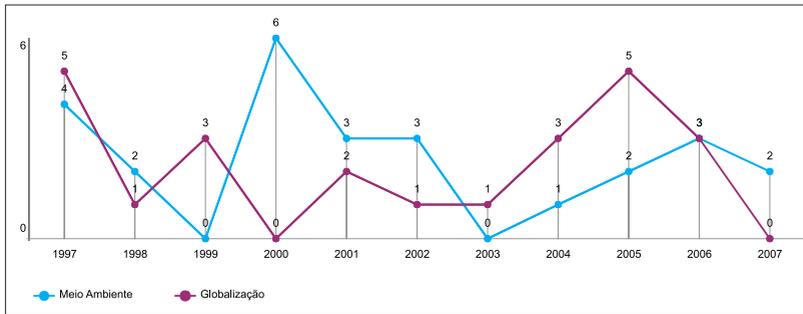


Gráfico 3: "Picos" da produção: esquema temporal.

Notas: Média total = 4.54 anos, Desvio padrão = 2.34

Meio ambiente: (m=2,36), (dp=1,74).

Globalização: (m=2,27), (dp=1,95).

Tabela 2: Opções metodológicas mais utilizadas

Modelo pesquisa tema	Teo.	Teo-Emp.	Emp.	TOTAL
Meio Ambiente	46,2% (12)	34,6% (9)	19,2% (5)	100% (26)
Globalização	45,8% (11)	54,2% (13)	0,0% (0)	100% (24)
TOTAL	46,0% (23)	44,0% (22)	10,0% (5)	100% (50)

Nessa pesquisa houve predominância das publicações em *qualis* "A Internacional" (36%), seguido de "A Nacional" (26%). As categorias "B Nacional" e "A Local" também apresentaram frequências significativas, ambas com 12% do total. A respeito do comparativo entre a variável *qualis* e os temas desenvolvidos, globalização expressa 72,2% em contraponto com meio ambiente (27,8%) na categoria "A Internacional". Já quanto ao *qualis* "A Nacional" meio ambiente apresenta (61,5%) e globalização (38,5%). Para os periódicos com *qualis* "B Nacional" e "A Local" verificou-se, respectivamente, para meio ambiente (66,7%) e (50%) enquanto que globalização (33,3%) e também

50%. O tema globalização não apresenta ocorrência significativa na categoria “C Nacional” e “B Local”.

Quanto ao macro tema da globalização, o resultado parece indicar que os sub-temas explícitos nas palavras-chave dos artigos pesquisados aparecem, por ordem de incidência, com a seguinte frequência: globalização/geopolítica (7), globalização/neo-liberalismo (6), globalização/mercado de trabalho (4). Quanto ao tema meio ambiente, no conjunto dos artigos analisados constatou-se a predominância de meio ambiente/internacional (9), meio ambiente/globalização (8), políticas ambientais e meio ambiente/direito internacional, ambos com quatro citações.

Considerações finais

Os resultados de nossa pesquisa, exploratória e bastante modesta quanto ao seu escopo, reportam, de toda maneira, que o campo das RI apresenta graus de desenvolvimento desigual e diferenciado segundo as regiões do país. No que diz respeito ao critério “autor”, foi possível identificar que a autoria dos artigos é predominantemente “única”, ou seja, trata-se de pesquisadores que produzem sozinhos, possuindo titulação de “doutorado” (40%), pós-doutorado (24%) ou livre-docência (16%) e, na maioria das vezes, com formação em ciência política ou ciências sociais. Outro aspecto relativo ao perfil do autor diz respeito à autoria com “bolsa de financiamento” de instituições de fomento à pesquisa (26% do total). O ponto que tratou do perfil do autor brasileiro incitou a necessidade futura de se desenhar um novo estudo, de caráter mais qualitativo, visando a compreender o porquê de tamanha dispersão quanto à área de formação dos produtores de artigos e *papers* sobre globalização e meio ambiente, em comparação com a produção de outro país da América Latina: o México.

A produção se configura com idade média de quatro anos, havendo picos em 1997 e em 2005. Constata-se a predominân-

cia de publicações em periódicos de nível “A Internacional” e “A Nacional”. Destaca-se ainda a presença irrelevante de artigos publicados pelos autores, ligados às RI, em revistas com conceitos nacionais inferiores a “B” ou “locais”. O periódico que obteve o maior número de publicações sobre tais temáticas foi Estudos Avançados e a região que recebe o maior número de produções foi a região Sudeste. De cunho qualitativo, o cruzamento dessas duas variáveis nos permitiu inferir que seu resultado revela uma concentração das pesquisas e, conseqüentemente, da produção na USP, confirmando uma tendência ao efeito Mateus e à endogamia graças ao prestígio dessa instituição.

Ainda, vale ressaltar que o português é o idioma dominante. Com base nos resultados, podemos inferir que os 91 periódicos pesquisados apresentam tendência à concentração de publicações brasileiras, pois dos 50 artigos encontrados, de acordo com o objetivo da pesquisa, somente dois eram de autores vinculados a instituições estrangeiras. Outro aspecto relativo a essa tendência à concentração diz respeito à significativa presença das regiões Sudeste e Centro-Oeste. A pesquisa sugere que o grupo de elite, nesse contexto, seja formado pela USP (18%) e pela UNB (12%). Contudo, esses resultados devem ser apreciados com certa cautela, sem generalizações. Trata-se de um estudo descritivo e que carece de contínua verificação, que não visou a observar a incidência de artigos e *papers* sobre globalização e meio ambiente em outras disciplinas pertinentes para o desenvolvimento interdisciplinar do campo das RI (por exemplo, a sociologia, a geografia, a história, o direito e a antropologia).

Referências

ALMEIDA, P. R. *O estudo das relações internacionais do Brasil: um diálogo entre a diplomacia e a academia*. Brasília: LGE Editora, 2006.

BUFREM, L. S. et al. Scientific production in information science: thematic analysis of Brazilian journals' articles. *Perspect. cienc.*

inf., Belo Horizonte, v. 12, n. 1, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-99362007000100004&lng=&nrm=iso>. Acesso em: 15 de outubro de 2008.

CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. Tradução Klauss Brandini Gerhardt. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. 530p. (A Era da Informação: economia, sociedade e cultura, 2).

FONSECA JR., G. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

GUEDES, V. L. S.; BORSCHIVER, S. *Bibliometria: uma ferramenta estatística para a gestão da informação e do conhecimento, em sistemas de informação, de comunicação e de avaliação científica e tecnológica*. Disponível em: <<http://www.agrt.ufjf.br>>. Acesso em: 5 de março de 2008.

MILANI, C. R. S. La complexité dans l'analyse du système-monde: l'environnement et les régulations mondiales. *Droit et Société*, n. 46, p. 425-455, 2000.

VANTI, N. A. P. Da bibliometria à webometria: uma exploração conceitual dos mecanismos utilizados para medir o registro da informação e a difusão do conhecimento. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 31, n. 2, p. 152-162, maio/ago. 2002.

_____. Os links e os estudos webométricos. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 34, n. 1, p. 78-88, jan./abr. 2005.

Principais páginas da Internet consultadas

AÇÃO GLOBAL DOS POVOS (AGP). Disponível em: <<http://www.agp.org>>.

ALIANÇA SOCIAL CONTINENTAL. Disponível em: <<http://www.asc-hsa.org>>.

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ORGANIZACIONES DE PROMOCIÓN AL DESARROLLO (ALOP). Disponível em: <<http://www.alop.or.cr>>.

ANISTIA INTERNACIONAL – MÉXICO. Disponível em: <<http://www.amnistia.org.mx/>>.

CAMPANHA “50 YEARS IS ENOUGH”. Disponível em: <<http://ww.50years.org>>.

CAMPANHA CONTRA A EUROPA DO CAPITAL A DA GUERRA: Disponível em: <<http://www.nodo50.org/antiglobalizacion>>.

CENTRO DE MEDIOS INDEPENDENTES – Guadalajara. Disponível em: <<http://guadalajara.mediosindependientes.org>>.

COMITÊ ECONÔMICO E SOCIAL EUROPEU. Disponível em: <<http://www.esce.eu.int>>.

ENCANTRO ENLAÇANDO ALTERNATIVAS. Disponível em: <<http://www.enlazandoalternativas.org/>>.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. Disponível em: <<http://forumsocialmundial.org.br>>.

FÓRUM SOCIAL TRANSATLÂNTICO. Disponível em: <<http://www.nodo50.org/forosocial/fst.htm>>.

INDYMEDIA MÉXICO. Disponível em: <<http://arn.espora.org/>>.

LA HAINE, Proyecto de desobediencia informativa, acción directa y revolución social. Disponível em: <<http://lahaine.org>>.

LA JORNADA. Disponível em: <<http://www.jornada.unam.mx>>.

MARCHA MUNDIAL DAS MULHERES. Disponível em: <<http://www.marchemondiale.org>>.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM-TERRA (MST). Disponível em: <<http://www.mst.org.br>>.

NÃO A ALCA. Disponível em: <<http://www.noalca.com>>.

O GRITO DOS EXCLUÍDOS. Disponível em: <<http://www.movimientos.org/grito/index.html.es>>.

OUTRO MAIO GUADALAJARA. Disponível em: <<http://otromayoguadalajara.org>>.

REDE MEXICANA DE AÇÃO FRENTE AO LIVRE COMÉRCIO. Disponível em: <<http://www.rmalc.org.mx>>.

TRANSNATIONAL INSTITUTE. Disponível em: <<http://www.tni.org>>.

UNIÃO EUROPEIA. Disponível em: <<http://europa.eu/>>.

RELACÕES UE-AL. Disponível em: <http://ec.europa.eu/external_relations/la/index.htm>.

VÍA CAMPESINA. Disponível em: <<http://www.viacampesina.org>>.

Os autores

André L. Nascimento dos Santos é graduado em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), especialista em Direito do Estado pela Fundação Faculdade de Direito da UFBA, mestre em Administração pela Escola de Administração (UFBA) e doutorando na mesma Escola. É pesquisador do LABMUNDO, membro fundador do Instituto Diversidade e professor de Relações Internacionais do Centro Universitário Jorge Amando.

Andréa C. Ventura é mestre em Administração pela UFBA, mestre em Estudos Contemporâneos da América Latina pela Universidade Complutense de Madri e doutoranda em Administração pela UFBA. Realiza pesquisas na área de gestão de conflitos socioambientais, desenvolvimento sustentável e inovação socioambiental.

Barbara Coelho Neves é graduada em Biblioteconomia e Documentação pela UFBA, especialista em Gestão da Comunicação Organizacional Integrada pelo Núcleo de Pós-Graduação em Administração e mestre em Ciência da Informação pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências da Informação da UFBA. É professora convidada de “Políticas de Transferência da Informação” na Especialização de Engenharia e Gestão do Conhecimento e Inteligência Empresarial do Instituto de Ciência da Informação e de “Estratégia de Busca do Conhecimento Científico” da Especialização em Gestão da Assistência Farmacêutica (UFBA). É pesquisadora do LABMUNDO na linha de globalização e novos atores e do GEPEMCI, onde pesquisa sobre abordagem cognitiva e inclusão digital.

Carlos R. S. Milani possui graduação em Ciências Jurídicas e Sociais (UFRGS, 1989), é formado pelo Instituto Rio Branco

no Curso de Preparação à Carreira de Diplomata (Ministério das Relações Exteriores, 1992), Mestrado em Ciência Política na Universidade de Paris III (1993), doutorado em Estudos do Desenvolvimento pela Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais (EHESS, 1997), um primeiro pós-doutorado em Administração (UFBA, 2002-2004) e um segundo em Relações Internacionais (Instituto de Estudos Políticos de Paris, 2008-2009). Foi funcionário internacional da UNESCO junto ao Setor de Ciências Sociais e Humanas (Paris, 1995-2002) e professor no IEP de Paris (1997-2002). É, atualmente, professor-adjunto da Universidade Federal da Bahia (Núcleo de Pós-Graduação em Administração) e coordenador do Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO). Professor convidado em várias universidades (Universidade de Montreal, Universidade de Colima, Sciences-Po, UFRGS, Universidade Complutense de Madrid), realiza pesquisas sobre os seguintes temas: organizações internacionais e cooperação para o desenvolvimento; globalização, políticas públicas (política externa) e participação; redes transnacionais, altermundialismo e ecologia política.

Dimitri L. S. Martins de Oliveira é graduado e mestre em Administração pela UFBA. Em sua dissertação, tratou de analisar os discursos do FMI e da ATTAC acerca das respostas à crise financeira global, pesquisa desenvolvida no âmbito do LABMUNDO.

Elsa Sousa Kraychete possui graduação em Economia pela UFBA (1978), mestrado em Economia (1988) e doutorado em Administração (2005) na mesma universidade. É professora-adjunta Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Milton Santos da Universidade Federal da Bahia e pesquisadora do LABMUNDO. Trabalha centralmente com as temáticas do desenvolvimento, trabalho e pobreza e seus rebatimentos territoriais, com ênfase nas políticas de minoração da pobreza, pautadas nas agendas de organizações da cooperação internacional, a exemplo

das microfinanças. É membro da equipe editorial dos Cadernos do CEAS e é co-editora científica do Caderno do CRH.

Emma Mendoza Martínez é doutora em Estudos sobre Ásia e África (especialidade: Japão) e professora da Faculdade de Ciências Políticas e Sociais da Universidade de Colima. Realiza pesquisas sobre o papel da oposição cidadã a projetos que afetam as comunidades e a participação social no desenvolvimento de projetos locais no Japão e no México.

Enara Echart Muñoz foi professora visitante no Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO), da Universidade Federal de Bahia (UFBA), entre setembro de 2007 e julho de 2008. Doutora em Relações Internacionais pela Universidade Complutense de Madri, é pesquisadora associada ao Instituto Universitário de Desenvolvimento e Cooperação da Universidade Complutense de Madrid (IUDC-UCM). Suas publicações mais recentes incluem “*Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización*” (2005) e “*Movimientos sociales y relaciones internacionales: La irrupción de un nuevo actor*” (2008).

Ivan Tiago Machado Oliveira é economista e pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Mestre em Administração pela UFBA, mestrando em Estudos Contemporâneos da América Latina pela Universidade Complutense de Madrid e doutorando em Administração pelo NPGA/UFBA. Membro do LABMUNDO e da *International Studies Association* (ISA), possui diversos artigos publicados em periódicos especializados sobre temas relativos às relações econômicas internacionais.

José Carlos Sales dos Santos, mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da UFBA (PPGCI), pós-graduado em Gestão da Comunicação Organizacional Integrada pela Escola de Administração e graduado em Biblioteconomia e Documentação pelo Instituto de Ciência da Informação. Coordenou o Núcleo de Apoio à Pesquisa e Publicações,

vinculado à Escola de Administração. Atualmente pesquisa a relação entre a Informação Política e a Democracia Digital.

José Célio S. Andrade é pós-doutor pela Université Laval - Québec - Canadá (2008), doutor em Administração pela UFBA (2000), mestre em Engenharia Química pela UFBA (1995) e graduado em Engenharia Química pela mesma universidade (1987). É Professor Adjunto IV do Departamento de Estudos Organizacionais (DEO) da Escola de Administração da UFBA. Professor Permanente do Núcleo de Pós-graduação em Administração (NPGA). Professor-Pesquisador do Programa de Engenharia Industrial (PEI) da Escola Politécnica da UFBA e do Mestrado Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS). É pesquisador do LABMUNDO, da Rede TECLIM (Tecnologias Limpas e Minimização de Resíduos) e do CIAGS. Editor da Revista de Gestão Social e Ambiental (RGSA). Pesquisador-líder do grupo de pesquisa “Governança Ambiental Global e Mecanismos de Desenvolvimento Limpo” e coordenador do projeto de pesquisa, financiado pelo CNPq, intitulado “A Utilização dos Projetos de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL) pelas Empresas Brasileiras”. Tem experiência nas áreas de Administração e Engenharia Ambiental, com ênfase em Gestão Ambiental e Produção Limpa, atuando principalmente nos seguintes temas: estratégias sócio-ambientais, responsabilidade socioambiental, relatórios de sustentabilidade, políticas públicas ambientais, inovação ambiental, governança ambiental global, estratégias político-institucionais, mudanças climáticas, mecanismos de desenvolvimento limpo e metodologia de pesquisa.

Josué Noé de La Vega Morales é professor-pesquisador da Faculdade de Ciências Políticas e Sociais da Universidade de Colima. É também professor do Centro de Estudos de Bacharelado Tecnológico e de Serviços nº 19. Os seus interesses de pesquisa estão relacionados com os processos de globalização e os sistemas de dominação na América Latina.

Lázaro Augusto G. A. Brandão é Bacharel e Mestre em Administração pela UFBA, bem como pesquisador do LABMUNDO. Atualmente, trabalha com as possibilidades metodológicas da dialética hegeliana para a análise das relações internacionais no Cone Sul.

María Elena Romero é doutora em Ciências Sociais com ênfase em Relações Internacionais pela Universidade Nacional Autónoma do México (UNAM), atualmente é professora da Faculdade de Ciências Políticas e Sociais da Universidade de Colima, onde foi responsável pelo desenho do curso de Relações Internacionais. É membro do Sistema Nacional de Pesquisadores e professora com perfil de acordo com a Secretaria de Educação Pública. Escreveu vários artigos sobre a cooperação japonesa internacional para o desenvolvimento e a sociedade civil no Japão, é co-autora dos livros *Reforma de Estado en Japón y Sociedad Civil*, assim como do livro *Alcances y Límites del Acuerdo de Asociación Económica de México-Japón*. É professora visitante nas Universidades de Gotemburgo na Suécia, Waseda e Tsukuba no Japão.

María Gabriela Gildo de la Cruz graduou-se em Ciência Política, tem mestrado em Ciência Política e Administração Pública e doutorado em Ciências Sociais. Atualmente é professora-pesquisadora da Faculdade de Ciências Políticas e Sociais da Universidade de Colima e líder do Corpo Acadêmico 16 (CA-16) “*Sociedad y Organización Internacional*”, além de coordenar o Doutorado em Ciências Sociais da mesma instituição. Sua linha de investigação é sociedade civil e instituições políticas. Participa de diferentes projetos de pesquisa em torno desses temas, como é o caso do *Observatório da Sociedade Civil* do Colégio Mexiquense (desde 2004); *Produção e apropriação de capital social no estado de Colima* da Universidade de Colima (2004-2006); *A importância da participação da sociedade civil no reordenamento do novo cenário internacional, Análise comparativa dos casos do México e Japão, a sociedade civil e o processo de reforma* do PROMEP (2005-2007). Co-autora

do livro “*Sociedad civil e reforma de Estado en Japón: espacios para la acción*”, Fundación Japón, Universidade de Colima.

Rosa de la Fuente Fernández é professora titular interina do Departamento de Ciência Política e Administração III, da Faculdade de Ciências Políticas e Sociologia na Universidade Complutense de Madrid. Fez pós-doutorado como *Visiting Fellow* no Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Cambridge (Reino Unido). É doutora europeia em Ciências Políticas (2005), tendo defendido a tese “*La autonomía indígena en Chiapas: la construcción de un nuevo espacio de representación*”, que obteve o Prêmio Extraordinário de Doutorado da Faculdade de Ciências Políticas e Sociologia (UCM). Atualmente, realiza pesquisa sobre segregação educativa em cidades europeias e latino-americanas, o novo papel dos governos locais na política global e estatal e as diversas formas de cooperação territorial. Entre as suas recentes publicações, destaca-se o seu livro (2008) “*La autonomía indígena en Chiapas. Un nuevo imaginario socioespacial*” (Edições La Catarata – UCM), bem como vários artigos publicados em revistas e livros de difusão europeia e latino-americana, entre os quais: “*Inmigración latinoamericana: ¿un nuevo sujeto político?*,” In de la Fuente, Rosa (Ed.) “*Migración y política en la Comunidad de Madrid*”, Trama Editorial: Madrid (2009); “*La cooperación con los pueblos indígenas: un nuevo marco de compromiso con el etnodesarrollo basado en derechos*”, na *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n. 23, (2009); “*Las ciudades latinoamericanas: una heterogénea producción y transformación socioespacial*”, In Cairo Carou, H. & de Sierra, Jerónimo, (2008) “*América Latina, una y diversa: teorías y métodos para su análisis*”, Alma Mater, Universidade de Costa Rica - Universidade Complutense de Madrid (2009).

Ruthy Nadia Laniado é doutora em Ciência Política pela Universidade de Essex com pós-doutorado na Universidade de Cambridge. É professora associada do Departamento de Sociologia da UFBA e atua como docente e pesquisadora no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, no Núcleo de Pós-

Graduação em Administração e no do Mestrado Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social da mesma universidade. É pesquisadora do CNPQ e do LABMUNDO. Sua área de estudos é sociologia política, sociedade e política, ação coletiva e relações internacionais, com diversas publicações realizadas.

Verónica de la Torre Oropeza é professora em tempo integral na Faculdade de Ciências Políticas e Sociais da Universidade de Colima. Sua formação acadêmica foi na área de Relações Internacionais. Desde seus estudos de doutorado, sua linha de pesquisa tem como marco enfoques sociológicos e teorias normativas. Seus interesses de pesquisa estão voltados para o ativismo político transnacional e o incipiente debate teórico da cidadania mundial.

COLOFÃO

Formato	15,5 x 23 cm
Tipografia	Calibri (títulos) e Aldine BT (texto)
Papel	Alta Alvura 75 g/m ² (miolo) Cartão Supremo 300 g/m ² (capa)
Impressão	Reprografia da EDUFBA
Capa e Acabamento	Cian Gráfica
Tiragem	500



ISBN 978-85-232-0687-1



9 788523 206871

