

FRoNteiRA

Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo

Reitor: Dom Joaquim Giovanni Mol Guimarães

Vice-reitora: Patrícia Bernardes

Assessor Especial da Reitoria: José Tarcísio Amorim

Chefe de Gabinete do Reitor: Paulo Roberto de Sousa

Pró-reitores: Extensão - Wanderley Chieppe Felippe; Gestão Financeira - Paulo Sérgio Gontijo do Carmo; Graduação - Maria Inês Martins; Logística e Infraestrutura - Rômulo Albertini Rigueira; Pesquisa e de Pós-graduação - Sérgio de Moraes Hanriot; Recursos Humanos - Sérgio Silveira Martins; Arcos - Jorge Sundermann; Barreiro - Renato Moreira Hadad; Betim - Eugênio Batista Leite; Contagem - Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas - Iran Calixto Abrão; São Gabriel - Miguel Alonso de Gouvêa Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



EDITORA PUC MINAS

Diretor: Paulo Agostinho Nogueira Baptista

Coordenação editorial: Cláudia Teles de Menezes Teixeira

Assistente editorial: Maria Cristina Araújo Rabelo

Revisão: Virgínia Mata Machado

Divulgação: Danielle de Freitas Mourão

Comercial: Maria Aparecida dos Santos Mitraud

Conselho editorial: Paulo Agostinho Nogueira Baptista (Diretor); Ângela Vaz Leão (PUC Minas); Caio César Boschi (PUC Minas); João Francisco de Abreu (PUC Minas); Maria Zilda Ferreira Cury (UFMG); Mário Neto Borges (Fapemig); Milton do Nascimento (PUC Minas); Otávio Dulci (PUC Minas); Sérgio de Moraes Hanriot (PUC Minas)

EDITORA PUC MINAS • Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Rua Dom Lúcio Antunes, 180 • 30535-630 • Coração Eucarístico

Tel: (31) 3319.9904 • Belo Horizonte • Minas Gerais • Brasil

e-mail: editora@pucminas.br

ISSN: 1679-5377

FRoNteira

Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais



Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais

Curso de Relações Internacionais

Belo Horizonte
v. 15 n. 29 e 30
p. 1 - 202
2016

FRoNteIRA

Conselho executivo

Prof. Javier Alberto Vadell
Prof. Leonardo César Souza Ramos
Bárbara Lopes Campos
Guilherme di Lorenzo Pires
Lisa Maria de Jesus Andrade
Matheus de Abreu Costa Souza
Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes
Victor de Matos Nascimento
Vinícius Tavares de Oliveira

Conselho editorial

Alexandre César Cunha Leite, UEPB
Amado Luiz Cervo, UnB
André Luiz Reis da Silva, UFRGS
Antônio Carlos Lessa, UnB
Antônio Jorge Ramalho da Rocha, UnB
Carlos Augusto Canedo, PUC Minas
Carlos Aurélio Pimenta Faria, PUC Minas
Clóvis Brigagão, Ucam
Domício Proença Júnior, UFRJ
Eduardo José Viola, UnB
Eugênio Diniz, PUC Minas
Flávia de Campos Mello, PUC SP
Henrique Altemani, UEPB
João Pontes Nogueira, PUC Rio
José Flávio Sombra Saraiva, UnB
Léa Guimarães Souki, PUC Minas
Leonardo Nemer Caldeira Brant, PUC Minas
Marcelo Galuppo, PUC Minas
Maria Elizabeth Marques, PUC Minas
Maria Izabel Valladão de Carvalho, UnB
Miriam Gomes Saraiva, Uerj
Mônica Herz, PUC Rio
Nizar Messari, PUC Rio
Onofre dos Santos Filho, PUC Minas
Oswaldo Bueno Amorim Filho, PUC Minas
Paulo José dos Reis Pereira, PUC SP
Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves, PUC Rio
Ricardo Seitenfus, UFSM
Taiane Las Casas Campos, PUC Minas
Tullo Vigevani, Unesp

Apoio

Departamento de Relações Internacionais
Chefe: Rodrigo Corrêa Teixeira

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica
de Minas Gerais

F935 Fronteira: Revista de Iniciação Científica. – v.1, n.1
(2001-). – Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2001- .
v.
ISSN 1679-5377
Semestral
1. Relações internacionais - Periódicos. I. Pontifícia
Universidade Católica de Minas Gerais. Curso de Relações
Internacionais.

CDU: 327(05)

Sumário

A análise de impacto regulatório e relações governamentais: sua aplicação em políticas comerciais internacionais _____	7
<i>Regulatory impact analysis and governmental relations: applications to international trade policies</i>	
Gabriel Mota Silveira	
BRICS – um instrumento para a transição hegemônica dos estadunidenses para os chineses _____	26
<i>Brics - an instrument for a hegemonic transition from United States of America to China</i>	
Gabriela Chagas Ottoboni	
A oposição ao conceito clássico de desenvolvimento sob a perspectiva do bem viver _____	49
<i>The opposition to the classical concept of development by the good living perspective</i>	
André de Sousa Ladeira	
Seria o Brasil um líder na temática das energias renováveis? _____	69
<i>Would Brazil be a leader in the renewable energy theme?</i>	
Eduardo Augusto Faria de Souza Maia Marina Almeida Viana	
O Projeto Greenstone no marco do Programa Informação para Todos (PIPT): os casos de Argentina e Cuba _____	87
<i>The Greenstone Project within the mark of the Information For All Programme (IFAP): the cases of Argentina and Cuba</i>	
Pedro Diniz Rocha Rayssa Vanucci	
A RAAM e o Banco Mundial nas políticas de desenvolvimento econômico como liberdade na Colômbia e no Brasil _____	107
<i>The MALR and the World Bank on the politics of economic development as freedom in Colombia and Brazil</i>	
Clara Rabelo Caiafa Pereira Karina Rodrigues da Fonseca Priscila Gualberto Pereira Soares	

Cooperação e Interdependência: o Haiti no Regime Internacional de Mudanças Climáticas (RIMC) _____	129
<i>Cooperation and Interdependence: Haiti in the International Regime on Climate Change</i>	
Guilherme Messias Junglaus Victor de Matos Nascimento	
Mito signifiante à serviço da violência epistêmica: criação do campo das Relações Internacionais como imposição ocidental _____	145
<i>Significant myth in service of epistemic violence: creation of the field of International Relations as a western imposition</i>	
Marina D'Lara Siqueira Santos Marina Paula Oliveira Matheus de Abreu Costa Souza	
A inserção de empresas brasileiras no mercado chinês: o caso Embraer _____	165
<i>The insertion of brazilian companies in the chinese market: the Embraer case</i>	
Isabela Carolina Barbosa de Moraes Luiz Leandro Garcia Marjory Naytiara Soares de Souza Mikaela Paula Nascimento Dutra Thiago Gonçalves Souza	
Liberdade e campesinato: políticas de gênero no México e Peru _____	182
<i>Freedom and peasantry: gender policies in Mexico and Peru</i>	
Heitor Cardoso e Maciel Nathalia Fonseca Ramiro Rocha	
<i>Chamada de artigos</i> _____	200

A análise de impacto regulatório e relações governamentais: sua aplicação em políticas comerciais internacionais

Regulatory impact analysis and governmental relations: applications to international trade policies

Gabriel Mota Silveira*

Resumo

O artigo visa atualizar o entendimento sobre um dos fatores essenciais para a integração de atividades comerciais internacionais. Aponta-se a importância do rumo das negociações internacionais no que toca a harmonização regulatória, tendo em vista seu potencial favorável à harmonização econômica internacional. O artigo traz a tona o efeito que a relação entre boas práticas decisórias administrativas e a defesa de interesses pode ter no comércio internacional. A análise é feita a partir da descrição de modelos e teorias de regulação desenvolvidas no âmbito do Estado brasileiro, de acordo com o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação — PRO-REG, e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, à luz de sua aplicação em acordos de facilitação comercial. Conclui-se que o estudo da ferramenta de Análise de Impacto Regulatório é um caminho de aproximação para negociações internacionais que envolvem arranjos cooperativos comerciais.

Palavras-chave: Análise de impacto regulatório. Comércio Internacional. Relações Governamentais.

Abstract

In sight of strong contextual changes on the International trade functionality, this article aims to establish a more updated understanding of key factors for the integration of global commercial activities. It is stressed the importance of a new line of thought on the international regulatory negotiations, in light of their potential for boosting international economic cooperation. It is highlighted the outcome of the relation between good practices in administrative decisions and lobbying and advocacy activities in international commerce. The analysis is based on the description of regulatory models and theories developed within the Brazilian State and the Organization for Economic Cooperation and Development, through their applicability in commercial facilitation agreements. The conclusion is that Regulatory Impact Analysis is one of the most prominent paths for facilitating international commercial negotiations.

Keywords: Regulatory Impact Analysis. International Trade. Lobby. Governmental Relations.

* Graduado em Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília. Contato: gmota.silveira1@gmail.com

Introdução

As mudanças contextuais a nível de integração de mercados tem apresentado desafios que muitas vezes promovem a necessidade de adaptação no processo decisório governamental. A transparência e a participação da sociedade podem ser colocados como as duas principais bases para o contínuo sucesso da governança entre os poderes do Estado. Entende-se por governança o conceito trazido pela Comissão sobre Governança Global da Organização das Nações Unidas (1992): “[...] a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns” (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 2). No caso o artigo articula-se sobre a perspectiva dos problemas comuns que dizem respeito ao comércio internacional.

O estudo sobre boas práticas em processos decisórios em medidas de regulação comercial pode ser entendido como uma medida eficiente para promover uma análise dos impactos à sociedade provenientes de movimentos favoráveis à governança. É válido ressaltar que devem existir ferramentas empíricas que sustentem as decisões racionais do Estado, de modo que elas são importantes para avaliar os custos, benefícios e efeitos resultantes da inserção de economias modernas no mercado internacional Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2008). Com efeito global, percebe-se que a tendência de aumentar o estudo de impacto em propostas regulatórias tem sido utilizada por membros da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico. A necessidade de governança para o resolução de questões multitemáticas exprime as condições que permeiam o entendimento de novas propostas de metodologia para a elaboração e implementação em processos decisórios. De certa forma, a participação dos novos agentes sociais através de mecanismos de facilitação de participação de iniciativa governamental mostram que foi identificada uma relação de interdependência entre os agentes políticos, econômicos e sociais.

Tal relação de interdependência entre agentes representa uma mudança no contexto não somente no nível de políticas públicas nacionais, mas nas devidas necessidades de funcionamento de qualquer sistema político embasado pela primazia do estado de direito. Certamente, as questões no âmbito do comércio internacional apresentam um enorme campo para a argumentação e o de-

bate quanto a aplicação de ferramentas de análise para processos decisórios que levam em consideração a multiplicidade de atores e os impactos variáveis de políticas comerciais sobre um país. A elaboração e negociação de tratados e acordos internacionais cabe, na maioria dos casos, às esferas nacionais do poder executivo que se baseiam em um cálculo racional utilitário que leva em consideração justamente a relação entre interesses nacionais em diferentes níveis de análise. Contudo, é constante no processo decisório a avaliação inteligente e estratégica dos custos e benefícios provenientes de qualquer tomada de ação. O artigo argumenta que ao pensar que a unidade dos participantes do processo decisório estarão seguindo essa mesma ferramenta lógica para avaliar os impactos da decisão facilita-se a gestão de acordos comerciais, evidenciando com transparência seus impactos sobre os países.

Existem diversas propostas para a implementação de melhorias nesse sentido de governança e transparência para todas as esferas de poder. Para este estudo a metodologia escolhida para ser utilizada frente as questões de comércio internacional é a Análise de Impacto Regulatório (AIR), como proposta pela OCDE (2008). Sendo assim, em vista das questões globais do comércio internacional, e suas devidas políticas de facilitação do comércio, o estudo se dará no sentido de apresentar uma avaliação do efeito que a AIR pode gerar sobre a decisão de tais políticas comerciais globais. Isso será feito de modo a ilustrar como seria a elaboração de uma política comercial tendo em vista seu processo decisório dentro do Poder Executivo de um Estado. Dada a possibilidade de adesão a um tratado de facilitação comercial que conste dentro dos padrões estratégicos da Organização Mundial do Comércio, o estudo discorrerá sobre as implicações provenientes da utilização da análise de impacto regulatório dentro do processo decisório de tal matéria.

Será considerado como objetivo principal da pesquisa demonstrar como tal análise poderia auxiliar na viabilização da harmonização da regulamentação comercial frente ao mercado internacional. Supondo que a razão entre a relação de custo e benefício em tela será pertinente primordialmente a utilização de uma metodologia específica para o processo decisório, ou seja, tornando o AIR o objeto de estudo da análise proposta. Além disso, evidenciar-se o papel que pesa sobre o papel da atividade de *lobby* e Relações Governamentais, tendo em vista a implementação da metodologia de AIR para o mérito da regulamentação comércio internacional.

Dessa maneira, para que seja possível melhor entender os efeitos da análise de impacto regulatório sobre o processo decisório de políticas comerciais, primeiramente será introduzido o entendimento conceitual sobre a AIR. De forma complementar, para que a matéria possa ser aplicada ao contexto que é alvo do estudo, será trazido para debate a perspectiva do Poder Executivo brasileiro acerca dos referenciais teóricos que permeiam a aplicação da AIR no âmbito nacional. Para tal apresenta-se o entendimento da Casa Civil da Presidência da República pertinente ao seu Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), elencado na obra Cruz (2009) e Vasconcellos (2012).

Aplicação da análise de impacto regulatório nas políticas públicas

Previamente à explicação e definição propriamente dita do que se entende por Análise de Impacto Regulatório, é interessante elaborar sobre o contexto governamental e institucional no qual tal ferramenta se torna aplicável. Para tal é preciso conceber a ideia de que o Poder Executivo tem como objetivo focal a administração da legislação elaborada pelo Poder Legislativo, de modo a fazer com que a atividade de regulação seja posta de maneira eficiente, em vista do bem-público, operacionalizando as devidas ações para implementar a Lei. Tal mecanismo é fortemente presente quando são pensadas políticas públicas fiscais ou comerciais, tendo em vista acordos de facilitação do comércio. Dessa forma, demonstra-se que o Poder Executivo se coloca como o administrador da máquina pública, essa que é representada pela burocracia governamental que é o principal enfoque das medidas operacionais da AIR.

De uma perspectiva teórica todo esse aparato é embasado pelo modelo principal-agente, sob a perspectiva da teoria da escolha racional. Assume-se que no processo de decisão os indivíduos são atores racionais que buscarão obter suas preferências (FURLONG; KRAFT, 2015, p. 81). O entendimento primordial que existe sobre essa visão de funcionamento governamental se dá no sentido de se buscar a máxima de um determinado benefício, dada a utilidade de tal para um agente, minimizando custos. Percebe-se que a principal lógica por trás da elaboração de processos decisórios que seguem esse modelo parte da metodologia econômica. Dessa forma, entende-se que existe uma escolha econômica racional por trás do pro-

cesso decisório do Estado ao passo em que lhe é delegada a tomada de decisão, de modo em que exista uma razão entre a maximização da satisfação frente à restrição de recursos em termos de benefícios para a sociedade. Tal fato é primordial para se entender os efeitos positivos e a importância que a AIR pode ter nos processos decisórios que visem regulamentar a execução de uma legislação.

A importância da AIR se dá justamente sobre sua assistência em melhorar o retorno em termos de benefícios para sociedade proveniente das relações que seguem o modelo principal-agente, ou seja, no que tange a eficiência de uma política pública (FURLONG; KRAFT, 2015, p. 6-7). O principal objetivo é trabalhar de forma a mitigar os riscos e custos do modelo de delegação de poderes proposto pela relação principal-agente. Existem duas preocupações que surtem efeito a partir da implementação de metodologias de processo decisório tais como a AIR: a assimetria de informações e os custos de monitoramento e de transação. Ambos os casos se justificam pela relação de utilidade existente que permite que exista demanda e oferta em termos de regulação, sendo que as instituições políticas são responsáveis por ofertar os privilégios que são demandados pelos grupos de interesse, representados por setores econômicos que tendem a se beneficiar de determinada decisão regulatória.

A partir da decisão de oferta de regulação do agente, no caso a organização reguladora, surgem as preocupações com a assimetria de informações e os custos de monitoramento e de transação. Dessa maneira, percebe-se que toda e qualquer decisão contém implicitamente um nível de incerteza, dada pela possível falta de coerência entre todas as informações emitidas no âmbito da relação por ambas as partes. Então, os riscos e custos procedem justamente da incerteza proveniente das informações que existem sobre a necessidade, viabilidade e operacionalidade de um sistema regulatório, baseado na delegação de competências. A solução para mitigar tais erros informacionais se dá em função dos incentivos, positivos ou negativos, por parte das instituições políticas, para alinhar de forma coesa os interesses dos agentes que serão afetados por mudanças regulatórias.

Nesse cenário se encontra a busca por dois quesitos que são base para essa interação existente entre agentes políticos e grupos de interesses: a transparência e a prestação de contas. Ambos quesitos dizem respeito à *accountability* de um processo decisório, que

pode ser entendida como um grau de responsabilidade existente por parte dos agentes políticos frente à sociedade e/ou opinião pública. Posner (2006) define o termo como a necessidade de fazer com que agentes atinjam e reportem a obtenção de metas e resultados àqueles que os delegaram suas responsabilidades em primeiro lugar. Não obstante, entende-se que existem duas opções desvirtuosas que decorrem da falta de *accountability* em um processo decisório:

- o risco do comprometimento moral entendido como a possibilidade de existir uma produção incompleta e/ou errônea propositalmente, por parte do agente da informação;
- a seleção adversa na qual se tem um erro na seleção de parâmetros e critérios para a busca por informação, por parte do tomador de decisão.

Frente a esse cenário de incerteza e desconfiança o emprego da ferramenta de AIR é útil para superar os desafios institucionais descritos acima, de acordo com sua implementação na estrutura regulatória tradicional do Estado. A ideia é que se tenha a existência de agências especializadas e independentes que exerçam controle sobre o interesse público sem que exista a necessidade do provimento dos bens e serviços por parte do Estado, como forma de regulação direta através do monopólio estatal em determinados setores. (CRUZ, 2009, p. 54-55). Seguindo a caracterização de Cruz (2009) percebe-se que a regulação abordada no escopo da AIR neste artigo pode ser definida como Regulação Econômica:

Regulação Econômica – caracteriza-se pela intervenção direta nas decisões de mercado, tais como definição de preços, competição, entrada e saída de novos agentes nos mercados. Para a OCDE, nessa categoria a reforma deve se propor a aumentar a eficiência econômica por meio da redução de barreiras à competição e à inovação, utilizando a desregulamentação, a privatização e fornecendo estrutura para o funcionamento e a supervisão das atividades do mercado. (CRUZ, 2009, p. 57)

Dessa maneira, esse modelo de análise serve como ferramenta funcional dentro da perspectiva teórica dos agentes políticos encarregados de se submeter à racionalidade utilitária nos processos decisórios de elaboração e implementação regulatória. Por essa razão, a AIR pode ser descrita de acordo com sua objetividade metodológica que compreende a necessidade de dados tanto qualitativos

quanto quantitativos para tomada de decisão (SILVA, 2012, p. 18). Dessa forma, o campo de análise da AIR se dá tanto na avaliação de custo *versus* benefício da decisão por ação regulatória, quanto na própria avaliação da necessidade de tal. O que se permite através da utilização da AIR é a viabilidade estratégica através da proposição de cenários, guiados pela pesquisa empírica e objetiva, ou seja, essa é uma ferramenta de inteligência institucional. Além disso, percebe-se que ao se abordar a temática regulatória por esse viés cria-se uma maior facilidade em disseminar a informação necessária para os grupos interessados (SILVA, 2012). Isso porque existe um modelo processual a ser seguido na utilização da ferramenta da AIR, que promove o alinhamento informacional, de modo a possibilitar um maior grau de transparência na tomada de decisão.

Dessa maneira, a AIR é capaz de fazer com que a informação quanto a necessidade e coerência da proposta regulatória seja absorvida com mais legitimidade pela sociedade. Isso demonstra como tal ferramenta seria capaz de mitigar conflitos informacionais entre os interesses econômicos e sociais que compõem a esfera decisória das instituições e dos agentes sociais, de modo a facilitar o processo e caminhar no sentido de uma governança regulatória. Ao analisar o funcionamento da ferramenta de AIR é possível observar que a sua essência está em coordenar uma formatação precisa para normas de regulação econômica. Nesse sentido, argumenta-se que ao se incorporar internacionalmente esse formato de decisão promove-se a facilitação comercial, primordial para a integração de mercados. É importante esclarecer que existem diferentes formatos e amplitudes nos quais também pode ser observada a integração e a harmonização comercial, um exemplo recente são os acordos bilaterais e/ou regionais e multiregionais, como a Parceria Transpacífico (TPP).

O Funcionamento da Análise de Impacto Regulatório

Como já foi visto a AIR colabora para a governança regulatória por amenizar os riscos informacionais decorrentes do cálculo racional do processo decisório, através da objetividade empírica. Com o intuito de capacitar os tomadores de decisão, a ferramenta se apresenta de forma flexível e de fácil aplicação dado o contexto do país ou instituição ao qual será incorporado. É interessante frisar que essa particular característica da AIR é o que favorece sua capacidade de harmonização de regras à nível internacional. Isso pode

ser justificado segundo os parâmetros amplos de implementação da AIR que seguem a mesma lógica, capaz de abranger diferentes ambientes de aplicação e aproximar a relação entre os agentes políticos e econômicos presentes em cada um desses ambientes. Ou seja, ao se incorporar a AIR é possível fazer com exista uma maior coerência entre os processos decisórios estatais, no sentido do entendimento completo de seus impactos, assim, possibilitando um maior contato entre as partes interessadas.

A aplicação prática da AIR e de sua implementação foi descrita pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico via recomendação aos seus membros, dando sequência aos trabalhos nos relatórios específicos do departamento encarregado pela temática (OECD, 1995). O modelo institucionalizado da AIR se pauta em três pontos principais para assessorar a tomada de decisão. O que existe em termos de aplicação metodológica é a verificação do contexto no qual a regulação será aplicada para solucionar ou mitigar problema em tela. O contexto é feito através da observação, análise e articulação da questão sobre a qual se pretende regular. Observado tal contexto, a próxima etapa diz respeito a avaliação da utilidade do elemento regulatório, no sentido de pesar os custos e benefícios provenientes da sua elaboração e implementação. Aqui cabe ao modelo proposto pela AIR agir com o intuito de aproximar a oferta de privilégios regulatórios às demandas de agentes sociais e econômicos, equilibrando os impactos à sociedade. É importante frisar que verifica-se a opção de se evitar a regulação, tendo em vista a necessidade do mérito da questão a ser regulada maximizando, independentemente da opção escolhida, o bem público.

No decorrer da evolução da metodologia e das experiências obtidas, pelos países que se adaptaram as recomendações referentes à AIR, desenvolveu-se uma maneira mais rápida de se atribuir aplicabilidade eficiente à ferramenta. Foi criado um *checklist* (Figura 1) que permite verificar todas as condições para a eficiência do processo decisório regulatório, tendo em vista os ensinamentos metodológicos da ferramenta. As questões propostas a serem pesquisadas e respondidas durante a elaboração da AIR são a base para o processo decisório transparente e socialmente responsável.

Como exposto pelo guia da OCDE sobre a aplicação da AIR, o seu processo de elaboração deve ser embasado por um processo político racional, no qual a profundidade da análise é determinada pelo grau do tamanho da questão política em questão (ORGANIZA-

ÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2008). Sendo assim, de acordo com sua própria definição, cabe a AIR definir o contexto e os objetivos da política a ser elaborada. Por essa razão segue-se o seguinte padrão:

- identificar e definir todas as opções, regulatórias ou não regulatórias, viáveis para a solução do problema em questão;
- quantificar os impactos das opções viáveis, em termos de custos, benefícios e efeitos distributivos;
- elaborar estratégias de *compliance* para cada opção, no sentido de verificar quesitos de eficiência e eficácia;
- desenvolver mecanismos de monitoramento e avaliação para a proposta de política, beneficiando requisitos para futuras decisões regulatórias; e
- incorporar sistematicamente mecanismos de consulta pública, fornecendo a todos os interessados a oportunidade de participar no processo regulatório (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2008, p.16-17). Após a elaboração de um relatório contendo uma análise sobre cada uma dessas questões, embasadas por um tratamento empírico e quantitativo, pode-se dizer que se está apto a iniciar a tomada de decisão.

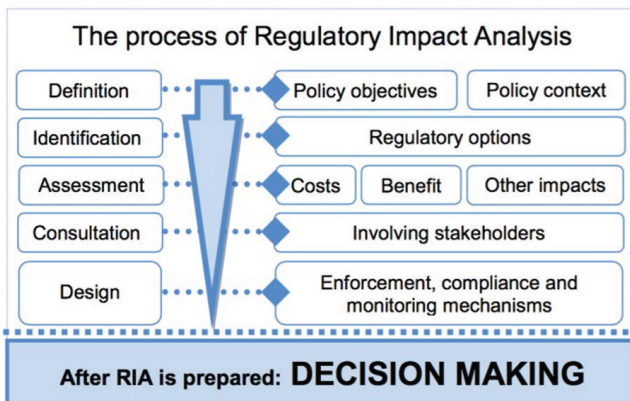


Figura 1 - Elementos Integrantes da Análise de Impacto Regulatório

Fonte: (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2008)

Ao se atribuir tais procedimentos previamente à tomada de decisão observa-se que na prática a AIR existe como algo superior a uma simples ferramenta. Tal fato é observável no momento em que própria OCDE recomenda se pensar a inclusão da AIR como um processo sistemático para se avaliar políticas propostas para solucionar uma determinada questão (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2008, p. 15). Nesse sentido, a AIR seria uma via de comunicação estratégica que é criada com o intuito de permitir a disseminação igualmente acessível das informações que dizem respeito aos efeitos em potencial de uma política regulatória. O principal ganho de se incorporar esse aparato funcional ao cotidiano de uma instituição é o fortalecimento da transparência das decisões. Tendo em vista a justificativa por um modelo de pensamento racional presente na AIR é possível entender como o modelo fornece a oportunidade para refletir questões de extrema importância desde o princípio do processo decisório.

Assim, no decorrer da evolução e do desenvolvimento de boas práticas relacionadas ao processo decisório permeado pela utilização da AIR terá-se, conseqüentemente, um crescimento da credibilidade tanto da instituição em si quanto de suas ações regulatórias frente ao público interessado. Dessa forma, pode ser dito que através da aproximação entre governo e agentes socioeconômicos formalmente gerada pela AIR existe um ganho de legitimidade para a governança administrativa do Estado. Principalmente quando integrada de forma eficaz ao processo político é possível verificar que a discussão e argumentação empírica em torno das políticas regulatórias evolui e beneficia a tomada de decisão a atingir com mais eficiência os objetivos lançados (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2008, p.17).

A Análise de Impacto Regulatório e as Relações Internacionais

A importância de todo esse aparato ganha ainda mais força quando é pensado junto ao funcionamento de um sistema político internacional, tendo em vista a interação com grupos de interesse presentes no comércio global. Tal sentido pode ser estendido até mesmo para o funcionamento dos mecanismos de defesa de interesses junto às instituições do Direito do Comércio Internacional, como a Organização Mundial do Comércio. A participação de diferentes partes em um sistema internacional de governança no

comércio, fornece um maior grau de transparência e credibilidade as suas instituições, fazendo com que as suas decisões possam ser elaboradas, desenvolvidas e implementadas sob a guarda de uma maior representatividade. Dessa forma, proporciona-se aos agentes econômicos, no sentido de grupos de interesse, a chance de colaborar com seu governo na defesa de seus interesses, ao passo que fazem o interesse nacional se confundir com seus próprios. Todo esse escopo de ação é fortalecido pela formalidade e transparência decorrente de métodos institucionais de estudo de decisão, como a AIR. Tal visão é sustentada em quatro pontos apresentados por Kowalski e Perepechay (2015), no que diz respeito às dificuldades das relações entre a regulação direta do Estado internacionalmente:

- as visões divergentes entre cidadãos de diferentes países sobre privilégios regulatórios ofertados às empresas reguladas diretamente pelo Estado;
- a tendência das variações nas abordagens acerca da regulação setorial do Estado que cria distorções no campo internacional;
- o menor rigor no acompanhamento e execução sobre regulação direta do estado em detrimento da competição externa; e
- medidas de publicidade e transparência no trato da regulação direta do Estado perante o contexto internacional (KOWALSKI; PERECHAY, 2015, p. 24)

A importância e a força das mudanças institucionais a favor da formalidade e transparência são observadas em dois tipos de esforço regulatório, “[...] diretamente, por meio do provimento de bens e serviços públicos pelo próprio Estado, via empresas estatais que atuam em setores de monopólios naturais ou não; ou a partir de sua própria estrutura tradicional, como ministérios ou órgãos a eles subordinados” (CRUZ, 2009, 54). Não obstante, Cruz (2009) relembra que a ideia de Estado regulador como existe hoje parte da apropriação do modelo de inovação institucional iniciado pelos Estados Unidos por outros países. Assim, firmou-se a tendência de “[...] delegar a gestão de serviços públicos e coletivos a empresas privadas, com a condição de instituir agências administrativas independentes, denominadas agências reguladoras” (CRUZ, 2009, 55). Tal fato é verdadeiro principalmente quando se é observado o aumento da amplitude de acesso e da publicidade proveniente dos agentes de regulação adeptos da AIR, no que tange sua ação em paí-

ses membros da OCDE, como feito inicialmente nos Estados Unidos. Nesse sentido, pode-se observar uma relação mutualmente benéfica já que a associação informativa permite ao Estado auxiliar o desenvolvimento das atividades econômicas que irão influenciar seu próprio posicionamento no comércio internacional.

Contudo, é possível pensar a ação regulatória do Estado no comércio internacional de duas maneiras. Cabe à ação regulatória distribuir privilégios aos diferentes setores e camadas da economia nacional como também assegurar o bem estar de seu mercado interno. Ou seja, a aplicação de modelos de decisão como a AIR permite conciliar de maneira mais eficaz os deveres do Estado com a economia nacional e, concomitantemente, com a sociedade. Como já foi dito, isso permite que exista maior unidade na defesa do interesse nacional frente aos desafios competitivos do comércio internacional, uma vez que este interesse é formado pela soma das demandas dos agentes econômicos e do dever do Estado em garantir a segurança do interesse público de seu mercado consumidor. O funcionamento da defesa desse interesse a nível nacional se dá justamente pela regulação estratégica, feita com transparência, nos diferentes setores da economia que irão ser protegidos pela ação Estatal no comércio internacional. Nesse sentido, a atividade de relações governamentais é peça fundamental para articulação política dos interesses econômicos que devem prevalecer no âmbito do comércio internacional, e a AIR é a ferramenta que facilita esse engajamento informacional entre Estado e setores econômicos de forma objetiva e racional, diminuindo a incerteza entre as partes e promovendo uma responsabilização solidária entre as partes.

Cruz aponta de acordo com as recomendações três facetas da regulação sob as quais se forma o interesse nacional que servirá de amparo para ação estatal na sua ação no comércio internacional (CRUZ, 2009). A autora nos mostra que o Estado regula economicamente intervindo diretamente nas decisões de mercado, de modo a propor a maior eficiência possível à econômica nacional. Existe também a regulação social o qual deve “[...] atuar sobre recursos sociais que não estão sujeitos a transações de mercado, mas que, no entanto, são importantes ou mesmo imprescindíveis à produção de um bem ou serviço regulado.” (CRUZ, 2009, p. 57). A terceira faceta da regulação é a administrativa que determina o modelo de operação utilizado pelo Estado para determinar sobre questões regulatórias.

Nesse sentido, argumenta-se que o papel do Estado Regulador no âmbito internacional ocorre concomitantemente com as atividades desenvolvidas no âmbito das relações governamentais. Cabe ao Estado identificar o interesse nacional de forma eficiente e eficaz através de um conglomerado das melhores práticas regulatórias setoriais para o país, definidas sob o escopo de cada agência regulatória. Eis a razão da necessidade de se buscar elaborar uma unidade entre a troca de informações no processo da decisão por regular, portanto, cabe a AIR ser aplicada para assegurar essa uniformidade. Dessa forma, deve se extrapolar a busca pela manutenção ou ampliação desse método de decisão para agregar credibilidade ao interesse nacional, facilitando a sua defesa no direito do comércio internacional. Como nos mostra Cruz (2009): “[...] a credibilidade e a efetividade da estrutura regulatória, bem como sua habilidade para encorajar investimentos e apoiar a eficiência na produção e no uso dos serviços, varia com as instituições políticas e sociais de cada país [...]” (CRUZ, 2009, p. 63). Por essa razão o argumento do artigo propõe que a ferramenta de AIR promove instituições regulatórias capazes de encorajar não só investimentos, como também melhores condições para acordos de facilitação comercial. A seguinte seção explica mais claramente como é possível associar o aparato regulatório do Estado com o avanço em acordos no comércio internacional.

A regulação no comércio internacional

É interessante frisar que uma convergência cooperativa internacional para um determinado modelo de regulação poderia ser uma das principais agendas para facilitação comercial. Nesse sentido, cabe ao artigo definir como a harmonização regulatória internacional pode se tornar um atrativo mecanismo de governança. Como Vasconcellos (2012) aponta o esforço por parte de um Estado para harmonizar a regulação internacional serve ao mesmo tempo como esforço pela competitividade de suas empresas que já são regidas por tal modelo de regulação. Isso também representa uma ação a favor da redução de barreiras ao comércio internacional, e no sentido de mostrar um esforço pela adequação internacional à metodologias de decisão como a AIR. Como aponta Vasconcellos (2012), esse tipo de metodologia no processo decisório pode mitigar políticas comerciais que ferem os princípios da nação mais favorecida e do tratamento nacional preferencial. Cabe a cada país

adequar segundo seu contexto a implementação de boas práticas regulatórias, que além de facilitar a coesão política e econômica, é capaz de posicioná-lo de forma privilegiada no sistema comercial internacional. Como Cruz explica:

Isso significa que, se um país dispõe de instituições que se mostrem mais capazes de conter a ação discricionária do regulador do que outro, esse país provavelmente irá dispor de mais credibilidade e, por essa razão, poderá contar com mecanismos regulatórios que outro país com menos credibilidade não teria sucesso se o adotasse. (CRUZ, 2009, p. 65)

A ampliação na implementação da AIR em política regulatórias se deve a uma ação de monitoramento e compartilhamento de informações que está diretamente ligada à participação de agentes políticos na delegação de poder a instituições regulatórias (CRUZ, 2009, p. 65). Tais esforços para a simplificação administrativa e desburocratização promovem a facilidade de interação entre agentes políticos e econômicos fazendo com que a ação do Estado seja de aumentar a atratividade do ambiente de negócios, rearranjando a competição, através do balanceamento eficiente de suas barreiras comerciais. Argumenta-se que a busca por atratividade faz com que exista uma disputa entre interesses econômicos internacionais, em termos de acordos mais vantajosos ao país.

Por essa razão defende-se que esse cenário exprime a necessidade de governança do comércio internacional que estipule os limites de tal competição econômica internacional, via regulação harmoniosa entre Estados. Evidencia-se que os tratados da Organização Mundial do Comércio definem seu papel regulador sobre os Estados, sem que exista um favorecimento desigual através de práticas regulatórias ilegais. Exemplos desses mecanismos podem ser encontrados no texto resultante da conferência ministerial de Bali sobre facilitação comercial, Art. 1, que estipula aos seus signatários a publicidade de informações no que tange:

- Procedimentos e documentos de importação, exportação e trânsito de produtos;
- Taxas e tarifas relacionadas e provenientes de procedimentos de importação e exportação;
- Encargos e tributos impostos por agências governamentais relacionadas e provenientes de procedimentos de importação e exportação;

- Padrões de classificação de produtos para fins aduaneiros;
- Leis, normas regulatórias e portarias administrativas que dizem respeito à regras de origem;
- Restrições e proibições para importação e exportação;
- Penalidades impostas pela quebra de formalidades de importação, exportação e trânsito;
- Processo de apelação e revisão;
- Acordos com países relacionados aos processos de importação e exportação; e
- Procedimentos referentes à pagamentos administrativos (WTO, 2014, tradução nossa).

O Impacto Regulatório dos Acordos de Facilitação Comercial

O que percebe-se dos pontos acima é que podem ser elencadas algumas características que permitem a Organização Mundial do Comércio ser vista como um agente regulatório internacional. Cruz propõe que sejam observadas questões como a expertise, o compromisso com a credibilidade, a estabilidade institucional e a participação pública como fatores que devem ser observados no estabelecimento da ação regulatória (CRUZ, 2009 *apud* GILARDI, 2004). É possível observar que tais estão presentes no desenvolvimento das atividades da organização dada a decorrência da delegação de poder por parte dos Estados, que transferem soberania e esperam como retorno o gerenciamento, ou a criação, de um ambiente comercial internacional cuja governança promova a facilidade e o equilíbrio dos negócios.

De acordo com Artigas e Woll (2007) pode ser assim demonstrado um novo relacionamento entre os agentes econômicos e estatais no âmbito das negociações da Organização Mundial do Comércio. Além da defesa de interesses em acordos tarifários existe também um exercício de influência no sentido dos privilégios nos novos regimes regulatórios multilaterais regidos sobre acordos de barreiras não-tarifárias, propriedade intelectual e prestação de serviços. A atividade de defesa de interesse no âmbito da OMC tem se tornado condizente com o que tem sido pertinente a esforços de assegurar governança sobre estes aspectos. Nesse sentido, pode-se

dizer que as negociações internacionais para acordos de facilitação comercial devem levar em consideração as questões e esforços regulatórios decorrentes da complexa relação entre agentes econômicos e Estados. Deve ser notado que a reflexão do artigo sobre o tema pesa sobre o caráter competitivo do comércio global que se transformou, dada as inovações das redes de produção globais, e aumentou a amplitude de decisão do Estado. Por essa razão a questão da harmonização regulatória em prol da facilitação comercial em tela é definir de maneira justa como assegurar o acesso do mercado ao comércio internacional.

Definidos como regimes de acesso de mercado, tais negociações se dão em sob um escopo setorial e envolvem a internacionalização ou harmonização legal e regulatória de um produto em serviço em particular. Sendo assim, Artigas e Woll, mostram que não é mais possível dissociar totalmente as políticas econômicas internacionais das políticas regulatórias nacionais (ARTIGAS; WOLL, 2007, p. 124). Ainda, os autores afirmam que devido à preocupação com como liberalizar o comércio em determinado setor se observa que as negociações competitivas por privilégios se dêem, no âmbito dos agentes econômicos, pela busca por captação de investimento estrangeiro e acesso de mercado. Para lograr êxito nesse tipo de negociação regulatória internacional percebe-se que os agentes econômicos funcionam como parceiros dos Estados no compartilhamento de informações técnicas específicas, ou seja, fornecem a expertise para a decisão estatal no sistema comercial internacional.^b

Ao se pensar nos termos de uma análise econômica desse novo funcionamento da relação entre agentes econômicos e o papel da ação do Estado no mercado regulatório se percebem algumas mudanças. O aumento na complexidade dos negócios mostra que as decisões se tornam, também, mais complexas, de modo gerar a necessidade por processos mais formalizados para a captação das demandas setoriais da economia nacional. Percebe-se que tal mudança causa na pressão do poder da defesa de interesse um custo maior para sua ação individual, frente à maior amplitude das negociações regulatórias internacionais. Por essa razão o artigo argumenta que ferramentas de AIR surgem como modo de mitigar os custos da aproximação de interesse, entre Estado e agentes econômicos. Isso se dá à medida em que são utilizados principalmente para evidenciar benefícios da facilitação comercial por meio da harmonização regulatória, de modo a facilitar a sua aceitação por agentes econômicos.

Em suma, define-se nesse processo de negociações regulatórias a interação dos agentes econômicos com a participação do Estado segundo uma racionalidade ganhos mútuos absolutos. A relação é baseada na troca de expertise por legitimidade, Estados demandam informação técnica e suporte político, que possa auxiliar em seu posicionamento nas negociações internacionais, enquanto os agentes econômicos adquirem acesso a formulação de novos processos regulatórios. Dessa maneira, dado que o Estado solicita a informação aos agentes econômicos, altera-se também a necessidade por funcionamento mais coeso da captação e publicação da informação sobre os efeitos da regulação. Por esse motivo ganham força agentes econômicos que tendem a ser bons parceiros estratégicos do Estado regulador, determinados de acordo com sua credibilidade, reputação e capacidade cooperativa (ARTIGAS e WOLL, 2007, p. 124).

Conclusão

O que foi apresentado sobre o funcionamento e da importância das questões regulatórias no âmbito da governança no comércio internacional condiz operacionalmente com o que é proposto pela metodologia proposta pela Análise de Impacto Regulatório. Tal fato ocorre justamente por fornecer uma maior luz para a assimetria de informação em processos decisórios para regulação, de modo a facilitar sua harmonização em acordos comerciais. Percebe-se a utilidade de tal ferramenta quando está claro sua funcionalidade como ferramenta e/ ou técnica burocrática, no sentido de um pensamento estratégico, sustentado pela pesquisa empírica que fornece uma lógica racional sob os efeitos da regulação estatal. Tais fatores corroboram, ainda, com as implicações positivas de negociações que são legitimadas pela impessoalidade, tendo como análise lógicas que comprovem uma relação de custo e benefício utilitariamente positiva, na busca pelo bem público.

Cabe a AIR se apresentar como mecanismo de aproximação inteligível para a seleção dos parceiros econômicos do Estado na busca por uma regulação ou harmonização favorável no ambiente internacional. Ou seja, a AIR tem o potencial para ser uma ferramenta de governança por traçar metodologicamente a aproximação da totalidade de maneiras pela quais atores correspondem a problemas comuns. Frente a uma crescente sensibilidade no tópico de

integração econômica, a utilização de ferramentas capazes de sustentar razões pelas quais a liberalização comercial é capaz de promover benefícios públicos é essencial para a estabilidade de governo. É possível observar a construção de uma relação mutualmente benéfica entre Estado e agentes econômicos a partir da criação do aparato regulatório nacional principalmente se, em harmonia com princípios regulatórios internacionais, elevar o retorno econômico em termos de crescimento e desenvolvimento. Contudo, o sucesso do funcionamento dessa relação dependerá da ação de agentes econômicos juntamente à esfera administrativa do Estado, no sentido buscar a atividade cooperativa à longo prazo. Ou seja, a cooperação internacional para facilitação comercial não poderia ocorrer em camadas isoladas entre si tendo em vista que depende cada vez mais da governança entre atores dispersos no sistema, e nesse sentido a análise de impacto regulatório se apresenta como um bom caminho a ser seguido.

Referências

ARTIGAS, Alvaro; WOLL, Cornelia. When trade liberalization turns into regulatory reform: The impact on business–government relations in international trade politics. **Regulation & Governance**, v.1, n. 2, p. 121–138, 2007. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1748-5991.2007.00010.x/abstract>>. Acesso em: 30 jul. 2016

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa comunidade global**: relatório da comissão sobre governança global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

CRUZ, Verônica. **Estado e regulação**: fundamentos teórico. In: RAMALHO, Ivo Sebba (Org.). Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório. Brasília: Anvisa, 2009, p. 53-86. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/lula/regulacao-e-agencias-reguladoras-2009>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

FURLONG, Scott R.; KRAFT, Michael E. **Public policy**: politics, analysis and alternatives. 5. ed. Thousand Oaks: CQ Press. 2015.

GILARDI, Fabrizio. Institutional change in regulatory policies: regulating through independent agencies and the three new institutionalisms. In: JORDANA, Jacint; LEVI- FAUR, David. **The politics of regulation**: institutions and regulatory reforms for the age of governance. Northampton, MA: Edward Elgar, 2004.

KOWALSKI, Przemyslaw; PEREPECHAY, Kateryna. International trade and investment by state enterprises. **OECD Trade Policy Papers**, Paris, n. 184, 2015. Disponível em:< <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5jrtcr9x-6c48-en.pdf?expires=1486740712&id=id&accname=guest&checksum=C96D-CA394555E39C8E3607ECF4910B04>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Building an institutional framework for regulatory impact analysis:** guidance for policy makers. Paris: OECD, 2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/40984990.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the council of the OECD on improving the quality of government regulation.** Paris: OECD, 1995. Disponível em: <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD\(95\)95](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD(95)95)>. Acesso em: 30 jul. 2016

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The governance of regulators.** Paris: OECD Publishing, 2014. Disponível em: <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4214061e.pdf?expires=1486742124&id=id&accname=guest&checksum=9BEC5E38D64C85DC2E-D21892C266725C>>. Acesso em: 30 jul. 2016

POSNER, Paul L. Accountability institutions and the policy process: the United States experience. **OECD Journal on Budgeting**, v. 5, n. 3, 2006. Disponível em: <<https://www.oecd.org/unitedstates/43480233.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2016

VASCONCELLOS, Renata. **As vantagens de se ter uma regra para a criação de regras:** uma visão da experiência norte-americana sobre o processo de rulemaking no Brasil. In: PROENÇA, Jadir Dias; PAULO, Carla Beatriz de. (Org.). Experiências exitosas em regulação na América latina e Caribe. Brasília: Editora alia opera, 2012. Disponível em: <http://www.regulacao.gov.br/acompanhe-o-pro-reg/livros/11662_diamond-revista_miolo_1.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2017.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Agreement on trade facilitation.** Genebra: WTO, 2014. Disponível em: <http://www.tfafacility.org/sites/default/files/sections/931_e.doc>. Acesso em: 30 jul. 2016.

Recebido em: 06/10/2016
Aprovado em: 30/12/2016

BRICS – um instrumento para a transição hegemônica dos estadunidenses para os chineses

BRICS - an instrument for a hegemonic transition from United States of America to China

Gabriela Chagas Ottoboni*

Resumo

O presente artigo tem por objetivo discorrer a respeito de um possível processo de transição de poder dos Estados Unidos para a China, tendo em perspectiva as dinâmicas do sistema internacional na última década. Neste sentido, o grupo de economias emergentes BRICS é analisado como plataforma de atuação dos chineses em âmbito político, e, principalmente, na esfera econômica. Com suas recentes construções financeiras, o agrupamento entra em novo período de institucionalização, passando a utilizar de recursos próprios para propiciar projetos de infraestrutura e servir como alternativa para promoção de liquidez em momentos de crise. As transformações no contexto global – da globalização à crise de 2008, do advento do multilateralismo à criação do BRICS – são consideradas quando da interpretação do papel que a China representa atualmente nas relações internacionais.

Palavras-chaves: China. EUA. BRICS. Hegemonia.

Abstract

This article aims to discuss about a possible process of power transition from the United States to China, in regards of the dynamics of the international system in the last decade. In this sense, the group of emerging economies known as BRICS is analyzed as a platform for Chinese performance in both the political and, especially, economic sphere. With its latest financial creations, the group enters a new period of institutionalization, depending on its own resources in order to deliver infrastructure projects and become an alternative for liquidity promotion in challenging times. Transformation in global context – from globalization to the 2008 crisis, from the rise of multilateralism to the creation of the BRICS group – are considered when analyzing China's current role in international relations.

Keywords: China. USA. BRICS. Hegemony.

* Estudante de Relações Internacionais em programa de Iniciação Científica da Universidade Anhembi Morumbi. Contato: arice.gabriela@gmail.com; <http://orcid.org/0000-0002-7562-1456>

Introdução

O artigo tem como proposta analisar o atual cenário político-econômico internacional, tendo em perspectiva dois fundamentais atores, quais sejam os Estados Unidos e a China, assim como tem por objetivo servir de material para compreender as alterações em um sistema que, ao longo do tempo, vem definindo-se como multipolar. Norteada pela disciplina de Economia Política Internacional, na área de Ciências Humanas, o trabalho consiste em discorrer acerca de um possível processo de transição hegemônica dos Estados Unidos para a China, tendo como consequência a configuração dos países emergentes intitulada BRICS.

Cunhados como responsáveis pelo crescimento mundial em um contexto marcado pela crise do *subprime*, em 2008, o grupo BRICS vem conquistando reconhecimento entre os demais atores globais através, principalmente, da recente criação de duas novas instituições financeiras, como alternativa aos arranjos internacionais – Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

O Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e o Arranjo Contingente de Reservas (ACR), ambos com capacidade de até US\$100 bilhões cada um, servirão como ferramentas de auxílio financeiro aos países emergentes e em desenvolvimento do cenário internacional, assim como aos do próprio grupo – este último exclusivo ao ACR. Segundo Griffith-Jones (2014) existe um déficit anual de aproximadamente um trilhão de dólares no setor de desenvolvimento sustentável e infraestrutura, logo o grupo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), através do NBD, pretende, em alguma medida, servir como oportunidade ao problema em questão.

Ougaard (2015) aponta a crise econômica de 2008 como ponte para a crise política, no que tange à hegemonia entre os Estados. Tão logo, defende que uma nova configuração de poder e um novo projeto hegemônico serão estabelecidos através dos resultados da crise política. Sob esta concepção, e, sendo a China a principal concorrente dos norte-americanos, buscar-se-á analisar os vácuos de poder deixados pelos últimos e os investimentos da primeira.

O trabalho está dividido em quatro seções. Primeiramente será analisada a conjuntura chinesa, de modo a apontar fatos históricos que atestam a transformação do país, no campo econômico e social, nos últimos anos. A seção subsequente analisará a participação da China na economia internacional através de sua atuação

dentro do BRICS, principalmente à luz da criação dos instrumentos financeiros do grupo. Na próxima seção será debatida a performance dos Estados Unidos após a crise de 2008 e o atual papel chinês nas relações econômicas internacionais. A seção seguinte analisará o histórico das relações sino-estadunidense. Por fim, na última seção, serão abordadas as considerações finais, sintetizando as ideias discutidas no decorrer da pesquisa.

Breve conjuntura da China

Tendo por objetivo analisar um possível cenário de transferência de poder, o artigo apresenta fatores que levaram a China a desempenhar importante papel no processo de crescimento global nos últimos anos. Ainda, leva em conta as relações político-econômico-comerciais chinesas, a fim de proporcionar maior compreensão acerca das novas diretrizes lançadas pela potência asiática e dos subsequentes desdobramentos no sistema internacional.

Desde 1978, com as reformas econômicas introduzidas por Deng Xiaoping, o país vem assumindo um relevante processo de desenvolvimento econômico, levando a China a uma nova inserção na economia internacional. Adotando medidas como a progressiva liberalização dos preços, eliminação gradual do sistema de agricultura coletiva, descentralização fiscal e abertura comercial e financeira, para citar algumas, a potência foi, ao longo dos últimos 30 anos, se distanciando de seu original planejamento central (VIEIRA, 2009).

Com o processo de desenvolvimento industrial, a população chinesa se deslocou aos centros urbanos com o intuito de se buscar novas oportunidades de emprego. Apesar do problema político e social que gira em torno dos baixos salários de trabalhadores chineses, nota-se uma redução do nível de pobreza – isto é, aqueles que ganham menos de US\$ 2 por dia – nos países da Ásia Oriental e Pacífico, em mais de 500 milhões de habitantes, segundo dados do Banco Mundial¹. Com a melhoria relativa dos salários, a população antes sem acesso aos bens duráveis e não duráveis passam a posicionar-se como consumidores de produtos industrializados, em especial da Ásia.

Ademais, começa a emergir em território chinês um ávido mercado consumidor em dois diferentes setores, quais sejam de

1. Dados publicados originalmente pelo Banco Mundial, no entanto, para esta pesquisa, foram extraídas da obra de Gonçalves e Pinto (2013).

maquinários e commodities (GONÇALVES; PINTO, 2013). Todavia é importante destacar que, apesar de possuir o segundo maior PIB em 2014², atrás somente dos EUA, a China ainda lida com um PIB per capita³ consideravelmente baixo quando comparado aos demais países emergentes e em desenvolvimento.

Em tempo, em razão das reformas econômicas internas adotadas a partir do fim da década de 1970, mas não se limitando somente à elas, a China passou a crescer e atuar em mercado internacional. Gonçalves e Pinto (2013) analisam que de 1980 a 2012, houve um salto nas exportações do país, de 0,9% para 11,2%, de modo com que o país se tornasse o maior exportador de bens do mundo, seguida dos EUA e da Alemanha.

O crescente saldo externo da China gerou condições para o aumento de suas reservas internacionais, em especial o dólar americano, tornando-se a maior detentora de reservas internacionais do mundo⁴, seguida pelo Japão. Paralelamente, cabe aqui apontar que, em 2014, estes mesmos países detinham juntos a maior concentração de títulos da dívida norte-americana – Japão em primeiro lugar com um total de US\$1,917 bilhões e a China, imediatamente após, com US\$1,817 bilhões⁵.

BRICS e o papel chinês em contexto internacional

Em 2014, o BRICS realizou sua VI Cúpula, no Brasil, a qual resultou na assinatura da Declaração de Fortaleza. Pelo documento, o grupo defende a existência de uma crescente perda de legitimidade e eficácia das atuais instituições de governança global. Não obstante, ressalta sua importância na promoção de medidas

2. O PIB da China, para o ano de 2014, correspondeu a um total de US\$10,354,831,729,340, ao passo que o dos Estados Unidos, para o mesmo período, seguiu no valor de US\$17,419,000,000,000. (ESTADOS UNIDOS, 2016a)

3. O PIB per capita chinês corresponde a um valor de US\$7, 590.0, para o ano de 2014. Dentre o BRICS, a China somente possui índice mais alto que a África do Sul e a Índia, com PIB per capita no valor de US\$6, 482.8 e US\$1, 581.5, respectivamente. (ESTADOS UNIDOS, 2016b)

4. Segundo avaliação para dezembro de 2015, as reservas internacionais da China são equivalentes ao valor de US\$3, 217,000,000,000. Dado disponível no website da Central Intelligence Agency (CIA). (ESTADOS UNIDOS, 2016d). Vale destacar ainda que, dentre o BRICS, com exceção da África do Sul, a Rússia, a Índia e o Brasil encontram-se no “Top 10” países detentores de reservas internacionais, em 7º, 9º e 10º lugar respectivamente.

5. Ambos os dados foram extraídos do United States Department of the Treasury (ESTADOS UNIDOS, 2014).

pacíficas, estáveis e próspera à comunidade internacional, marcada por instabilidades políticas e crises financeiras e econômicas (BRASIL, 2014b).

Fora assinado, nesta ocasião, a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), instituição que receberá uma quantia inicial de US\$ 50 bilhões oriunda do grupo, podendo estender a um total de US\$ 100 bilhões, caso haja contribuições de outros países. O foco do NBD é o investimento em infraestrutura e em medidas de desenvolvimento sustentável, direcionados aos países emergentes e em desenvolvimento, de modo a assistir financeiramente em projetos de desenvolvimento, e funcionar paralelamente às outras instituições financeiras internacionais.

Estas economias, ao longo do tempo, aumentaram suas participações no PIB mundial bem como no crescimento econômico global, passando a concentrar uma quantia considerável de reservas internacionais. Em situação paralela, é sabido que existe uma lacuna de mais de US\$1 trilhão anual na área de investimento em infraestrutura e desenvolvimento sustentável voltado aos países de economias emergentes (GRIFFITH-JONES, 2015).

A persistência de um déficit tão grande poderá limitar o futuro crescimento de economias em desenvolvimento bem como implicar na falta de eletricidade e água limpa a uma grande parte da população. Neste sentido é reforçada a importância da criação de ferramentas para suprir as omissões para com setores sensíveis de mercados emergentes, deixadas por instituições internacionais, e servir de plataforma para impulsionar as atividades do NBD, fomentando consequentemente o processo de integração do grupo BRICS.

O anúncio da limitação do programa de estímulo monetário lançado pelo Federal Reserve (FED), o *Quantitative Easing* (QE)⁶, em 2013, demonstrou a vulnerabilidade dos mercados emergentes aos choques externos oriundos de países desenvolvidos. Segundo Eichengreen e Gupta (2014), a medida teve maior impacto em economias que permitiram maior apreciação de suas taxas de câmbio e maior aumento em seus déficits em conta corrente no ano anterior ao afrouxamento. Com exceção da China, todos os demais países do BRICS apresentaram depreciação cambial e queda nas reservas internacionais.

6. Este programa, lançado pelo US Federal Reserve (FED), tem por objetivo reduzir as taxas de juros através da compra de títulos do governo, o que, teoricamente, impulsionaria a população a consumir mais, estimulando as atividades econômicas do país.

Em contrapartida, economias com maiores superávits de conta corrente, saldos orçamentais mais fortes, menor inflação e mais reservas sentiram menor depreciação na taxa de câmbio. Deste modo, conclui-se que os episódios de volatilidade em mercados globais e a intensidade em que mercados emergentes foram afetados sugerem que os fundamentos econômicos dos países são importantes para a determinação das reações dos mercados (MISHRA et al., 2014).

As implicações decorrentes da política monetária do FED fizeram com que o mercado financeiro redobrasse atenção aos países de maiores necessidades de financiamento externo, em especial à África do Sul, Brasil, Índia, Indonésia e Turquia, marcados por fortes desvalorizações cambiais. Aizenman, Binici e Hutchison (2014) sugerem que em uma era marcada pela globalização financeira, mercados financeiros de economias emergentes não estão isolados das mudanças nas orientações políticas de países desenvolvidos, como os EUA.

É neste âmbito que Griffith-Jones (2014) reforça a importância da elaboração de instrumentos no Sul de provisão de liquidez a curto prazo, principalmente, em razão do intenso fluxo de saída de capital e queda na taxa de câmbio, sentidas após limitação do programa de QE. Para Jones, existe uma clara lacuna para a criação de um fundo monetário liderado por países do Sul, em especial pelo BRICS, notadamente, como opção aos empréstimos do FMI, concedidos por meio de condicionalidades inadequadas.

Em junho de 2013, os presidentes Xi Jinping e Dilma Rousseff conversaram a respeito de medidas para reforçar a coordenação de políticas, mediante valorização do dólar e seus efeitos no mercado financeiro (YOUNIS, 2013). A discussão com os demais membros do BRICS resultou na elaboração do Arranjo Contingente de Reservas (ACR). Formalizada na VI Cúpula BRICS, a instituição foi coordenada pelos Ministros das Finanças de cada país, no valor de US\$100 bilhões, visando a geração de liquidez por meio de *swaps* de divisas, sendo a China sua maior contribuinte, com um total de US\$41 bilhões⁷.

Cintra e Pinto (2015) entendem o NBD e o ACR como ferramentas de ampliação do poder financeiro chinês. As instituições BRICS, recebendo maior parcela de investimento de origem chinesa, representam plataformas para alavancar a participação da China no sistema financeiro internacional de forma a redefinir, aos poucos, sua relação com as demais economias, em especial às em seu entorno.

7. Segundo a estrutura de investimento de capital do ACR, Brasil, Rússia e Índia contribuiriam com US\$18 bilhões e a África do Sul com US\$5 bilhões.

O financiamento de projetos de investimento, embora apresente baixas taxas de retorno, é mais atraente para a alocação das reservas internacionais dos chineses se comparado à manutenção destas em títulos da dívida do governo norte-americano, com taxas de retorno ainda mais baixas (CINTRA; PINTO, 2015). O volume de reservas pode ainda ser compreendido como uma vantagem, quando comparado aos demais países emergentes, para lidar com choques externos, como os das décadas de 1980 e 1990 (VIEIRA, 2009).

Em comparação com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), o ACR e o NBD oferecem nova oportunidade de assistência financeira, mas não excluem as atividades e, muito menos, a importância das duas instituições financeiras já existentes. Conforme artigo 18 do Plano de Ação de Fortaleza (2014), elaborado na VI Cúpula do BRICS:

continuamos desapontados e seriamente preocupados com a presente não implementação das reformas do Fundo Monetário Internacional (FMI) de 2010, o que impacta negativamente na legitimidade, na credibilidade e na eficácia do Fundo. O processo de reforma do FMI é baseado em compromissos de alto nível, que já reforçaram os recursos do Fundo e devem também levar à modernização de sua estrutura de governança, de modo a refletir melhor o peso crescente das economias emergentes de mercado e países em desenvolvimento na economia mundial [...] Reiteramos nosso apelo ao FMI para formular opções para avançar seu processo de reforma, com vistas a garantir maior voz e representação das economias de mercado emergentes e países em desenvolvimento, caso as reformas de 2010 não entrem em vigor até o final do ano. (BRASIL, 2014a)

Neste sentido, é importante destacar que os instrumentos BRICS surgem como complemento ao atual sistema FMI-BM, e não como tentativa de extinguir a ordem econômica vigente (SACHS, 2014). Não obstante, estas iniciativas poderão influenciar no sistema econômico-financeiro mundial, no que tange, principalmente, mas não se restringindo, a mecanismos de provisão de liquidez internacional. Enquanto a reforma do sistema de cotas do FMI continua parada no Congresso estadunidense⁸, o NBD e o ACR poderão operar no desenvolvimento de países, sobretudo os periféricos, via empréstimo.

8. Os sistemas de votação do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional funcionam à base de quotas, pelo qual se considera o tamanho da economia de um país. O país com maior poder de voto é o Estados Unidos, com um total de 16,81%, ao passo que as maiores economias do BRICS, China e Índia, possuem o equivalente a 6,19% e 2,68% respectivamente. As menores parcelas de votação dentro do grupo correspondem, sequencialmente, à Rússia (2,64%), Brasil (2,26%) e África do Sul (0,65%). Para mais detalhes acerca da relação país/porcentagem de voto. (ESTADOS UNIDOS, 2016c).

As criações financeiras do BRICS podem ser entendidas, ainda, como mecanismos de representatividade dos emergentes, muitas vezes abafada pelo funcionamento das construções do mundo ocidental. Ainda é incerto quanto ao futuro de ambos os fundos, mas é importante destacar que outro emprestador, com foco em mercados emergentes, é de grande peso para o setor de desenvolvimento.

O desenvolvimento de grandes e efetivas instituições do BRICS, como o Arranjo Contingente de Reservas e o banco BRICS, pode ser uma valiosa plataforma para o avanço de reformas do BRICS na arquitetura do desenvolvimento e das finanças internacionais que favorecem os países emergentes e em desenvolvimento em geral (GRIFFITH-JONES, 2014).

Com um PIB superior a US\$29 trilhões, o equivalente a 25% do PIB mundial em PPP, os países BRICS, com exceção à África do Sul, estão entre as 20 economias do mundo que mais receberam Investimento Estrangeiro Direto (IED) no ano de 2014⁹, conforme ilustra a Tabela 1. É importante destacar que, para o mesmo período, a China configurou-se em primeiro lugar, recebendo um total anual de US\$129 bilhões, 4% a mais que no ano anterior, principalmente em razão do setor de serviços (UNCTAD, 2015).

Tabela 1 - *Ranking* das economias BRIC dentre os 20 maiores receptores de IED para o ano de 2014 (em bilhões de dólares)

Posição	País	2014
1	China	129
6	Brasil	64
9	Índia	34
16	Rússia	21

Fonte: UNCTAD, 2015

Fora isso, os investimentos estrangeiros destinados ao BRICS representaram 21% de participação no PIB mundial, para o ano de 2014. Conforme a tabela abaixo, dentre os grupos apresentados, somente dois são formados exclusivamente por economias emergentes ou em desenvolvimento: BRICS e Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) – sendo o primeiro, portanto, o mais investido entre ambos.

9. Pela pesquisa realizada pela UCTAD, de 2013 para o ano de 2014, os Estados Unidos, até então o principal destino de IED no mundo, teve uma redução de quase US\$140 bilhões de dólares – a maior dentre as 20 economias listadas. Este cenário provou a queda dos EUA do primeiro para o terceiro lugar, atrás de Hong Kong e China, ambas com crescimento neste segmento.

Tabela 2 - *Ranking* dos principais grupos regionais/inter-regionais receptores de IED em 2014 (em bilhões de dólares)

Grupo	IED	Participação no PIB mundial (%)
APEC	652	53
G20	635	52
RCEP	363	30
TIIP	350	28
TTP	345	28
BRICS	252	21
NAFTA	169	14
ASEAN	133	11
MERCOSUL	73	6

Fonte: UNCTAD, 2015

Em linhas gerais, é importante ressaltar que, embora tenha passado por um período conturbado, o BRICS não cessou suas atividades, sobretudo após a institucionalização do grupo, mediante a construção do NBD e do ACR. As reuniões anuais, o incremento das relações intra-BRICS e o estabelecimento de instrumentos financeiros internacionais são respostas de como os integrantes do grupo conseguiram, em pouco tempo, convergir seus interesses e objetivos, ainda que apresentem sistemas político-econômicos díspares.

Cabe aqui destacar a construção de canais de diálogo entre os membros em questões que se estendem desde áreas científicas¹⁰ até acadêmicas¹¹. Para Stuenkel (2015), o BRICS pode ser considerado um passo inicial na aproximação de países que, até então, haviam sido marcados por “ignorância mútua”. Ademais, a articulação do BRICS no sistema internacional poderá conferir abertura para demais potências emergentes, reduzindo, em alguma medida, a centralidade institucional dos EUA.

Sobretudo, é significativa a articulação destas duas novas instituições financeiras, principalmente diante da morosidade na reforma do sistema de quota do FMI – dominado pelas economias desenvolvidas – para a frustração dos demais países em desenvol-

10. Recentemente, em 2015, o BRICS liberou uma quantia de US\$24 milhões para a criação de um fundo voltado para o financiamento de projetos de pesquisas conjuntos nos campos da ciência, tecnologia e inovação. Para mais detalhes. (PORTAL BRASIL, 2016).

11. Também em 2015 foi lançada a criação da Universidade em Rede do BRICS – um projeto acadêmico voltado para alunos de pós-graduação. Esta inovação oferecerá, ao final do programa, diploma da universidade do exterior e um certificado da Rede BRICS.

vimento, sem meios para uma melhor atuação. Mais importante, ainda, é levar em conta o papel da China como “força motriz” por trás das conquistas do BRICS¹².

Das relações sino-estadunidenses

Configurado como período de descongelamento das relações entre as superpotências norte-americana e soviética do mundo bipolar, a *détente* foi palco para transformações no cenário internacional, desde o advento do Terceiro Mundo, com maior articulação das economias do Sul na política internacional, até a promoção do multilateralismo. Neste sentido, Kissinger reconhecia na China papel fundamental para a manutenção do mundo multipolar, principalmente em razão de seu potencial econômico e estratégico.

As relações com o país asiático passam a ganhar notoriedade ainda durante o período da Guerra Fria, mais especificamente na década de 1970, a partir da reaproximação bilateral das economias. Sob o governo Nixon, o então secretário de Estado norte-americano Henry Kissinger retoma atividades com Mao Tsé-Tung após reconhecer a República Popular da China como única, refutando seu antigo apoio ao separatismo em Taiwan.

Através das transformações internas na China de Deng Xiaoping, em 1987, como resposta à política das Quatro Modernizações, com ênfase nos setores industrial, agrícola, militar e ciência e tecnologia, bem como a abertura do mercado para entrada de capital externo nas Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), foi possível ao país o alcance do desenvolvimento econômico e seu estabelecimento como potência (PECEQUILO, 2013).

Durante o governo Clinton, o plano de ação cunhado como Engajamento & Expansão (E&E), lançado em 1993, contou como uma de suas principais medidas a disseminação de valores e princípios do mundo ocidental, em especial a democracia e o livre-mercado, de modo a fomentar as relações multilaterais, em um sistema de ordem multipolar. Interessava aos Estados Unidos a recuperação de sua economia e o aumento de suas parcerias, através da abertura de mercado aos produtos norte-americanos.

12. Neste sentido, é fundamental analisar não somente as questões referentes aos investimentos chineses nas instituições BRICS, em especial ao ACR – dado sua fatia de contribuição de US\$41 bilhões – mas também, e talvez mais importante ainda, em razão de sua parceria com outros países em desenvolvimento, seja através de suas relações bilaterais ou mediante sua participação em grupos regionais.

Em paralelo, a questão da segurança continuou como prioridade ao governo estadunidense, em especial, após os contenciosos no Irã e Iraque. Neste sentido, conforme destaca Pecequillo (2013), “o foco de segurança é a Eurásia, com China e Rússia surgindo como potências competidoras e parceiros estratégicos, ao qual se deve aplicar uma estratégia de contenção.”

A subida ao poder de George W. Bush, em 2001, e a orientação republicana do novo governo, abre espaço para nova política externa ao país, de inspiração realista, com ênfase no poder e interesse nacional. Condoleezza Rice (2000), Conselheira de Segurança Nacional durante o primeiro mandato Bush, em publicação ao *Foreign Affairs*¹³, no ano de 2000, critica a presidência Clinton ao contestar as atitudes políticas, de tendência multilateral. No que tange às relações sino-americanas, Rice destaca que:

a China continua a ser uma ameaça potencial para a estabilidade na região Ásia-Pacífico. Seu poder militar atualmente não é páreo aos Estados Unidos. Mas essa condição não é necessariamente permanente. O que sabemos é que a China é uma grande potência com interesses vitais não resolvidos, particularmente no que diz respeito a Taiwan e ao Mar do Sul da China. A China se ressentida do papel dos Estados Unidos na região Ásia-Pacífico. Isto significa que a China não é uma potência de “status quo”, mas uma que gostaria de alterar o equilíbrio de poder da Ásia em seu favor. Isto, por si só, o torna um concorrente estratégico, não o “parceiro estratégico” como a administração Clinton o chamava. (FOREIGN AFFAIRS RICE, 2000, tradução nossa)

Em contraposição ao governo Clinton, Bush reconhece em Taiwan uma parceira regional importante, principalmente em razão da adoção dos valores democráticos e de orientação para o mercado – difusas, em vigor, pelos Estados Unidos – e a conseqüente segurança do país.¹⁴

13. China is still a potential threat to stability in the Asia-Pacific region. Its military power is currently no match for that of the United States. But that condition is not necessarily permanent. What we do know is that China is a great power with unresolved vital interests, particularly concerning Taiwan and the South China Sea. China resents the role of the United States in the Asia-Pacific region. This means that China is not a “status quo” power but one that would like to alter Asia’s balance of power in its own favor. That alone makes it a strategic competitor, not the “strategic partner” the Clinton administration once called it.

14. Condoleezza Rice aponta que as divergências entre Taiwan e China, e o reconhecimento da República Popular da China como China única (política da “one-China”), pelos Estados Unidos, por ora se mantém como tática inteligente. Esta medida, no entanto, requer que nenhum dos países desafie o status quo, e que Pequim, como ator mais poderoso, deverá abrir mão do uso da força. A ex-conselheira contesta a inclinação de Clinton a Taiwan, defendendo que a potência norte-americana, buscando instaurar ambiente pacífico, deverá agir de modo firme – até que soluções diplomáticas sejam aplicadas.

Em paralelo, defende a transformação interna e crescimento econômico da China, ao passo que não dispensa a lógica da contenção do poder da mesma, destacando que “cooperação deverá ser buscada, mas nós nunca devemos temer o confronto com Pequim quando nossos interesses se chocarem”. (FOREIGN AFFAIRS RICE, 2000, tradução livre).

Os atentados terroristas a Nova Iorque e Washington marcam o início do desconcerto norte-americano e o advento da notória Doutrina Bush. Ao substituir o plano de ação de Clinton, o E&E, a nova orientação do governo, também conhecida como Doutrina Preventiva, era da prevenção do terrorismo em contraste à contenção do mesmo. Assim, conforme indica Pecequillo (2013), todos os países eram tidos como inimigos aos Estados Unidos caso não os apoiassem nesta nova operação, incluindo potências em transição, como eram caracterizadas Rússia e China.

A guerra do Iraque, em 2003, somado ao advento da crise econômica, anos seguintes, alteraram o panorama norte-americano de tal modo que, ainda hoje, não se viu superação total. Pecequillo (2013) sintetiza:

ao desconstruir o sistema de liderança norte-americana criado em 1945, os Estados Unidos contribuíram para a crise de sua hegemonia, em termos materiais e ideológicos. Apesar das reformas que tentou empreender em seu segundo mandato, Bush abriu uma nova era de hipóteses sobre o declínio que se consolidariam a partir de 2007 com a eclosão econômica.¹⁵

O surgimento de novas potências no espaço internacional ganhou a atenção de Bush e seus aliados, em seus últimos anos no poder, quando em 2006 reformulou sua *National Security Strategy* (NSS)¹⁶, privilegiando o multilateralismo, a cooperação e a aproximação às potências regionais, tendo em vista às transformações no cenário geopolítico e geoeconômico global.

Paralelamente, novas articulações regionais, sem participação dos Estados Unidos, são formuladas, caracterizando as cha-

15. As reformas se referiam a quatro pontos: à perda de legitimidade e credibilidade hegemônicas, à estagnação do sistema multilateral, ao surgimento de coalizações anti-hegemônicas e à utilização da doutrina preventiva por países que temiam invasão pelos Estados Unidos e à ascensão de novas potências e distanciamento de antigos aliados, resultando na definição de um sistema internacional multipolar e na desconstrução do poder.

16. O documento refere-se à elaboração dos interesses e objetivos norte-americanos quanto à segurança do país, visando promover os interesses nacionais e impedir a agressão.

madras geometrias variáveis. Merecem destaque a Organização de Cooperação de Xangai (OCX), Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), e o BRICS, para mencionar alguns arranjos internacionais – todos compostos, majoritariamente, por economias emergentes.

Foi com o governo de Barack Obama que o multilateralismo passou a receber mais atenção, assim como questões referentes à aproximação aos países emergentes e parceiros tradicionais e a preocupação com o continente africano, há tempos colocada em segundo plano. Segundo Obama,

mais atores exercem poder e influência. [...] China e Índia – as duas nações mais populosas do mundo – estão se tornando cada vez mais engatadas nos assuntos globais. Da América Latina à África para o Pacífico, novas potências emergentes oferecem oportunidades de parcerias [...] Instituições internacionais desempenham um papel fundamental na facilitação da cooperação, mas, por vezes, não consegue tratar eficazmente as ameaças ou aproveitar novas oportunidades. (ESTADOS UNIDOS, 2010, tradução nossa)¹⁷

Reconhecendo a importância e o peso das economias emergentes no novo ordenamento global, e do destaque ao papel desempenhado pela China nos últimos anos, os Estados Unidos reconhecem que um “relacionamento pragmático e efetivo entre ambos é essencial para enfrentar os grandes desafios do século XXI” (ESTADOS UNIDOS, 2010, tradução nossa)¹⁸. Além do mais, Obama segue orientação liberal quando reconhece as vantagens da cooperação no mundo interconectado que caracteriza o sistema atual:

estamos trabalhando para construir parcerias mais profundas e eficazes com outros importantes centros de influência - incluindo a China, a Índia e a Rússia, bem como com nações cada vez mais influentes como o Brasil, África do Sul e da Indonésia – de modo que possamos cooperar em questões bilaterais e globais, com o reconhecimento de que poder, num mundo interligado, já não é mais um jogo de soma zero. Estamos expandindo nosso alcance às nações emergentes, especialmente àqueles que podem ser mo-

17. More actors exert power and influence. [...] China and India—the world’s two most populous nations—are becoming more engaged globally. From Latin America to Africa to the Pacific, new and emerging powers hold out opportunities for partnership [...] International institutions play a critical role in facilitating cooperation, but at times cannot effectively address new threats or seize new opportunities.

18. (...) a pragmatic and effective relationship between the United States and China is essential to address the major challenges of the 21st century.

delos de sucesso e estabilidade regional, das Américas à África ao Sudeste Asiático. (ESTADOS UNIDOS, 2010, tradução nossa)¹⁹

O reconhecimento do peso das economias emergentes, ora como ator político, ora como articulação econômico-comercial, permitiu aos blocos regionais maior confiança quanto à pressão por reformas no sistema internacional, principalmente entre as instituições globais. Tendo isto em vista, o BRIC²⁰, durante a Cúpula de Ecatimburgo, na Rússia, expressa em sua Declaração Conjunta que:

estamos comprometidos com o avanço da reforma das instituições financeiras internacionais, de forma a refletir as transformações da economia mundial. As economias emergentes e em desenvolvimento devem ter maior peso e representação nas instituições financeiras internacionais [...] Acreditamos, também, na necessidade de um sistema monetário estável, confiável e mais diversificado. (BRASIL, 2009)

Segundo Pecequillo (2013), existem analistas que defendem que por mais significativa seja a atuação de coalizões e grupos regionais, e suas implicações às relações internacionais, como o BRICS, estes não possuem como objetivo central o fim da hegemonia, mas, sim, a reformulação do sistema. Alguns autores defendem ainda, a atuação dos Estados Unidos como berço dos valores ocidentais, baseados na difusão do livre-mercado e na democracia, e fonte para exportação desta ideologia através dos tempos.

Para Ikenberry (2011), a vantagem militar dos norte-americanos é incontestável. A questão é no quanto os Estados Unidos estão dispostos em utilizar desta ferramenta, por assim dizer, como barganha na elaboração de regras gerais e instituições globais. Na tangente do pensamento de Nye, quanto ao poder brando – ou *hard power*, como concebido originalmente no inglês – caso seja aplicado corretamente, poderá condicionar aos estadunidenses oportunidades para renegociar o sistema hegemônico. O autor destaca

19. We are working to build deeper and more effective partnerships with other key centers of influence—including China, India, and Russia, as well as increasingly influential nations such as Brazil, South Africa, and Indonesia—so that we can cooperate on issues of bilateral and global concern, with the recognition that power, in an interconnected world, is no longer a zero sum game. We are expanding our outreach to emerging nations, particularly those that can be models of regional success and stability, from the Americas to Africa to Southeast Asia.

20. Em 2009, o grupo BRIC não contava com a presença da África do Sul – o país se torna membro oficial no ano seguinte, de modo a configurar o “S” em BRICS. A economia emergente africana participa, pela primeira vez como participante do acrônimo em 2011, na 3ª Cúpula, em Sanya, na China.

os Estados Unidos irá querer exercer o seu poder legitimamente em um mundo de regras e instituições. Terá também incentivos para construir e fortalecer as instituições regionais e globais em preparação para um futuro pós-unipolaridade. O aumento de poder da China, Índia e outros membros não-Occidentais representa um desafio para a antiga ordem liderada pelos americanos, que exigirá novos e maiores arranjos internacionais mútuos. (IKENBERRY, 2011)

Em suma, caberá aos Estados Unidos, conforme exposto por Ikenberry (2001), retomar seus valores originais – mercados abertos, comunidade democrática, segurança cooperativa e uma ordem baseada em regras – para configurar-se, novamente, como centro de poder. Será necessário, no entanto, aproximar os demais estados e recriar as instituições de governança do sistema a partir de alianças, parcerias, comunidades democráticas, instituições multilaterais, entre outras. (IKENBERRY, 2011)

Paralelamente, as modificações sofridas pela China, e seus consequentes impactos regionais e globais, levantam suspeitas, entre analistas, quanto à reconfiguração do eixo do poder mundial, sustentado, principalmente, pelo desempenho chinês como superpotência global do século XXI, em contraste ao dos Estados Unidos (PECEQUILO, 2013).

A (possível) transição hegemônica

Hoje, o debate em torno de uma nova ordem mundial é pautado sobre a possível hegemonia chinesa, tendo em mente o aumento do papel desempenhado por este no sistema internacional. Para Gonçalves e Pinto (2013), o processo de globalização proporcionou alterações significativas nas estruturas e relações econômicas, em especial nas alterações de poder relativo entre os países. Os autores apontam a ascensão da China, em paralelo à perda relativa dos EUA, como resultado deste fenômeno global.

Como efeito da globalização, a liquidez do sistema sofreu notável crescimento, e permitiu, em pouco mais de 30 anos, que a China passasse a se tornar um dos maiores detentores de reservas internacionais. Em paralelo, uma das consequências da globalização para os EUA foi a transição do papel de maior credor para maior devedor do mundo. Esta transferência, contudo, não aniquilou o poder econômico do país, ainda elevado. (GONÇALVES; PINTO, 2013).

O poder dos Estados Unidos é um tema em constante debate. Autores defendem que, embora a China tenha aumentado sua participação na economia mundial, os EUA ainda detêm o *status* de “locomotiva” da economia. Ademais, em razão da integração produtiva sino-estadunidense, existe uma relação de interdependência entre ambas as potências, que pode contribuir para uma harmonia no sistema internacional.

Fiori (2004) acrescenta à questão da complementariedade, a competição, defendendo a ideia de que a relação estabelecida entre a China e os EUA, a partir da década de 1990, possui caráter complementar e competitivo, e, ao mesmo tempo, econômico e militar. Todavia, defende que os estadunidenses deverão bloquear o movimento expansivo chinês, caso este último passe a adquirir formas de domínio imperiais, não se restringindo mais ao campo econômico.

Ikenberry (2001), de um modo geral, defende que os Estados, na intenção de dar continuidade ao papel de líder no sistema internacional, precisam ser menos modestos e reconhecer que a dinamicidade das atividades estatais promove alteração nas estruturas internas dos países, e conseqüentemente em suas relações de poder. Portanto, quando da avaliação do comportamento dos Estados Unidos, destaca:

autoridades dos EUA deveriam lembrar que a roda de poder mundial gira. Nem a Rússia ou o Japão ficará por baixo para sempre. A Europa eventualmente conseguirá colocar suas problemáticas em ordem. O modo como a América trata os demais superestados em declínio irá influenciar em como os mesmos tratarão a América quando – e não se – recuperarem. (ESTADOS UNIDOS, 2001)

A potência estadunidense foi, ainda, a responsável por encerrar com o então existente padrão-ouro e lançar uma nova lógica monetária, sem lastro, com base na acreditação do tamanho da economia estadunidense, a chamada moeda fiduciária (GOWAN, 2003; FIORI, 2008). A virtualização da moeda²¹ foi um dos principais fatores que contribuiu para a infame crise financeira internacional, com falência em grandiosos bancos de investimento, bolha especulativa imobiliária e choques na economia estadunidense: outra responsabilidade dos Estados Unidos. É possível notar que, desde 2008, os desafios enfrentados pelo país são contínuos.

21. Este termo corresponde ao dinheiro digital, por assim dizer, gerado pelos bancos. A multiplicação da moeda virtual implicou na facilidade de concessão de crédito nos Estados Unidos e a conseqüente crise do sistema financeiro internacional de 2008.

Mesmo esta potência, poderosa se comparada aos demais países do sistema, não se configura como forte o suficiente para garantir a hegemonia no mundo político e supremacias política e militar no planeta. Segundo Hobsbawm (2007) “O mundo é demasiado grande, complexo e plural. Não existe nenhuma possibilidade de que os Estados Unidos, ou qualquer outra potência singular, possam estabelecer um controle duradouro, mesmo que o desejassem.”

Ademais, somando o fenômeno da globalização, enxerga-se a transferência do centro econômico mundial das regiões do Atlântico Norte para a Ásia, o que traz uma considerável preocupação aos Estados Unidos no que diz respeito à perda relativa de sua força econômica no plano internacional. Neste sentido, é importante destacar o atual protagonismo chinês na dinâmica dos mercados asiáticos.

Em grande parte, o progresso do continente asiático pode ser analisado tendo como base a atuação da China como grande mercado importador e exportador, resposta da expansão do consumo doméstico e do esforço de industrialização do país. (VIEIRA, 2009; CINTRA; PINTO, 2015). Dentre as importações, vale destacar as commodities – minério, produtos agrícolas e petróleo – e os maquinários tendo em vista a modernização do parque industrial chinês, ao passo que suas exportações são, principalmente, produtos de tecnologia da informação (TI).

No ano de 2014, os países emergentes do continente asiático²² receberam IED no valor de US\$465 bilhões de dólares, um aumento de 9% desde o ano de 2012, como demonstram os dados da Tabela 3. Comparado aos demais mercados regionais, desenvolvidos e em desenvolvimento, as economias asiáticas foram as únicas que tiveram um crescimento contínuo de investimentos estrangeiros em seus países.

As cadeias globais de produção merecem atenção no processo de desenvolvimento da economia chinesa e atração de investimentos externos, com destaque aos de países desenvolvidos. Grandes empresas transnacionais, dos Estados Unidos, Japão, Coreia do Sul fornecem suprimentos necessários para elaboração final de seus produtos na China, atraídos pela mão-de-obra barata – apesar da melhoria no salário do trabalhador chinês²³. Neste sentido,

22. Conforme pesquisa da UNCTAD, os países desta região não foram discriminados. Aponta-se, no entanto, as regiões do Leste e Sudeste Asiático.

23. Segundo dados da China Labour Bulletin, houve um crescimento próximo de dois dígitos no salário médio anual nacional para os trabalhadores urbanos desde 2004, chegando a um total aproximado de US\$9,000 para o ano de 2014.

[...] as empresas chinesas ainda capturam um valor bem menor do que as grandes empresas americanas (de marcas mundiais) que permanecem no topo do processo da globalização produtiva. Portanto, parte dos déficits comerciais do EUA em relação à China esconde a geração de valor para as empresas americanas, que eleva substancialmente a lucratividade dessas empresas (GONÇALVES; PINTO, 2013).

Tabela 3 - *Ranking* das regiões do mundo que mais receberam IED entre os anos 2012 - 2014 (em bilhões de dólares)

Região	2012	2013	2014
Países em desenvolvimento da Ásia	401	428	465
Europa	401	326	289
América do Norte	209	301	149
Economias em transição*	85	100	48
África	56	54	54

* Segundo publicação da UNCTAD, poderão ser entendidos como “Economias em transição” os países do sudeste da Europa, da Comunidade dos Estados Independentes (CEI) e a Geórgia.

Fonte: (UNCTAD, 2015)

Este método de produção é, no entanto, bem visto para a própria melhoria dos negócios nacionais, que passam a adotar novas capacidades tecnológicas, aprimorando suas mercadorias e tornando-se mais competitivos no mercado internacional (CINTRA; PINTO, 2015). Empresas chinesas como Huawei, Lenovo e Alibaba vêm conquistando espaço entre os consumidores mundiais, servindo como alternativa às marcas populares do mundo ocidental.

No que tange às relações internacionais, a China é um dos países que mais mantém vínculo com grupos regionais dos mais diversos fins: segurança/militar, comércio, econômico, investimento/desenvolvimento. É notável um certo protagonismo chinês em algumas organizações, a *Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia* (CICA) é um exemplo disto. Sem participação do Japão ou dos Estados Unidos, a China tem mais espaço para cuidar de assuntos relacionados à segurança da região, aproveitando para aproximar-se dos vizinhos do Sudeste Asiático.

A participação na Organização para a Cooperação de Xangai (OCX) é outra importante articulação para a China, senão a mais importante no que tange à questão da segurança, principalmente por ser resposta de uma ação diplomática da própria potência emergen-

te, a primeira ligada a este tema. Este organismo, pode ser entendido, mesmo que parcialmente, como uma reação à expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para o leste e as subsequentes ameaças que isso representaria (MUNDORAMA, 2013).

Somando-se a isso, as recentes iniciativas lançadas pela China influenciam na ascensão do país em cenário internacional. O *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB), que contará com a participação de grandes potências europeias, como Alemanha e Reino Unido, funcionará como instituição financeira voltada para investimentos na região da Ásia e dos países do Pacífico. O fundo contará com um valor total de US\$100 bilhões, não obstante, o maior investimento será da China.

Fora isso, o projeto *One Belt, One Road*, liderado pelo presidente Xi Jinping, visa arrecadar fundos para a construção de estradas e canais marítimos, com objetivo final de estabelecer uma área de conexão asiática, europeia e africana. (GRIFFITH-JONES, 2015). Outro organismo que exclui a participação dos Estados Unidos, e mais ainda, o Japão, cedendo espaço para o protagonismo chinês nos investimentos ao redor do mundo, e consequentemente, amplificando sua influência nas relações internacionais.

Conclusão

O crescente papel desempenhado pela China no sistema internacional, principalmente no campo econômico, mas não excluindo outros setores relevantes como o financeiro, por exemplo, não equipara-se, atualmente, ao poderio estadunidense. Os EUA ainda são os detentores da moeda de curso internacional, possuem maior cota e representatividade em importantes organismos internacionais financeiros, apresentam alta capacidade tecnológica e abundância em recursos naturais, assim como contam com mercado doméstico com significativo poder aquisitivo.

Esta ideia não exclui, todavia, a percepção da redução do poder relativo do país, na medida em que reconhece a ascensão chinesa e seu protagonismo nas relações econômico-financeiras globais. Por outro lado, quando se pensa no âmbito do BRICS, o peso da China, expresso por meio do montante destinado ao funcionamento das iniciativas financeiras, é singular. Somado a isso, os projetos de infraestrutura liderados pelo país, como o AIIB, e as relações regionais diversas, fazem da China um *global trader*.

Embora uma importante plataforma para discussão de objetivos comuns, reuniões anuais e fóruns de cooperação, ainda não é clara a posição do BRICS diante da ordem internacional vigente. Isso não quer dizer que não houveram expressivas conquistas, em seus breves anos de existência – pelo contrário. As atividades do BRICS, principalmente no que tange à elaboração dos instrumentos financeiros, deram um passo a mais à institucionalização do grupo.

O NBD e ACR são criações muito recentes, com pouco resultado efetivo para análise. Contudo, com base em seus documentos fundacionais, observa-se o interesse destes em complementar as atividades financeiras das instituições internacionais, tais como FMI e BM, em oposição a servir como alternativa às mesmas. Ademais, espera-se que o NBD e o ACR impulsionem as articulações no âmbito Sul-Sul e criem condições para os países emergentes e em desenvolvimento a ganharem voz e espaço no cenário dos investimentos financeiros.

Referências

- AIZENMAN, Joshua; BINICI, Mahir; HUTCHISON, Michael. The transmission of federal reserve tapering news to emerging financial markets. **National Bureau of Economic Research**, Cambridge, n.19980, 2014. (NBER Working Paper Series)
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores do Brasil. **Declaração de Fortaleza**. Brasília: MRE, 2014a. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/categoria-portugues/20-documentos/224-vi-cupula-declaracao-e-plano-de-acao-de-fortaleza>. Acesso em: 12 de set. 2016.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores do Brasil. **I Cúpula**: Declaração Conjunta. Brasília: MRE, 2009. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/categoria-portugues/20-documentos/73-primeiro-declaracao>. Acesso em: 16 de set. 2016.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores do Brasil. **VI Cúpula do BRICS**: Declaração de Fortaleza. Brasília: MRE, 2014b. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/imprensa/comunicados-de-imprensa/215-vi-cupula-do-brics-declaracao-de-fortaleza>. Acesso em: 18 de jan. 2016.
- WAGES and employment. **China Labour Bulletin**, 2016. Disponível em: <<http://www.clb.org.hk/en/content/wages-china>>. Acesso em: 4 de fev. 2016.
- CINTRA, Marco Antonio M.; PINTO, Eduardo C. **China em transformação**: transição e estratégias de desenvolvimento. Rio de Janeiro: IE-UFRJ Discussion Paper 006, 2015. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2015/TD_IE_006_2015_CINTRA_PINTO.pdf> Acesso em: 30 de jan. 2016.
- COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Edital seleciona programas de pós-graduação para participar de Univer-**

sidade em Rede do BRICS. Brasília: CAPES, 2016. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/7793-edital-seleciona-programas-de-pos-graduacao-para-participar-de-universidade-em-rede-do-brics>>. Acesso em: 30 de jan. 2016.

DUARTE, Paulo. A Organização de Cooperação de Xangai: origens e missão. **Mundorama**, 2013. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/2013/12/04/a-organizacao-de-cooperacao-de-xangai-origens-e-missao-por-paulo-duarte/>> Acesso em: 18 de fev. 2016.

EICHENGREEN, Barry; GUPTA, Poonam. Tapering talk: the impact of expectations of reduced Federal Reserve security purchases on emerging markets. **Policy Research Working Paper Series**, n. 6754, 2014.

ESTADOS UNIDOS. **Foreign Portfolio Holdings of U.S Securities**. Washington: United States Department of the Treasury. Disponível em: <<http://ticdata.treasury.gov/Publish/shl2014r.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2016

ESTADOS UNIDOS. **GDP at market prices (current US\$)**. Washington: World Bank, 2016a. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

ESTADOS UNIDOS. **GDP per capita (current US\$)**. Washington: World Bank, 2016b. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

ESTADOS UNIDOS. **IMF members' quotas and voting power, and IMF board of governors**. Washington: International Monetary Fund, 2016c. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>>. Acesso em: 4 mar. 2016

ESTADOS UNIDOS. **Foreign Portfolio Holdings of U.S. Securities**. Washington: U.S Department of the Treasury, 2015. Disponível em: <<http://ticdata.treasury.gov/Publish/shl2014r.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

ESTADOS UNIDOS. **National Security Strategy 2010**. Washington: National Security Strategy Archive, 2010. Disponível em: <<http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2016.

ESTADOS UNIDOS. **The World Factbook**. Washington: Central Intelligence Agency, 2016d. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2188rank.html>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

FIORI, José Luis. A moeda, o crédito e o capital financeiro. **Carta Maior**, 2008. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Coluna/A-moeda-o-credito-e-o-capital-financeiro/20853>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

FIORI, José L. **The Global Power Formation**. In: O Poder Americano. Petrópolis: Editora Vozes, 2004. Disponível em: <<http://www.poderglobal.net/wp-content/uploads/2004/11/Fiori-The-Global-Power-Formation.pdf>> Acesso em: 30 de jan. 2016.

FOREIGN exchange reserves. [S.l]: Trading Economics, 2016. Disponível em: <<http://www.tradingeconomics.com/country-list/foreign-exchange-reserves>> Acesso em: 30 de jan. 2016.

GONÇALVES, Reinaldo; PINTO, Eduardo C. **Transformações globais, poder efetivo e o protagonismo da China**. Rio de Janeiro: IE-UFRJ Discussion Paper 017, 2013. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/2013/IE-TD017-2013.pdf>> Acesso em 30 de jan. 2016.

GOWAN, Peter. **A roleta global**: uma aposta Faustina de Washington para a dominação do mundo. São Paulo: Record, 2003.

GRIFFITH-JONES, Stephany. **A BRICS development bank**: a dream coming true? Suíça: UNCTAD, 2014. (Discussion Paper No. 215).

GRIFFITH-JONES, Stephany. **Financing global development**: the BRICS new development bank. Alemanha: German Development Institute, 2015

HOBSBAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

IKENBERRY, Gilford John. Getting hegemony right. **The National Interest**. Spring 2001. Disponível em: <<http://nationalinterest.org/article/getting-hegemony-right-559>>. Acesso em: 16 set. 2016.

IKENBERRY, Gilford John. The future of the liberal world order. **Foreign Affairs**, 2011. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2011-05-01/future-liberal-world-order>>. Acesso em: 16 set. 2016.

MISHRA, Prachi et al. MORIYAMA, Kenji; N'DIAYE, Papa; NGUYEN, Lam. **Impact of fed tapering announcements on emerging markets**. Washington: International Monetary Fund, 2014. (IMF Working Paper WP/14/109).

OUGAARD, Morten. The reconfiguration of the transnational power bloc in the crisis. **European Journal of International Relations**, 2015.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Os Estados Unidos e o século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PORTAL BRASIL. **Brics libera R\$ 24 milhões para financiar projetos de pesquisa**. Brasília: Portal Brasil, 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/ciencia-e-tecnologia/2016/01/brics-libera-r-24-milhoes-para-financiar-projetos-de-pesquisa>>. Acesso em: 4 de fev. 2016.

SACHS, Laís B. Os BRICS e a reforma da ordem econômica internacional. **Mundo-rama**, 2014. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/2014/09/24/os-brics-e-a-reforma-da-ordem-economica-internacional-por-lais-bueno-sachs/>>. Acesso em: 12 de set. 2016.

RICE, Condoleezza. Campaign 2000: promoting the national interest. **Foreign Affairs**, 2000. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2000-01-01/campaign-2000-promoting-national-interest>>. Acesso em: 16 de set. 2016.

STUENKEL, Oliver. BRICS: the survivor. **Public Finance International**, London, 2015. Disponível em: <<http://www.publicfinanceinternational.org/opinion/2016/09/brics-survivor>>. Acesso em: 16 de set. 2016.

SUÍÇA. **World Investment Report 2015**. Genebra: UNCTAD. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf> Acesso em: 30 de jan. 2016.

VIEIRA, Flavio V. **Economia e desenvolvimento em países emergentes**. Campinas: Alínea, 2009.

YOUNIS, Musab. China and Brazil: a new phase in the 'global currency war'? **Globalisation and Development**. Reino Unido: Globalisation and Devenlopment, 2013. Disponível em: <<http://www.globalisationanddevelopment.com/2013/07/china-and-brazil-new-phase-in-global.html>>. Acesso em: 25 de set. 2016.

WHAT is quantitative easing? **BBC News**, Reino Unido, 4 ago 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/business-15198789>>. Acesso em: 28 jan. 2016

Aprovado: 24/10/2016

Recebido: 02/08/2016

A oposição ao conceito clássico de desenvolvimento sob a perspectiva do bem viver

The opposition to the classical concept of development by the good living perspective

André de Sousa Ladeira*

Resumo

O conceito de desenvolvimento foi moldado por vários fatores recorrentes das mudanças históricas na sociedade ao redor do globo, de modo que ele não tenha passado pelos diversos momentos de mudanças políticas e sociais intacto. Nesse processo, novos aspectos foram adotados ao conceito, enquanto outros foram descartados, modificados ou retomados e, por fim, discutidos e difundidos entre as nações do mundo. Entretanto, alega-se que o modelo de desenvolvimento atualmente legitimado pelas nações latino-americanas termina por dar destaque a dois aspectos em detrimento de tantos outros: o crescimento econômico e alcançar a modernidade. Esse modelo é abertamente criticado pelos autores do Bem Viver, um novo caminho ao desenvolvimento que visa abrir um diálogo entre a cosmologia andina e os valores ocidentais, assim como propor uma alternativa ao desenvolvimento clássico.

Palavras chave: Desenvolvimento. Bem Viver. Alternativa ao capitalismo. Sumak Kawsay. Neocolonialismo.

Abstract

The concept of development has been shaped by several factors that comes from the historical changes on society all over the world, so that it has not passed through the periods of political and social change unharmed. In this process, new aspects have been adopted to the concept, while others have been discarded, modified or resumed and, lastly, discussed and widespread through the nations all over the world. However, it is claimed that the development model actually legitimated by the latin-american nations ends up featuring to two aspects in spite of many others: economic growth and to reach modernity. This model is openly criticized by the authors of Good Living, a new way to development which looks for an opening of the dialogue between the Andean cosmology and the western values, as well as proposing an alternative to the traditional way of development.

Keywords: Development. Good Living. Alternative to capitalism. Sumak Kawsay. Neocolonialism.

* Graduando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Contato: ladeira.dedo@gmail.com

Introdução

Hoje em dia, uma discussão acerca do conceito de desenvolvimento questiona seus preceitos mais básicos, que foram criados e institucionalizados ao longo do século XX. Esta discussão é proveniente de um período de crises ambientais e sociais que vêm sendo expostas em todo o planeta, principalmente naqueles lugares onde se adotaram as medidas modernizantes propostas pelo modelo de desenvolvimento clássico. Críticas estruturais ao capitalismo, modelos alternativos de desenvolvimento, e até alguns conceitos que visam romper com a modernidade capitalista são alguns dos frutos dessa discussão, que podem ser observados em livros, artigos, novas teorias e conceitos, movimentos sociais e religiosos. No presente artigo, será desenvolvida uma pesquisa crítica que visa comparar as ideias clássicas propostas pelo modelo de desenvolvimento ocidental, com as ideias ancestrais e divergentes da lógica capitalista propostas pelo Bem Viver. Portanto, o presente artigo visa comparar essas duas lógicas, buscando evidenciar a capacidade crítica do Bem Viver frente ao modelo clássico de desenvolvimento, assim como sua proposta de ser uma alternativa ao mesmo, se mostrando mais abrangente, inclusivo e sensível com os povos indígenas e com a natureza.

Na primeira parte, uma linha histórica sobre o conceito de desenvolvimento será traçada, tendo como marco inicial o período pós segunda guerra mundial, até a atualidade. Uma herança do pensamento técnico-científico é evidente na elaboração deste conceito. Ao trazer a ideia de causalidade para o desenvolver, uma linha evolutiva pôde ser traçada, e ainda, foi possível situar os países em diferentes estágios desta linha, de acordo com os valores sócio-culturais europeus. Nesse meio, o crescimento econômico também é visto como necessário para desenvolver-se e obter sucesso no processo modernizante.

A segunda parte do artigo apresenta o Bem Viver, uma plataforma em que as críticas ao atual modelo capitalista e de desenvolvimento se encontram com novas propostas para a organização social. A partir de um diálogo entre as culturas milenares andinas, o Bem Viver busca romper com a lógica hierárquica de culturas na qual a cultura moderna ocidental é dominante e as culturas indígenas são submissas para propor a valorização da coletividade e da harmonia.

Por fim, será feita uma análise das críticas do Bem Viver direcionadas ao capitalismo e ao modo de desenvolvimento atual, assim como um paralelo entre suas sugestões de mudança. É interessante ressaltar que o Bem Viver, ao dialogar com os saberes indígenas, situa-se para além da lógica capitalista, colocando-se em uma posição privilegiada para conseguir observar os problemas sociais advindos das muitas décadas em que o homem moderno segue esta mesma lógica.

O conceito de Desenvolvimento

O Desenvolvimento permeou a história dos Estados modernos como objeto de discussão nas esferas econômica, política, social e mais recentemente ambiental. O assunto foi tocado pelos chefes de Estado de todo o mundo, muitas vezes como um tema central e o principal fim para todas as suas motivações públicas. Por exemplo, é ressaltado por Juscelino Kubitschek em 1957: “ninguém é bastante forte para desviar o Brasil do seu caminho, que nenhuma influência maléfica será capaz de impedir o surto do nosso desenvolvimento” (KUBITSCHKEK, 2010, p.22). Mas afinal, o que é desenvolvimento? Uma definição mais ampla, segundo o dicionário Michaelis (2016) desenvolver é:

3 Fazer passar ou passar por um processo de crescimento, e evolução por alterações sucessivas, de um estágio menos perfeito a um mais perfeito ou mais altamente organizado; fazer progredir ou progredir, fazer aumentar ou aumentar a capacidade ou possibilidade de. (WEISZFLOG, 2016)

No entanto, quando usado em um discurso político, este conceito “incorpora” outra forma e, como veremos posteriormente percebe-se que esta forma singular se transforma em várias formas, uma vez que este conceito se transforma na medida em que a história percorre o seu trajeto.

O século XIX foi marcante para a história da civilização ocidental. Habitada pelos filhos da revolução industrial, a Europa passava por um período de racionalidade extrema em que a ciência predominava como a reveladora da verdade e como um instrumento que pretendia terminar com a ignorância; o antropocentrismo afirmava o homem no centro da relação homem-natureza; o colonialismo europeu se espalhava por todo o mundo. Baseado na noção de que a mudança social obedece aos três eixos: evolucionismo, organicismo

e progresso, esse homem ocidental europeu desenvolveu a ideia de que existe uma grande diferença entre os povos tradicionais e povos modernos. Afirmando que os dois estão situados em uma linha evolucionária humana hipotética, os europeus acreditavam que os povos tradicionais estão anteriores aos modernos, ou seja, estão atrasados (SANTOS FILHO, 2005).

A fim de distinguir essas duas categorias de povos mais precisamente, Max Weber descreveu cada uma delas com base no efeito da racionalização crescente da vida, de maneira que os povos tradicionais têm sua propriedade particular vinculada ao status social hereditário, a mercantilização do trabalho é quase inexistente, a força de trabalho é praticamente não livre; as leis são particularistas e aplicadas diferentemente para os grupos sociais; o mercado limitado e as motivações dominantes estão centradas nas necessidades em níveis costumeiros. A sociedade moderna, por sua vez, tinha todos os meios de produção apropriados de modo privado e concentrado na mão de empresários, o trabalho mercantilizado, permitindo eficiência, produtividade e um cálculo preciso sobre a contabilidade do capital; trabalho livre, que podia deslocar-se de acordo com a demanda; mercado como princípio organizador da distribuição do consumo; leis universais para todos os membros da sociedade; e como motivações dominantes o lucro ilimitado (SZ-TOMPKA apud. SANTOS FILHO, 2005).

A partir dessa distinção, os europeus passaram a interpretar seu importante papel modernizador: seriam aqueles que levariam, através da ciência e da racionalidade, a luz para os lugares mais escuros, o saber para os mais ignorantes, os atores catalisadores do processo evolutivo nas sociedades mais simples e tradicionais. Além de permanecer instituída na cultura europeia, esta crença foi difundida para as sociedades tradicionais que faziam parte de suas colônias ao longo do tempo. Como explica Santos Filho (2005, p.23), o período de descolonização e criação de organizações políticas embasadas nas ex-metrópoles demandou uma mutação e adaptação da concepção “de mudança social herdada do evolucionismo e do organicismo do século XIX [...] para explicar as diferenças existentes entre as sociedades do chamado Primeiro Mundo e do Terceiro Mundo.” e ainda “O *modus operandi* da adaptação e da transposição permitiu a metamorfose de uma demanda de exploração em um problema de exclusão só passível de ser equacionada pelos próprios Estados [...]”

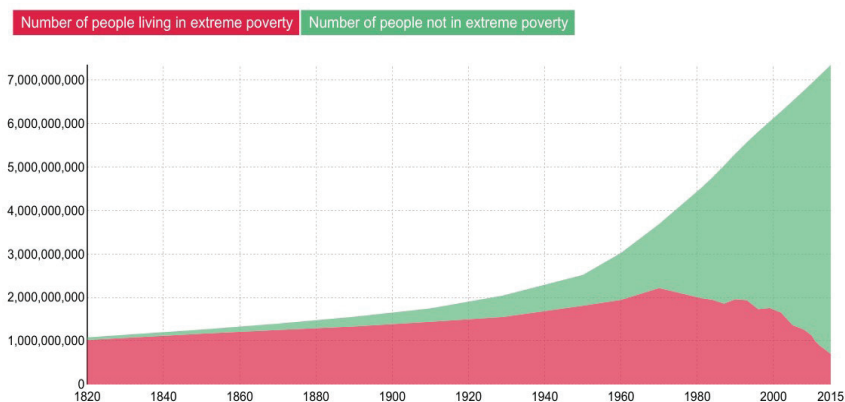
O período pós-segunda guerra está marcado por um sistema internacional fragmentado, no qual foi possível a criação de diversos Estados por causa do processo de independência de países africanos e asiáticos, a bipolarização do poder entre Estados Unidos e URSS e um rápido crescimento industrial, tecnológico e científico. A definição de sociedades tradicionais e modernas estava para ser denominada de outra maneira: a partir do discurso de Truman em 1949, o mundo estaria dividido entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Percebe-se neste ponto, que a noção hierárquica sobre o mundo social permanece internalizada, ou seja, os desenvolvidos continuam sendo os grandes responsáveis por levar o progresso aos primitivos e estagnados. Porém, é também trabalho das organizações políticas recém instituídas nesses povos, os Estados, alavancar este processo, seguindo os passos dos países desenvolvidos para que pudessem sair do estado de pobreza e ignorância (SANTOS FILHO, 2005). Segundo Habermas, o processo de modernização que as sociedades primitivas estariam sujeitas está principalmente influenciado pelo modo de produção de base extremamente racional:

[...] encontra-se muito mais em um estágio de desenvolvimento das forças produtivas que torna permanentemente a expansão dos subsistemas de ação racional com respeito a fins e que, por seu meio, coloca em questão os modos como as civilizações legitimam a dominação por meio de interpretações cosmológicas do mundo. (HABERMAS, 2014, p.94).

Portanto, seria através da criação de um mercado capitalista que o mundo denominado primitivo poderia alcançar a modernidade no processo evolucionário. Neste período, o Estado foi um ator central para assegurar a construção da lógica capitalista, buscando levar a industrialização, criar estratégias e políticas econômicas e aumentar a produtividade. O crescimento econômico era visto como um importante componente do ciclo virtuoso que promete trazer prosperidade, inserção internacional, tirar o atraso técnico dos métodos de produção, erradicando a pobreza e levando abundância e, por fim, desenvolvimento (SANTOS FILHO, 2005). A ânsia dos países subdesenvolvidos em desenvolver estava evidente nos seus respectivos esforços, discursos e políticas que põem tal meta como central e que buscam romper qualquer obstáculo que se põe no caminho deste progresso fortemente desejado. Como pode ser observado nos Gráficos 1 e 2, um acelerado crescimento econômico e redução da pobreza extrema são alguns dos frutos promovidos por esses esforços:

O gráfico 1 “População Mundial vivendo em pobreza extrema 1820-2015” (OUR WORLD IN DATA, 2016b) demonstra a redução desta estatística, tanto em dados absolutos quanto relativos ao longo do tempo. Observa-se um ponto de acentuação da curva de Número de pessoas que não estão em pobreza extrema entre as décadas de 1940 e 1960, o que mostra, além do aumento da taxa de natalidade, a redução da pobreza extrema em termos absolutos.

Gráfico 1: População Mundial vivendo em pobreza extrema 1820-2015



Fonte: (OUR WORLD IN DATA, 2016b)

O gráfico 2 “PIB Real per capita ao redor do mundo” (OUR WORLD IN DATA, 2016a) demonstra as curvas de crescimento econômico e a distribuição deste por regiões. Percebe-se que houve uma acentuação dessa curva também, entre os anos 1940 e 1960, das regiões subdesenvolvidas: Ásia, América Latina e de modo mais tímido, a África.

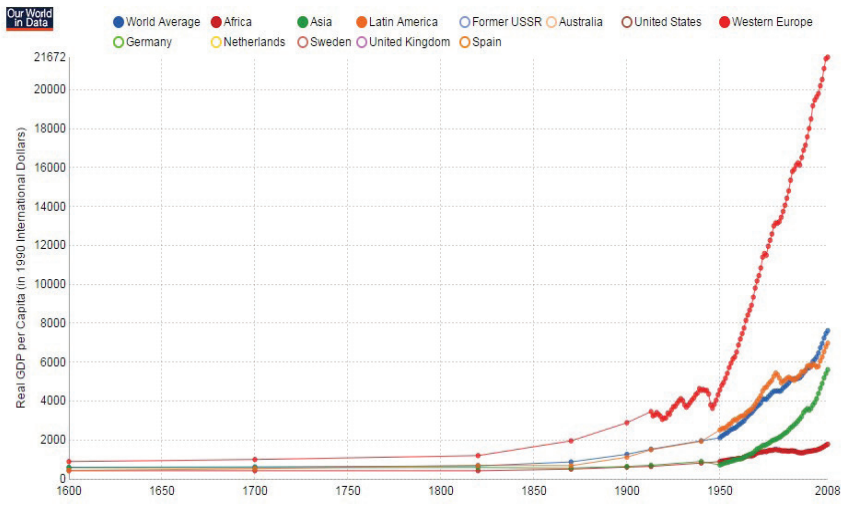
Os anos 1980 foram marcados por mais rupturas e adaptações ao conceito de desenvolvimento. A partir de um contexto econômico de crises recorrentes em diversas economias, dívidas públicas crescentes e um movimento político de centralização do poder e o decorrente rompimento com o modelo de democracia liberal nos países subdesenvolvidos somado à volatilidade progressiva adquirida pelo crédito internacional, foi formado o palco que impulsionaria uma onda de neoliberalismo na conjuntura internacional (BOYER, 2015). O Consenso de Washington¹ foi um marco impor-

1. O Consenso de Washington foi formulado em 1989 por economistas de instituições

tante para este período, uma vez que repercutiu na relação Estado-mercado e no volume de investimentos externos recebidos nos países em desenvolvimento. A partir disso, o Estado deixa de ser o principal ator do desenvolvimento, passando este posto para o mercado, como explicado por Santos Filho (2005, p.58)

[...] as prioridades dos Estados em termos de gerar desenvolvimento não é mais função de suas escolhas políticas como instância pública, mas estão subordinadas às opções do cálculo estratégico dos agentes econômicos na alocação de recursos e investimentos em decorrência de oportunidades de mercado.

Gráfico 2: PIB Real per capita ao redor do mundo



Fonte: (OUR WORLD IN DATA, 2016a)

Com o advento do neoliberalismo, o crescimento econômico passa a ser a principal variável do desenvolvimento. O enriquecimento individual é agora entendido como um maximizador das liberdades individuais e do prazer em uma lógica utilitarista, que tem uma relação diretamente proporcional ao crescimento econômico, que por sua vez passa a ser considerado o indicador mais importante para a qualificação de um país como desenvolvido, em desenvolvimento e subdesenvolvido. Então, para que se alcance esse fim, a abertura dos mercados e a instalação do Estado mínimo fo-

financeiras situadas em Washington D.C. Ele se baseou em uma série de recomendações que visavam o desenvolvimento e a ampliação do neoliberalismo no terceiro mundo (PENA, 2015).

ram expressas como medidas necessárias, uma vez que a entrada de crédito em grande escala e a regulação da economia pelo mercado desencadeariam no crescimento econômico acentuado dos países. Como consequência os cidadãos estariam mais aptos a encontrar oportunidades de enriquecer, mais empregos seriam oferecidos à população, a competição e a produtividade passariam por um processo de rápido crescimento (SANTOS FILHO, 2005).

O Capitalismo Financeiro é apontado por Boyer (2015) como uma novidade que surge nas etapas finais do século XX, é caracterizado pela alta circulação do crédito pelas economias de todo o mundo. Sua ocorrência foi possível apenas por causa da liberalização dos mercados, redução do controle de capital e da taxa de câmbio. Sua existência exige que este tipo de monitoração seja restringido e que a atuação do Estado na economia seja limitado. Boyer (2015) explica como se dá este processo:

[...] a globalização financeira exacerbou esse processo de desconexão entre o espaço econômico e o espaço político, porque os donos do capital podem retirar seu dinheiro de uma instituição ou centro financeiro e colocá-lo em qualquer outro, o que desagrega a base material do crescimento com consumo e produção em massa dentro do território nacional. (BOYER, 2015, p. 306, tradução nossa)².

O desdobramento deste sistema financeiro influenciou no conceito de desenvolvimento de maneira que, ao reduzir o papel do Estado como ator de desenvolvimento e reforçar o papel do capital, também se reduziu o ideal de igualdade para a promoção da competição e do lucro. O trabalho agora é visto como custo que deve ser, de toda maneira, minimizado através da busca incessante de mão de obra mais barata, uma prática que aumenta a desigualdade social das sociedades ao redor do mundo em nome da produtividade e do crescimento econômico. É interessante ressaltar que, para o crédito internacional, pouco importa quais são as condições de trabalho, o regime político e a relação com o meio ambiente em questão, o fator de maior relevância é o lucro prometido no ato do investimento.

Atualmente, um amplo debate sobre o conceito de desenvolvimento sucede em um contexto que os problemas ambientais e

2. [...]la globalización financiera exacerbó este proceso de desconexión entre el espacio económico y el espacio político, porque los dueños del capital podían retirar su dinero de una institución o centro financiero y colocarlo en cualquier otro, lo que desagregaba la base material del crecimiento con consumo y producción en masa dentro del territorio nacional.

sociais eclodem em nível internacional. São muitos os intelectuais que se arriscam a anunciar que a manutenção da lógica capitalista está insustentável, criticando duramente diversos aspectos desenvolvidos por essa lógica, vide Noam Chomsky, Tomas Piketty, Immanuel Wallerstein, Pierre Bourdieu, Gilles Lipovetsky, Alberto Acosta, Fritjof Capra, dentre vários outros. O volume de publicações³ sobre o tema meio ambiente é enorme, de modo que é muito recorrente a produção de pesquisas que estão permeadas por previsões pessimistas sobre o futuro do planeta terra se continuarmos com o modo insustentável capitalista. No campo social, diversas publicações⁴ apontam as falhas do sistema atual, que não consegue resolver o problema mais básico e urgente das nações subdesenvolvidas: a miséria. Ele ainda é julgado como o grande causador do aumento da desigualdade social, extrema individualidade, dentre outros problemas sociais profundos.

Mediante este período de questionamentos, uma reformulação sobre o conceito de desenvolvimento é inevitável. Alguns aspectos que vão além do crescimento econômico estão sendo incluídos neste conceito e ganhando valor para a avaliação de quem realmente se encaixa no grupo dos desenvolvidos e quem está entre os subdesenvolvidos. A ONU começou a contribuir para a ampliação dessa discussão no final dos anos 1980 com a ideia de Desenvolvimento Humano, incorporando ao IDH a saúde e a educação. Entretanto, mais recentemente, serviu de palco para a elaboração dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que reúne dezessete diferentes objetivos ligados às áreas ambiental, social e econômica. Objetivos que vão desde a erradicação da pobreza ao combate às mudanças climáticas compõem um novo quadro de objetivos que ajudam na construção de um novo conceito para desenvolvimento.

Para além do desenvolvimento sustentável, existem outras teorias que propõem a introdução de variados meios e fins ao desenvolvimento, incluindo valores inovadores para a discussão, por exemplo o direito da natureza e a igualdade dos povos. Dentre as novas maneiras de pensar o desenvolvimento, destacam-se a Ecologia Profunda, desenvolvida principalmente pelo norueguês Arne

3. Publicações como: *Limites para o Crescimento*, *Primavera Silenciosa*, *Earth in the Balance*, *Nosso Futuro Comum*, *Beyond the Limits*, *Pontes para o Desenvolvimento Sustentável*, *Our Ecological Footprint*, *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável*.

4. Publicações como: *Secrets, Lies and Democracy*, *The Price of Inequality*, *A framework for Understanding Poverty*, *Plutocrats: The Rise of the New Global Super-Rich and the Fall of Everyone Else*, *Economic Growth and Income Inequality*, *The Unwinding*.

Næss na década de 1970, e o Bem Viver. A seguir, será apresentado a teoria do Bem Viver, que busca romper com o conceito tradicional de desenvolvimento ao ponto que, considerada por Gudynas (2011), é uma alternativa ao desenvolvimento e não um desenvolvimento alternativo.

O Bem Viver

A discussão sobre o Bem Viver - tanto na arena acadêmica como política da atualidade - reflete a demanda por alternativas ao desenvolvimento clássico e ao modelo capitalista em algumas sociedades latino-americanas. Para aproximarmos deste novo conceito, utilizaremos a princípio a ideia de que o Bem Viver é uma espécie de plataforma em que críticas ao desenvolvimento tradicional e alternativas para o mesmo se encontram e são discutidas. Essas alternativas buscam articular os saberes indígenas, principalmente advindos das culturas andinas milenares, com valores ocidentais modernos, em um diálogo sem nivelção hierárquica.

O termo Bem Viver advém da expressão quéchua Sumak Kawsay⁵, que por sua vez foi utilizado por séculos nas comunidades andinas como uma ética que ordena a vida em comunidade e o próprio sentido da vida. Para uma tradução literal, temos Suma como sublime, plenitude, excelente, magnífico e Qamaña como viver e conviver (MAMANI, 2010). Entretanto, o termo Sumak Kawsay transcende a superficialidade de um entendimento literal, levando consigo a ideia de harmonia do indivíduo consigo, com a comunidade e com o todo que o rodeia. Opondo-se à alienação moderna, o Bem Viver traz a ideia de sensatez, que ao ser interpretada nos dias de hoje, é traduzida como a deslocação da atenção do homem moderno sobre o consumo, o materialismo, o trabalho altamente dividido e a individualidade para a comunidade, a harmonia, o equilíbrio.

Para assimilarmos melhor o conceito de Bem Viver, precisamos buscar entender a cosmovisão dos povos andinos, uma vez que ela diverge da ocidental moderna em vários aspectos. A cosmovisão andina está na base da construção do Bem Viver, de modo que ela impacta em todos os aspectos que o compõem: desde a ideia de comunidade, à noção jurídica, econômica, relação homem-natureza, educacional, valores, dentre vários outros. Os pontos chave

5. Também conhecido como Suma Qamaña em aimará, como é mais falado na Bolívia, ou ainda Teko Porã em guarani, língua oficial no Paraguai junto com o espanhol.

que compõem sua cosmovisão são: em primeiro lugar, tais povos consideram que tudo aquilo que os rodeia é vivo e por sua vez é importante; segundo, tudo está interconectado e interrelacionado, impactando a ideia de equilíbrio, de modo que tanto as partes como o todo devem estar em harmonia (estes dois primeiros aspectos, em específico, são de grande importância para a construção do conceito de comunidade, como veremos à frente); em terceiro, entende-se que a vida passa por ciclos de ascensão e declínio, atividade e passividade, e que deve-se viver em harmonia com esses ciclos; por fim, é da cosmovisão andina que tudo compõe apenas um corpo de modo que as partes dependem uma da outra e se complementam (MAMANI, 2010).

Apesar de ser um conceito novo e em construção, o Bem Viver já se mostrou amplo e complexo, abarcando diversos aspectos dos variados setores da sociedade e efetivamente promovendo o diálogo com os saberes dos povos indígenas andinos e amazônicos. Aceitando múltiplas definições, o conceito de Bem Viver pode ser demarcado por discursos mais abstratos como o de René Ramirez⁶, que classifica o Bem viver como um conceito vivo:

(O Bem Viver ou *sumak kawsay* é) a satisfação das necessidades, a consecução de uma qualidade de vida e morte dignas, o amar e ser amado e florescimento saudável de todos, em paz e harmonia com a natureza, para a prolongação das culturas humanas e da biodiversidade.

O Bem Viver ou *sumak kawsay* presume um tempo livre para a contemplação e a emancipação, e para que as liberdades, oportunidades, capacidades e potencialidades reais dos indivíduos/coletivos se ampliem e floresçam de modo que permitam o sucesso simultâneo de aquilo que a sociedade [...] valoriza como objetivo de vida desejável (tanto material como subjetivo, sem produzir nenhum tipo de dominação ao outro), (RAMIREZ apud GUDYNAS, 2011, p.7, tradução nossa).⁷

6. René Ramirez é formado em Economia e atualmente atua como Secretário de Educação Superior, Ciência e Tecnologia e Inovação do Equador.

7. (El Buen Vivir o *sumak kawsay* es) la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos, en paz y armonía con la naturaleza, para la prolongación de las culturas humanas y de la biodiversidad.

El Buen Vivir o *sumak kawsay* supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las liberdades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos/colectivos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, [...] valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente, sin producir ningún tipo de dominación a un otro).

Mas também é caracterizado por termos delimitadores, como o colocado por Seoane:

longe das visões que o interpretam em termos de uma revalorização nostálgica do passado comunitário indígena, ou que o restringem a um código de hábitos mais ou menos ambientalmente sustentáveis, ou que enfatizam sua narrativa indígena como único e novo fundamentalismo transformador, o horizonte do bem viver se inscreve em uma matriz de mudança e praxis muito mais ampla e densa. (SEOANE apud FÉLIZ, 2014, p.38, tradução nossa).⁸

E ainda por uma definição mais concreta, exposta por Larrea (2010):

o Sumak Kawsay implica em melhorar a qualidade de vida da população, desenvolver capacidades e potencialidades; contar com um sistema que promova a igualdade através da redistribuição social e territorial dos benefícios de desenvolvimento (LARREA apud. SIMBAÑA, 2011, p. 223, tradução nossa).⁹

É possível concluir que o Bem Viver vai além do pensamento racional ocidental e seu modo ontológico de perceber o mundo. Em outras palavras, é um conceito que se constrói fora da lógica capitalista e do pensamento cartesiano e utilitário da modernidade, abrindo espaço para um confronto com essas maneiras de entender a vida em sociedade. Ele procura construir um futuro diferente daquele proposto pelo desenvolvimento atual, buscando mudanças substanciais na relação entre as pessoas e com a natureza.

A mudança básica proposta pelo Bem Viver, que regerá os outros quadros societários, é a instituição da noção comunitária na sociedade, isto é, o processo transformatório em que a expansão do espaço individual dá lugar para a vida em comunidade. Neste processo de transição, valores como competição, acumulação, egoísmo, liberdade individual, consumismo disputa de poder devem ser substituídos pela solidariedade, coletividade, reciprocidade, equidade, igualdade, irmandade, e ainda, por um sistema de propriedade coletiva, a relação de convivência com

8. Lejos de aquellas visiones que lo interpretan en términos de una revalorización nostálgica del pasado comunitario indígena, o que lo restringen a un código de hábitos más o menos ambientalmente sustentables o que enfatizan Su narrativa indigenista como único y nuevo fundamentalismo transformador, el horizonte del buen vivir se inscribe en una matriz de cambio y praxis mucho más amplia y densa.

9. El sumak kawsay implica mejorar la calidad de vida de la población, desarrollar capacidades y potencialidades; contar con un sistema económico que promueva la igualdad a través de la redistribución social y territorial de los beneficios del desarrollo.

a natureza, a responsabilidade social e os consensos (MARCAS apud. SIMBAÑA, 2011). Além disso, essa nova comunidade conta com a inclusão da natureza enquanto ente com direitos próprios, para além da aglomeração de seres humanos. A aspiração de vida em harmonia vêm como mediador das relações dentro desta comunidade, impactando positivamente na vida das pessoas e na reprodução da natureza. No sistema internacional, uma relação cooperativa e complementar entre os Estados, em detrimento da organização competitiva e dominadora atual, seria o principal desdobramento desta alteração de valores.

A economia prevista pela lógica do Bem Viver tem como ponto central de sua própria existência o suprimento das necessidades básicas de toda a comunidade (seres humanos e natureza). Para isso, ela aceita como pressuposto, serem “formas comunitárias e cooperativas de produção e reprodução social (de economia popular) com base na cooperação, solidariedade e respeito à natureza” (FÉLIZ, 2015, p.37, tradução nossa).¹⁰ Portanto, para alcançar este propósito, o modo de produção do Bem Viver seria igual ao modelo atual, de alta divisão do trabalho? Ou seria divergente, rompendo com o modelo capitalista? De certa forma, o modo de produção econômico proposto para o Bem Viver seria divergente do atual, uma vez que os diálogos com as formas indígenas de reger a economia ajudariam para a construção de uma nova forma de produção que possam superar o paradigma técnico-científico e produtivista capitalista (FÉLIZ, 2015). Essa nova maneira de produzir, segundo Feliz (2015), leva como pontos principais a auto-gestão dos negócios, a organização não hierárquica e a facilitação da gestão popular e democrática sobre os recursos gerados. Desse modo, a economia seria movida e organizada pelas necessidades populares, sendo que a acumulação de capital seria jogada para segundo plano, a fim de assegurar a preservação da vida na terra e de promover uma vida harmônica e comunitária.

Raul Alcoreza (2011) também faz sua abordagem sobre a ordenação econômica para o Sumak Kawsay, expondo seis pilares fundamentais para sua constituição. São eles:

-Expansão do Estado “que intervém”, para que participe ativamente no aparato produtivo. [...]

10. Sus presupuestos son las formas comunitarias y cooperativas de producción y reproducción social (de economía popular) con base en la cooperación, la solidaridad, y el respeto a la naturaleza.

- Industrialização dos recursos naturais para superar a dependência da exploração de matérias primas.
- Modernização e tecnificação da pequena e média produção urbana e rural e da economia comunitária.
- Estado “redistribuidor” e “reinvestidor” do excedente econômico, que garantirá que as riquezas fiquem dentro do país, para a promoção da economia comunitária.
- Satisfação do mercado interno em primeiro lugar e em seguida a exportação.
- Reconhecimento e promoção da economia comunitária como sujeitos de crédito e sujeitos de direito. (ALCOREZA, 2011, p.248-249, tradução nossa)¹¹

Ao tratar desse assunto de maneira mais concreta se comparado a Féliz, o autor busca entender melhor como são os meios para romper-se com uma economia orientada pelo acúmulo de capital para uma economia comunitária. Para isso, Raul Alcoreza (2011) atribui ao Estado o papel principal neste período de transição, como um ator que promoverá, reconhecerá, protegerá e respeitará o novo modelo econômico. É ele que deve conduzir o processo de planificação para a economia social, por meio de consultas aos cidadãos. Ele ainda defende que a economia deverá respeitar a natureza, de modo que “[...]se faz necessária a promoção da economia comunitária como reprodutora de um modelo ecológico, onde as decisões sobre o ritmo de desenvolvimento de cada modelo na região são tomadas de forma consultada e participativa[...].” (ALCOREZA, 2011, p.248, tradução nossa).¹²

Ao abordar a perspectiva da política no Bem Viver, é concordado que o Estado é um agente de papel importante, aquele que irá garantir as mudanças sociais necessárias. Para tal, suas

11. • Expansión del Estado “interventor”, para que participe activamente en el aparato productivo. [...]

- Industrialización de los recursos naturales para superar la dependencia en la exportación de materias primas.
- Modernización y tecnificación de la pequeña y mediana producción urbana y rural y economía comunitaria.
- Estado “redistribuidor” y “reinvertor” del excedente económico, que garantice que las riquezas se queden dentro del país, para la promoción de la economía comunitaria, el apoyo a la pequeña y mediana producción y cooperativas, el fortalecimiento del Estado interventor y en beneficio de la población.
- Satisfacción primero del mercado interno, y luego la exportación.
- Reconocimiento y promoción de la economía comunitaria como sujetos de crédito y sujetos de derecho.

12. [...] se hace necesaria la promoción de la economía comunitaria como reproductora de un modelo ecológico, donde las decisiones sobre el ritmo de desarrollo de cada modelo en la región son tomadas de forma consultada y participativa [...]

políticas devem estar direcionadas a favor dos valores defendidos pelo Bem Viver, reconhecendo e fortalecendo as práticas que asseguram a vida harmônica e em comunidade. É também de suma importância que o Estado realoque os recursos excedentes gerados pela economia de maneira justa e comum, lembrando que agora o objetivo número um não é mais a reprodução do capital, mas garantir mínimas condições de vida para a comunidade (FÉLIZ, 2015).

Uma análise sistemática sobre como esse novo Estado deve ser estruturado é formulada por Alcoreza (2011). Uma revolução institucional deverá ser o palco para as mudanças no modo de organização do Estado em relação às questões de gestão de bens e serviços públicos e solução de problemas de interesse comum, de modo que o Estado possa se desfazer dos velhos hábitos, apontadas por ele como práticas oligárquicas, colonialistas, egoístas, paternalistas, racistas, individualistas e de inércia governamental. Uma administração governamental orientada pelo consenso, baseada em relações de confiança e que tenha suas contas submissas à esfera pública deverá tomar espaço na mudança proposta. Desse modo, haverá a devolução daquilo que é público à sociedade, fazendo com que o Estado possa refletir as múltiplas realidades locais formadoras de uma sociedade plurinacional, multiétnica e pluricultural (ALCOREZA 2011).

Por fim, o Bem Viver convida a sociedade ao questionamento ontológico sobre o conhecimento que carregamos acerca de temas como natureza, desenvolvimento, modernidade, dentre outros. Tal questionamento nos permite uma aproximação de diferentes visões de mundo, com a finalidade de podermos reformular a nossa própria cosmovisão. Como explica Gudynas:

[...] o Bem Viver também faz visível a existência de “outras” ontologias, aquelas que são construídas de outra maneira com seus próprios mecanismos, para gerar validez e certeza, e que entendem, valorizam e apreciam seus mundos de forma diferente. [...] Nesse plano, aparecem as ontologias dos distintos povos indígenas, ao mesmo tempo em que alguns questionamentos que trazemos da nossa herança ocidental permite-nos ‘compreender’ ou ‘sentir’ que o projeto da modernidade se esgotou, e que alcançamos um ponto crítico que permite ‘ver’ essas ontologias, não necessariamente entendê-las em toda sua complexidade, mas ao menos observar suas manifestações, reconhecê-las como alternativas válidas e respeitáveis, inspirar-se nelas Towards a genealogy of ‘society’ in

International Relations e reapropriá-las para transformar nossas próprias cosmovisões. (GUDYNAS, 2011, p.14, tradução nossa).¹³

Contraposições ao desenvolvimento e ao capitalismo

As discussões promovidas pelos autores do Bem Viver permitiram que diversas contraposições ao atual modelo capitalista, assim como ao ideal de futuro difundido pelo conceito de desenvolvimento tradicional. Analisando primeiramente as críticas ao desenvolvimento segundo o ponto de vista do Bem Viver, é possível identificar seu caráter **dominador e limitado**. O primeiro está relacionado à ideia de desenvolvimento como modernização, que, como analisado anteriormente, visa pregar a legitimidade da maneira europeia de se organizar social, econômica e politicamente nos países considerados atrasados. A ideia de evolução e progresso atribuída à um modo de desenvolvimento universal fortemente atrelado ao crescimento econômico é julgado como uma ideologia dominante que se disseminou pelos países atrasados, de acordo com o pensamento Europeu. Para este ponto, o Bem Viver reconhece que não deve haver hierarquia cultural, de modo que não haja dominação cultural, para que os diferentes modos de pensar o mundo e de organizar as sociedades sejam assimilados fazendo com que uma terceira cultura surja. E ainda, tais assimilações deverão ocorrer de acordo com as culturas presentes no contexto em questão.

Seu caráter limitado se dá exatamente na relação estreita entre crescimento econômico e o desenvolvimento. A ideia de que o crescimento econômico é o fato causador da redução da miséria, o provedor da prosperidade e condutor do processo de desenvolvimento é contestada pelos pensadores do Bem Viver, uma vez que um aumento da desigualdade, da violência e de tantos outros problemas sociais se mostraram como consequências desta forma de crescimento. Como afirma Gudynas: “Em muitos casos, os PIBs [dos países] incrementaram e as exportações dispararam, mas pou-

13. [...] el Buen Vivir también hace visible que hay “otras” ontologías, las que son construidas de otra manera y con sus propios mecanismos para generar validez y certeza, y que entienden, valoran y aprecian sus mundos de forma diferente. [...] En ese plano aparecen las ontologías de los distintos pueblos indígenas, mientras que algunos de los que venimos de la herencia occidental, “comprendemos” o “sentimos” que el proyecto de la Modernidad se ha agotado, y hemos alcanzado un punto crítico que permite “ver” esas otras ontologías, no necesariamente entenderlas en toda su complejidad, pero al menos observar sus manifestaciones, reconocerlas como alternativas válidas y respetables, inscribirse en ellas y reapropiarlas para transformar nuestras propias cosmovisiones.

co ou nada melhorou quanto às condições sociais e ambientais.” (GUDYNAS, 2011, p.3, tradução nossa).¹⁴ Segundo a lógica do Bem Viver, dizer que o acúmulo de capital é relativamente proporcional ao bem estar é extremamente equivocado, de forma que o estar bem é estar em harmonia com toda a comunidade. Nesse sentido, a visão do Bem Viver se encontra mais profunda que uma visão meramente materialista, sendo incompatível com a desigualdade e a ganância causadas e causadoras deste acúmulo. Por fim, contesta-se o fundamentalismo atribuído ao conceito de desenvolvimento, pois uma vez que ele é visto como o único caminho de evolução, outras possibilidades são fechadas, afetando assim a cosmovisão da sociedade em direção da alienação. As outras visões de mundo são incluídas exatamente para romper com esta perspectiva alienada que acredita no desenvolvimento como o único caminho para a evolução humana.

Entretanto, o Bem Viver vai além das discussões acerca do conceito de desenvolvimento, ele pretende romper com a própria lógica capitalista de organização social e de modo de viver. Um paralelo entre viver melhor e viver bem é posto para demonstrar claramente a diferença entre os modos de vida propostos por cada lógica. A primeira é proveniente da lógica capitalista, que por sua vez afirma a busca incessante de dinheiro, poder, fama, consumo e que usa da natureza como um objeto para alcançar seus fins. O viver melhor é direcionado ao futuro e utiliza da racionalidade utilitarista para se orientar. Por outro lado, o viver bem busca uma vida harmônica e em comunidade, onde a condição de todos e de cada um dos cidadãos é importante, como explicitado pelos preceitos da cosmovisão andina analisada anteriormente. Ele ainda se afirma incompatível com o luxo, a opulência, ostentação e consumismo que compõem o viver melhor. Por fim, a segunda lógica trata a natureza como componente para a sua noção comunitária, deixando de ser objeto para alcançar um fim.

A perspectiva individualista perde sentido para a comunitária no Bem Viver, pois é inferido que não há como um viver bem se todos os outros estão vivendo mal. O lugar da competição, que reafirma o individualismo, é ocupado pela solidariedade, em que a comunidade aparece como ponto principal da organização social, e que passa a articular as relações sociais. Ou seja, a forma mercantil

14. En muchos casos, los PBI se han incrementado y las exportaciones se han disparado, pero poco o nada se ha mejorado en cuanto a las condiciones sociales y ambientales.

capitalista que busca expandir tudo aquilo que é objeto de mercado, chegando às relações sociais e até ao corpo humano é substituída pela noção cooperativa e solidária, que traz de volta uma característica mais “humana” tanto aos relacionamentos quanto ao entendimento do próprio ser humano. Por fim, o racionalismo exacerbado pregado no capitalismo é contestado e ainda identificado por alguns pensadores do Bem Viver como uma ferramenta para manipulação e dominação. Outras formas de entender o mundo e de se relacionar com ele devem ser desenvolvidas, para que a ruptura com o atual sistema ocorra. Como explica Gudynas (2011):

[...] o Bem Viver implica mudanças profundas nas ideias sobre o desenvolvimento que estão de correções e ajustes. Não é suficiente tentar ‘desenvolvimentos alternativos’, já que eles se mantêm dentro da mesma racionalidade de entender o progresso, o uso da Natureza e as relações entre os humanos (GUDYNAS, 2011, p.3, tradução nossa).¹⁵

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em primeiro lugar, foi analisada a linha histórica que permeia o conceito de desenvolvimento. A partir disso, foi possível identificar um movimento de mudanças neste conceito, no qual novos aspectos foram agregados eventualmente, outros perderam importância, mas, dependendo do espaço e do tempo, alguns aspectos foram retomados, moldando tal conceito ao longo do tempo. Hoje em dia, compreende-se que a ideia de modernização como um processo em que as sociedades vistas como atrasadas devem buscar colocar-se ao lado das nações ocidentais modernas na linha evolutiva, abre lugar para a importância do crescimento econômico, ou seja, do acúmulo de capital em si, com a onda neoliberal dos anos 1990. Ou seja, a modernização continua sendo importante para o conceito de desenvolvimento, no entanto, o crescimento econômico surge como objetivo número um para alcançar o patamar de desenvolvido tão almejado pelos Estados.

No entanto, novas demandas sociais e ambientais ganharam força durante os últimos 50 anos, as quais exerceram papéis importantes para que aspectos de defesa ao meio ambiente e er-

15. [...] el Buen Vivir implica cambios profundos en las ideas sobre el desarrollo que están más allá de correcciones o ajustes. No es suficiente intentar “desarrollos alternativos”, ya que estos se mantienen dentro de la misma racionalidad de entender el progreso, el uso de la Naturaleza y las relaciones entre los humanos.

radicação da miséria fossem discutidos. Várias formas de desenvolvimento alternativo passaram a compor este conceito e ainda, algumas propostas de alternativas ao desenvolvimento se arriscam a romper com a lógica capitalista dominante, dentre elas, o Bem Viver. Essa nova lógica busca reformular os valores instituídos nas sociedades atuais, tendo como palco principal a América Latina. A partir do diálogo com culturas andinas, é possível trazer à tona novas cosmovisões que passarão a integrar a maneira que o homem moderno vive e que vê o mundo. A lógica comunitária e solidária são pontos centrais do Bem Viver e, é a partir deles, que se desdobrarão o novo modo do homem se organizar econômica, social e politicamente.

Finalmente, a lógica do Bem Viver identifica diversos fatores limitantes e dominantes do desenvolvimento, e ainda faz uma crítica estrutural ao capitalismo. A alienação, o individualismo, a competitividade, o reducionismo, a objetificação da natureza, o racionalismo, o utilitarismo dentre vários outros aspectos são identificados como os causadores do momento crítico em que nos encontramos agora. Entende-se, a partir do Bem Viver, que a lógica do viver melhor está fadada à ilusão de que a realização material é provedora de felicidade. Ela é vista como fomentadora de diversos problemas sociais, como a violência, a miséria, os problemas ambientais. Em contraposição, uma mudança substancial de valores é proposta pelo bem viver, levando como ponto central a lógica de viver bem, ou viver em harmonia.

REFERÊNCIAS

- ALCOREZA, Raúl Prada. El vivir bien como modelo de Estado y modelo económico. In: LANG, Miriam; MORKANI, Dunia. (Org.). **Más allá del desarrollo**. Quito: Fundación Rosa Luxemburg, 2011.
- BOYER, Robert. Crecimiento, empleo y equidad: el nuevo papel del Estado. In: BÁRCENA, Alicia; PRADO, Antonio. (Org.). **Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2015.
- FÉLIZ, Mariano. ¿Qué hacer... con el desarrollo? Neodesarrollismos, buen vivir y alternativas populares. **Sociedad y economía**, Cali, n.28, p.29-50, set. 2015.
- GUDYNAS, Eduardo. Buen vivir: Germinando alternativas al desarrollo. **América Latina en Movimiento**, Quito, n.462, p.1-20, fev. 2011.
- HABERMAS, Jürgen. **Técnica e ciência como ideologia**. In: HABERMAS, Jürgen. **Técnica e ciência como ideologia**. São Paulo: UNESP, 2014.

KUBITSCHKEK, Juscelino. Na Associação Comercial de Santos, sobre café, relações internacionais, investimentos estrangeiros e outras questões de desenvolvimento nacional. In: PINTO, Luiza Helena Nunes. **Discursos selecionados do presidente Juscelino Kubitschek**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

MAMANI, Fernando Huanacuni. **Buen Vivir/ Vivir Bien**: filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas. Lima: CAOI, 2010.

OUR WORLD IN DATA. Real GDP per capita around the world (PPP adjusted), since 1600. [S.l.]: Our World in Data, 2016a. Growth Over the Last Centuries. Disponível em: <<https://ourworldindata.org/gdp-growth-over-the-last-centuries/>>. Acesso em: 15 out.2016.

OUR WORLD IN DATA. World population in extreme poverty, 1820-2015. [S.l.]: Our World in Data, 2016b. Disponível em: < <https://ourworldindata.org/grapher/world-population-in-extreme-poverty-absolute?%2Flatest=undefined>>. Acesso em: 15out.2016.

PENA, Rodolfo. **Consenso de Washington**. [S.l.]: Brasil Escola, 2015. Disponível em: <<http://brasilecola.uol.com.br/geografia/consenso-washington.htm>>. Acesso em: 20 out. 2016.

SANTOS FILHO, Onofre. O fogo de Prometeus nas mãos de Midas: desenvolvimento e mudança social. In: CAMPOS, Taiane Las Casas. (Org.). **Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2005.

SIMBAÑA, Floresmilo. El sumak kawsay como proyecto político. In: LANG, Miriam; MORKANI, Dunia. (Org.). **Más allá del desarrollo**. Quito: Fundación Rosa Luxemburg, 2011.

WEISZFLOG, Walter. Desenvolvimento. In: WEISZFLOG, Walter. **Dicionário Michaelis**. [S.l.]: Melhoramentos, 2016. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=desenvolvimento>>. Acesso em: 10 out. 2016.

*Recebido em: 05/12/2016
Aprovado em: 16/01/2017*

Seria o Brasil um líder na temática das energias renováveis?

Would Brazil be a leader in the renewable energy theme?

Eduardo Augusto Faria de Souza Maia*
Marina Almeida Viana**

Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar a atuação brasileira no cenário internacional no que concerne às negociações e barganha em prol da redução dos gases do efeito estufa, e mais especificamente no que tange à implementação das energias renováveis, buscando identificar traços de uma possível liderança do país através de suas atuações na Agenda Ambiental Internacional. Como critérios de análise foram utilizadas as definições teóricas de Oran Young (1991) que classifica os líderes segundo três tipos - estrutural, empreendedor e intelectual - permitindo com isso uma análise profunda de suas respectivas características e possibilitando a compreensão de suas motivações, capacidades e objetivos no contexto pós Agenda 21. Serão nesse sentido, apresentados fatos e atuações do Brasil no que diz respeito às energias renováveis, e, posteriormente analisado se o mesmo possui condições empíricas e teóricas de ser reconhecido, afinal, como um líder.

Palavras Chave: Brasil, Liderança. Desenvolvimento Sustentável. Energias Renováveis. Agenda Ambiental Internacional.

Abstract

This article aims to analyze Brazil's performance in the international arena with regard to negotiations and bargaining in favor of reduction of greenhouse gases, and more specifically with regard to the implementation of renewable energy in order to identify traces of a possible leadership of the country through their performances at the International Environmental Agenda. As analysis criteria, were used theoretical definitions of Oran Young (1991) which ranks the leaders in three types - structural, entrepreneurial and intellectual - thereby providing a thorough analysis of their respective characteristics and enabling the comprehension of their motivations, capabilities and goals post context agenda 21 will be accordingly presented facts and actions of Brazil in relation to renewable energy, and subsequently analyzed if it has empirical and theoretical conditions to be recognized, after all, as a leader.

Key Words: Brazil. Leadership, Sustainable Development. Renewable Energy. International Environmental Agenda.

* Graduando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Contato: duduamaia@yahoo.com.br

** Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Contato: marina.alviana@gmail.com

INTRODUÇÃO

Estudar a relevância e o ativismo do Brasil no contexto pós Agenda 21 é de suma importância na medida em que possibilita compreender como o país tem se inserido internacionalmente. Através dos fóruns ambientais, será possível analisar o comportamento brasileiro e detectar possíveis traços de liderança. Este estudo passa, então, a ser contemplado pela ótica da argumentação de Ikenberry (1996), já que segundo este, a convergência ou a divergência entre atores Estadais capacita-os para refletirem sobre o caráter de mudança em determinadas sociedades, transformando-as em aspectos independentes e amplamente relevantes para avaliar quando e de que maneira as lideranças são necessárias e efetivas.

Há ainda em Ikenberry (1996) uma consideração sobre o conceito de liderança que pode ser assemelhada ao pressuposto de que o Brasil seria um líder em determinadas áreas temáticas, como por exemplo o meio ambiente:

a liderança tem dois elementos essenciais - poder e propósito. Em primeiro lugar, a liderança é realmente uma palavra elegante para poder. Exercê-la é incentivar os outros a fazerem coisas que de outra forma não fariam. Envolve a capacidade de moldar, direta ou indiretamente, os interesses ou ações dos outros. [...] Isto sugere um segundo elemento de liderança, que não envolve apenas a capacidade de projetar um conjunto de ideias políticas ou princípios sobre a ordem adequada ou eficaz da política, mas também, a capacidade de produzir ações articuladas ou a colaboração de vários Estados e ações de um grupo para um fim coletivo.¹ (IKENBERRY, 1996, p. 388, tradução nossa)

Para operacionalizar então, o desenvolvimento de uma análise que relaciona a liderança brasileira e o meio ambiente, é importante especificar a pergunta de partida que orienta esse trabalho: *Seria o Brasil, no contexto pós Agenda 21, um líder na temática das energias renováveis?* A princípio, visando responder à questão, far-se-á uma pesquisa cuja hipótese é de que o Brasil seria sim um

1. Leadership has two essential elements – power and purpose. First, leadership is really an elegant word for power. To exercise leadership is to get others to do things that they would not otherwise do. It involves the ability to shape, directly or indirectly, the interests or actions of others. Leadership may involve the ability to not just “twist arms” but also to get other states to conceive of their interests and policy goals in new ways. This suggests a second element of leadership, which involves not just the ability to project a set of political ideas or principles about the proper or effective ordering of politics. It suggests the ability to produce concerted or collaborative actions by several states and actions of a group toward a collective end.

líder devido a sua ampla capacidade energética renovável. Fato que poderia lhe garantir a credibilidade necessária para negociar e barganhar propostas, inserindo-as em acordos e protocolos nos quais a redução de GEE estaria vinculada à implementação de fontes de energias alternativas.

Como arcabouço teórico, tem-se as definições dos tipos de liderança para Young (1991), além da discussão sobre como os tipos existentes de liderança se manifestam no âmbito das instituições internacionais e dos Regimes, fóruns os quais o autor destaca como extremamente importantes para que os líderes mantenham pontos de contato, caracterizados como “barganha institucional”.

Barganha institucional, regime e o conceito de liderança em Young (1991)

Para Young (1991), a liderança “é um crítico determinante do sucesso ou da falha no processo de barganha institucional visto que dominam esforços para formar regimes internacionais ou, mais comumente, arranjos institucionais na sociedade internacional”² (YOUNG, 1991, p. 281). Para caracterizar “barganha institucional”, o autor se refere aos esforços despendidos pelos atores para chegarem a um acordo, seja nos termos de “contratos constitucionais” ou de “conjuntos entrelaçados de direitos e de regras” que são esperados para controlar as próximas interações.³

Segundo Young (1991), a barganha institucional se concentra nos esforços para estabelecer um acordo que forneça um “arranjo institucional mais especializado” ou “regimes que cubram áreas temáticas específicas” em oposição a uma simples ordem, ou ordenamento, da sociedade internacional. De acordo com o autor, os esforços estariam presentes, por exemplo, no sentido de estabelecer

2. Is a critical determinant of success or failure in the processes of institutional bargaining that dominate efforts to form international regimes or, more generally, institutional arrangements in international society.

3. O presente artigo não tem por objetivo aprofundar o entendimento sobre o funcionamento dos regimes internacionais, porém, a título de esclarecimento, é preciso demarcar uma definição, minimalista, de Regimes de acordo com Young (1982): Regimes são instituições sociais que governam as ações dos que se interessam por atividades específicas (ou que aceitam um determinado conjunto de atividades). Como todas as instituições sociais, eles são reconhecidos como padrões de comportamento ou práticas onde as expectativas se convergem. [...] (YOUNG, 1982, p. 277, tradução nossa) - “Regimes are social institutions governing the actions of those interested in specifiable activities (or accepted sets of activities). Like all social institutions, they are recognized patterns of behavior or practice around which expectations converge. [...]”

“regimes similares para lidar com a mudança climática global e com as ameaças à biodiversidade⁴ [...] os regimes internacionais variam amplamente em termos de seus membros, escopo funcional, domínio geográfico, complexidade, estrutura administrativa e estágio de desenvolvimento”⁵. (YOUNG, 1991, p.282)

Por dois motivos o exemplo de Young sobre o Regime de Mudanças Climáticas (RMC) é particularmente importante: o primeiro se concretiza no fato de que o Brasil se integra ao Regime e participa de forma ativa em relação às questões do clima. O segundo motivo é gerado pelo fato de que as energias renováveis são as principais apostas dos Estados na redução das emissões de gases poluentes – ou Gases do Efeito Estufa (GEE) – e conseqüentemente na redução da temperatura terrestre, que é considerada como a preocupação mais importante do RMC.

Tipologia das lideranças em Young (1991)

Young (1991) apresenta três tipos liderança que são caracterizadas ao analisar o comportamento dos atores e as interações entre eles, as quais seriam a “Liderança Estrutural” (*Structural Leadership*), a “Liderança Empreendedora” (*Entrepreneurial Leadership*) e a “Liderança Intelectual” (*Intellectual Leadership*).⁶

Liderança estrutural

Para Young (1991) o “Líder Estrutural” pode ser descrito como:

um indivíduo que age em nome de um sujeito (comumente um Estado) que engajado na barganha institucional, concebe maneiras efetivas de trazer o poder estrutural do sujeito (ou seja, os poderes

4. Similar regimes to deal with global climate change and threats to biodiversity.

5. International regimes vary widely in terms of membership, functional scope, geographical domain, complexity, administrative structure, and stage of development

6. É importante ressaltar que os tipos de liderança expressos por Young (1991), como poder-se-á perceber, se referem, precisamente, a indivíduos que apresentam características de liderança no cenário internacional promovendo a barganha e as negociações dentro de variadas temáticas. Porém, será feita, neste trabalho, uma transição deste atributo individual, como um atributo estatal, no sentido de se reconhecer e considerar o Estado como um ator que também pode exercer um papel de liderança no cenário internacional, sem prejuízo dos conceitos utilizados por Young (1991). Um fato que contribui empiricamente para tal transição, se mostra, de acordo com Schreurs e Tiberghien (2007), na liderança da União Europeia (UE) com relação à mitigação das mudanças climáticas, posicionando-se como um definidor da agenda internacional (SCHREURS; TIBERGHIE, 2007)

baseados na posse de recursos materiais) sustentando-os na forma de influência sobre a negociação das questões em jogo e sobre cada interação específica.⁷ (YOUNG, 1991, p. 288, tradução nossa)

O líder estrutural seria aquele Estado que, dada suas capacidades materiais, deteria meios de influenciar e auferir vantagens sobre as outras partes em uma interação específica. Young (1991) coloca que os líderes estruturais seriam especializados em transformar a posse de recursos materiais em vantagens em uma negociação. Por agirem geralmente em nome de estados que são relevantes no processo de negociação, para estes líderes seria “natural” a apresentação de arranjos institucionais que se situem no intervalo de seus interesses.

A característica principal da liderança estrutural seria, portanto, a capacidade de se traduzir o “poder estrutural”, em poder de barganha como modo de se obter um acordo nos termos dos contratos constitucionais. Young (1991), afirma que o poder de barganha é “necessariamente relacional [...] o que um ator tem a perder ou ganhar, em relação ao que os outros têm a perder ou ganhar”⁸ (YOUNG, 1991, p. 289).

Liderança “Empreendedora”

Para Young (1991), o líder empreendedor seria, aquele que não age em nome de um ator específico, ou através das “partes interessadas”, como exemplo do líder estrutural, mas seria o líder que guiaria as negociações e a maneira como “as questões seriam apresentadas no contexto da barganha institucional”, fazendo com que as partes interessadas na negociação cheguem a acordos mutuamente benéficos a todos os participantes. A definição de Young (1991) para o conceito de Líder Empreendedor seria:

um indivíduo que pode, ou não, agir em nome da maioria das partes interessadas em uma barganha institucional, conduzindo-a, ao fazer uso de suas habilidades de negociação para influenciar a maneira como as questões são apresentadas no contexto da barganha institucional, e na forma de acordo mutuamente aceitáveis, trazendo as vontades das partes junto com os termos dos contratos

7. An individual who acts in the name of a party (ordinarily a state) engaged in institutional bargaining and who leads by devising effective ways to bring that party's structural power (that is, power based on the possession of material resources) to bear in the form of bargaining leverage over the issues at stake in specific interactions.

8. What an actor stands to lose or gain relative to what others stand to lose or gain from institutional bargaining.

institucionais produzindo benefícios para todos⁹. (YOUNG, 1991, p. 288, tradução nossa)

A produção de tais benefícios está assim, condicionada à concordância mútua, às regras e às práticas estabelecidas no contexto do regime, o que implica em princípios e procedimentos que guiarão as relações entre os estados. Ikenberry (1996) afirma que as instituições seriam assim constrangimentos auto impostos criados pelos estados para garantir a continuidade das suas relações e facilitar a realização de interesses mútuos. Tais constrangimentos seriam capazes de promover canais e mecanismos para a facilitação de acordos, à medida que alteram os cálculos e ações dos estados. Nesse sentido, criam também expectativas mutuas de como os estados deveriam atuar e presume-se o alcance de certa estabilidade negocial.

Liderança intelectual

Por fim, o último tipo de liderança definida por Young (1991) é a do “Líder Intelectual”:

o líder intelectual é um indivíduo que pode, ou não, estar afiliado a um ator reconhecido na política internacional, mas que confia no poder das ideias para moldar a forma como os participantes da barganha institucional entendem as questões em jogo, orientando seus pensamentos sobre as opções disponíveis sobre estas questões¹⁰ (YOUNG, 1991, p. 288, tradução nossa).

Segundo Young (1991), o líder intelectual não necessita representar um Estado ou uma instituição específica, ele pode agir de maneira autônoma dentro do espectro das negociações. O líder intelectual seria aquele que guia e molda a percepção das outras partes dentro da barganha institucional, mostrando as questões colocadas na negociação. O líder intelectual seria aquele que produz “capital intelectual” ou que gera “sistemas de reflexão”, moldando as perspectivas dos atores dentro da barganha institucional e com

9. Is an individual who may or may not act in the name of a major stakeholder in institutional bargaining but who leads by making use of negotiating skill to influence the manner in which issues are presented in the context of institutional bargaining and to fashion mutually acceptable deals bringing willing parties together on the terms of constitutional contracts yielding benefits for all

10. The intellectual leader is an individual who may or may not be affiliated with a recognized actor in international politics, but who relies on the power of ideas to shape the way in which participants in institutional bargaining understand the issues at stake and to orient their thinking about options available to come to terms with these issues.

isso possuiria um importante papel na determinação do sucesso ou das falhas na tentativa de efetivar um acordo.

Young (1991), conclui seu pensamento dizendo que os líderes empreendedores podem, comumente, se tornar *consumidores das ideias* geradas pelos líderes intelectuais, e que, é possível que os dois papéis possam se unir em uma única pessoa, porém, o papel do indivíduo como um “inovador intelectual” precede seu papel como líder empreendedor.

Brasil como líder na temática das energias renováveis e a tipologia de Young (1991)

Para aplicar a tipologia de Young (1991) ao Brasil no que tange à temática do Meio-Ambiente e das energias renováveis, primeiramente torna-se necessário compreender que a definição de liderança expressa por Young (1991) focaliza na identificação de formas bem definidas de comportamento prático para a obtenção de resultados na barganha institucional. Sendo assim, ao analisar cada forma de comportamento será possível estabelecer conexões entre as ações do líder e suas categorias (estrutural, empreendedora e intelectual).

É de suma importância compreender que Young (1991) define conceitualmente as lideranças em três tipos “puros”, e que consequentemente não se confundem. Contudo, sendo tipos puros, não serão encontrados como tais na realidade. Na prática, o líder se comporta tanto como empreendedor, intelectual ou estrutural, a depender do contexto em que esteja inserido, a ponto inclusive de mesclar as qualidades de cada tipo, a fim de melhor se adaptar às situações de seu interesse. Young (1991) sustenta que não existe uma fórmula pronta para a liderança, mas sim situações, que tornarão susceptíveis a emergência desses líderes, os quais só poderão ser identificados quando se puder observar seus comportamentos.

Isto posto, é possível discutir se o Brasil possui atributos de liderança e caso possua, poder-se-á evidenciar em quais áreas e por quais ações ele se irrompe no ambiente internacional. Para tal, o presente trabalho discutirá se o Brasil é configurado como líder (estrutural, intelectual, empreendedor ou ambos) na negociação sobre redução dos gases estufa e mais especificamente na temática das energias renováveis, esclarecendo assim se a ampla capacidade energética renovável que o país possui, devido à estrutura de

hidrelétricas, poderia lhe garantir a credibilidade necessária para negociar e barganhar propostas, inserindo-as em acordos e protocolos nos quais a redução de GEE estaria vinculada à implementação de fontes de energias alternativas. Nesse processo será possível testar a hipótese dessa pesquisa e comprovar se o posicionamento brasileiro garante realmente sua liderança na temática de energias renováveis.

A Agenda Ambiental Internacional (Agenda 21) e as ações do Brasil no que concerne ao cumprimento dos objetivos em energias renováveis de 1992 até 2016

Com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), no Rio de Janeiro, em 1992, mais conhecida como “Rio 92” ou “Eco 92”, os países participantes da Conferência criaram a chamada “Agenda 21 Global”¹¹, onde 179 países assinaram e acordaram um programa, em escala global, sobre um “novo padrão de desenvolvimento, denominado ‘desenvolvimento sustentável’”. (BRASIL, 2016).

Composta por 40 (quarenta) Capítulos, a Agenda 21 Global aborda os mais variados critérios e temas que perpassam tanto pelas áreas políticas, econômicas, sociais, a até mesmo geográficas do globo. A cooperação internacional para a promoção do desenvolvimento sustentável, o combate à pobreza, a proteção da atmosfera, o gerenciamento de ecossistemas frágeis etc., são alguns dos temas propostos pelo Programa. (BRASIL, 2016).

A Agenda 21 da Rio 92 reforçou a papel da renovação das energias como um dos fatores chave para o desenvolvimento sustentável e também para a redução das emissões de gases do efeito estufa, como consequência do Aquecimento Global. A partir da Rio 92, as Conferências Internacionais que se seguiram, procuraram revisar e rediscutir as metas da Agenda 21 de modo que os esforços para o alcance do desenvolvimento sustentável, continuasse em pauta na agenda internacional.

Dentre as ações do Brasil no que concerne ao cumprimento dos objetivos da Agenda 21 com ênfase nas Energias Renováveis pós-Rio 92, denota-se especial destaque ao ano de 1997, no qual, a matriz energética brasileira apresentava “aspectos ambientais fa-

11. Termo usado no sentido de almejar mudanças para o novo modelo de desenvolvimento no século XXI

voráveis”, devido à grande utilização da biomassa, da geração de energia por hidrelétricas, e da grande expectativa da utilização do gás natural também como fonte de energia. De acordo com Cordani, Marcovitch e Salati (1997):

Fontes renováveis de energia são amplamente pesquisadas e parcialmente implementadas, no Brasil, com ênfase nos aspectos ambientais e, particularmente, visando a reduzir a poluição atmosférica causada pelo gás carbônico durante a queima de combustíveis fósseis. Presentemente, mais da metade da energia produzida no país provém de fontes renováveis tais como a biomassa (lenha e produtos de cana), com 28,1%, e a hidráulica, com 43,4%. (CORDANI; MARCOVITCH; SALATI; 1997)

Em 1997, cinco anos após a assinatura da Agenda 21, o Brasil já possuía mais da metade de geração da sua energia, advinda de fontes renováveis, e já mobilizava esforços para a redução da emissão de GEE's com pesquisas nas fontes de energia renováveis, mesmo possuindo uma contribuição de cerca de 2% das emissões globais, caracterizando, de modo geral, uma contribuição “pouco significativa” para o efeito estufa. (CORDANI; MARCOVITCH; SALATI, 1997).

Outro fator que também demonstrou a grande mobilização do Brasil na produção e investimento em energias renováveis, à época, foram as “inovações tecnológicas” nas fontes deste tipo de energia. Ainda de acordo com Cordani, Marcovitch e Salati (1997) tais inovações tecnológicas estariam aprimorando o desempenho do etanol através do uso de novas variedades de cana, que seriam mais produtivas, ou mesmo pelo uso de “novas misturas para veículos”, constituídos em grande parte de metanol (MEG). (CORDANI; MARCOVITCH; SALATI, 1997).

Dentre as ações do Brasil no que concerne ao cumprimento dos objetivos da Agenda 21 com ênfase nas Energias Renováveis pós-Rio + 10, destaca-se a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável a (CMDs), conhecida como “Rio+10”, que ocorreu na cidade Johannesburgo, na África do Sul, no ano de 2002. A Cúpula recebeu este nome por ter ocorrido 10 anos após a CNUMAD, em 1992. Similarmente à Rio 92, esta Conferência teve por objetivo discutir as bases do desenvolvimento sustentável e chegar a um acordo comum sobre as providências a serem tomadas pelos países da comunidade internacional a respeito da questão das mudanças climáticas. O Documento da Cúpula expressa também a “continui-

dade de diversos problemas ambientais de caráter global” e “destaca-se, pela primeira vez, os problemas associados à globalização, pois os benefícios e os custos a ela associados estão distribuídos desigualmente”. (DINIZ, 2002, p. 33).

De acordo com Ribeiro (2002), no que diz respeito à atuação do Brasil na Rio+10, o país possuiu uma “atuação destacada”. Pôde-se verificar uma forte participação do Governo Federal que constituiu a “Comissão Interministerial para a Preparação do Brasil na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável”, em 2001. “Além disso, criou o Grupo de Trabalho Rio+10 Brasil, que desenvolveu uma série de atividades preparatórias à CMDS”. (RIBEIRO, 2002, p. 41). No que se refere à produção de energia “por meios alternativos”, a “Iniciativa Brasileira de Energia” sugeriu que “10% da energia consumida [mundialmente] fosse originada de fontes renováveis até 2010”. As razões para tal proposta seria de que a mesma “contribuiria para a diminuição da pobreza pela descentralização das fontes e, para a diminuição do aquecimento global e da poluição transfronteiriça, um dos pontos de grande discórdia internacional” (RIBEIRO, 2002, p. 41).

De acordo com dados do Balanço Energético Nacional (BEN) do Ministério de Minas e Energia, no Brasil, em 2005, 44,5 % da Oferta Interna de Energia (OIE) já provinham de fontes renováveis. Em contraponto, em 2004, a média mundial de OIE foi de 13,1% e nos países da OCDE de 6,1% (BRASIL, 2006). Ainda de acordo com o BEN:

os países com elevada geração de eletricidade de origem térmica apresentam perdas de transformação e distribuição entre 25% e 30% da OIE. No Brasil essas perdas são de apenas 6%, dada a alta participação da geração hidráulica. Esta vantagem, complementada por grande utilização de biomassa, faz com que o Brasil apresente baixa taxa de emissão de CO², de 1,58 tCO² /tep, pela utilização de combustíveis, quando comparada com a média mundial, de 2,37 tCO² /tep. (BRASIL, 2006, p. 21).

Devido à grande participação de hidrelétricas no país, já em 2005, o Brasil apresenta baixa perda na geração de energia térmica, e devido à geração de energia através da biomassa, o país apresenta, também, baixa emissão de CO², comparado à média mundial.

Dentre as ações do Brasil no que concerne ao cumprimento dos objetivos da Agenda 21 com ênfase nas Energias Renováveis pós-Rio + 20, tem –se destaque a Conferência das Nações Unidas para o Meio

Ambiente ocorreu novamente na cidade do Rio de Janeiro, em 2012. Conhecida como “Rio + 20”, a Conferência marcou 20 anos de realização da primeira CNUMAD ocorrida na cidade do Rio, em 1992, e teve por objetivo redefinir a Agenda Internacional do Desenvolvimento Sustentável das próximas décadas. De acordo com o site do Governo brasileiro, sobre a Rio + 20, a Conferência teve por objetivo a reiteração do compromisso político para com o desenvolvimento sustentável, “por meio da avaliação do progresso e das lacunas na implementação das decisões adotadas pelas principais cúpulas sobre o assunto e do tratamento de temas novos e emergentes”, tendo como os dois principais temas: “A economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza; e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável.” (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2011).

A contribuição brasileira, nesse sentido e com relação às energias, possuiu um caráter de incentivo às mesmas, para a promoção do desenvolvimento sustentável. O Documento de Contribuição Brasileira à Conferência Rio + 20, datado de 1º de novembro de 2011, foi um documento de propostas e análise dos aspectos do desenvolvimento sustentável no mundo e no Brasil, para a própria Rio + 20. O caráter de incentivo às energias renováveis pode ser percebido, por exemplo, em uma de suas passagens:

1. É possível criar incentivos e promover reformas regulatórias e institucionais com vistas a ampliar o uso de fontes renováveis e, ao mesmo tempo, assegurar oferta e acesso à energia para as populações, sobretudo nos países em desenvolvimento e naqueles de menor desenvolvimento relativo. Dentre as fontes renováveis, a energia hidrelétrica, a cogeração de energia elétrica a partir da biomassa, a energia eólica e solar, entre outras fontes não convencionais, como resíduos sólidos, microalgas e efluentes, são oportunidades para a geração de emprego e desenvolvimento. [...] (DOCUMENTO..., 2011, p. 14, § 13)

O Governo brasileiro afirma, em um de seus sites oficiais, que a matriz energética do país terá maior participação das energias renováveis em 2016. Considerando somente a oferta de energia elétrica, a participação das energias renováveis deve chegar a 79,3%, valor superior ao do ano de 2015 que apresentou uma participação de 75,5% dessas mesmas energias. (PORTAL BRASIL, 2016). De acordo com outro site, também do Governo brasileiro, a geração de energia renovável representa mais de 42,5% da

matriz energética do país, sendo considerada uma das maiores do mundo. (PORTAL BRASIL, 2015).

Os aspectos da liderança brasileira e a tipologia de Young (1991)

Para alocar o Brasil dentro das tipologias de Liderança de Young (1991) e Ikenberry (1996), torna-se necessário levantar aspectos que permitem discutir se o Brasil é um líder, ou não, na questão das energias renováveis, encontrando para tanto, fatos em que o mesmo possa ser classificado como um líder estrutural, como um líder empreendedor, como um líder intelectual, ou mesmo como a combinação destas três tipologias, ou se for o caso, em nenhuma delas.

Brasil como líder estrutural

A partir da pesquisa realizada, é notável considerar que cinco anos após a assinatura da Agenda 21, o Brasil já possuía mais da metade da geração de sua energia, advinda de fontes renováveis, mobilizando de esforços para a redução da emissão de GEE's e fazendo pesquisas com as fontes renováveis. (CORDANI; MARCOVITCH; SALATI, 1997). Como já falado, a geração de energia renovável representa mais de 42,5% da matriz energética do país, sendo considerada uma das maiores do mundo. Considerando apenas a produção de energia elétrica, tais indicadores chegam a 84% da matriz em energias renováveis. Em dez anos, a matriz energética renovável cresceu 30%, percorrendo de 2,8% da oferta interna de energia em 2004 a 4,1% em 2014. (PORTAL BRASIL, 2015). Tudo isso se soma ao fato do país possuir a maior diversidade biológica do mundo, ao lograr da maior parte da Floresta Amazônica, sendo por isso, um país de proporções continentais e abrigo de mais de 20% do total de espécies do planeta. (BRASIL, 2016).

De modo sucinto, tais fatos representam a característica de uma liderança estrutural do Brasil na questão do meio ambiente e das energias renováveis. Considerando novamente que o líder estrutural seria aquele que, dadas as suas capacidades materiais deteria meios de influenciar e auferir vantagens sobre as outras partes, é possível alocar o Brasil em tal definição pelo mesmo possuir a capacidade naturalmente renovável de sua matriz energética para poder se afirmar como um líder na questão do meio ambiente e,

por conseguinte, das fontes renováveis de energia, em relação aos outros países. (YOUNG, 1991).

Brasil como líder empreendedor

Considerando que o líder empreendedor seria aquele que guiaria as negociações e a maneira como “as questões seriam apresentadas no contexto da barganha institucional” e mais, seria aquele que aturaria ativamente nas negociações a fim de criar “opções atrativas” que “persuadiriam” as partes em favor do seu ponto de vista, (YOUNG, 1991) é possível perceber tais aspectos de liderança do Brasil no que concerne à alguns fatos.

De acordo com Viola (2002), o Brasil em maio de 1997, no contexto da criação do Protocolo de Kyoto, fez uma “proposta original”: a criação do Fundo de Desenvolvimento Limpo (FDL), que consistia na aplicação de multa aos países desenvolvidos que não cumprissem com as metas de redução de emissões de GEE’s definidas pelo Protocolo. Tal proposta, foi apoiada pelos países em desenvolvimento, porém, rejeitada pelos desenvolvidos. Mais tarde, em outubro do mesmo ano, o Brasil, juntamente com os Estados Unidos reelaboraram o FDL e criaram o chamado Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). “O MDL criou a possibilidade de os países desenvolvidos cumprirem parte de suas metas de redução de emissão condicionada ao financiamento de projetos de desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento” (VIOLA, 2002, p. 25).

O fato de o Brasil sediar e ser palco da realização de grandes Conferências como a CNUMAD e participar das negociações internacionais que envolvem a temática ambiental, também o conferem este caráter empreendedor. As Conferências do Quadro das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, que foram responsáveis pela criação e administração da Agenda Ambiental Internacional, receberam, respectivamente, os nomes de: Rio 92, Rio + 10 e Rio + 20. A Rio 92 e a Rio + 20, receberam este nome devido ao fato da cidade do Rio de Janeiro ter sido o palco das mesmas, a primeira em 1992 e a segunda em 2012, vinte anos depois. Supreendentemente, a Rio + 10 recebeu este nome, pois, marcou os 10 anos da realização da Rio 92, porém, a mesma ocorreu em Johannesburgo, na África do Sul. Tal fato demonstra o grande prestígio internacional conquistado pelo Brasil nas conferencias e discussões internacionais sobre o meio ambiente e reforça a liderança do mesmo dentro da temática.

Brasil como líder intelectual

O líder intelectual diferentemente do empreendedor e estrutural, não se envolve na barganha institucional. É um líder deliberativo ou reflexivo no processo, injetando novas ideias e fomentando visões mais cosmopolitas, que vão gradativamente conscientizar e influenciar os tomadores de decisão. Porém, por se tratar de ações que demandam um esforço intelectual faz necessário um desempenho constante e conseqüentemente um despendimento considerável de tempo. Segundo Young (1991) “a ideia substancial do líder intelectual está em sua conexão com instituições internacionais [...] onde ilustra que a influência persistente de algumas ideias e requisitos intelectuais podem trazer à tona mudanças nos arranjos institucionais.”¹² (YOUNG, 1991, p. 20).

Um exemplo de como o Brasil se manifesta como líder intelectual é quando por meio de acordos bilaterais, como a cooperação técnica, *transfere suas ideias* a outros países, contribuindo para a conscientização de um uso sustentável dos recursos energéticos. A firma do Protocolo de Cooperação Técnica no Setor de Energia Elétrica entre os Países Membros da OLADE em que os Ministros de Energia do Brasil, Costa Rica, México e Venezuela, considerando que o Convenio de Lima, subscrito em dois de novembro de 1973, no qual se estabelece a Organização Latino-americana de Energia (BRASIL, 1981).

Conclusão

Este artigo teve por objetivo identificar, de maneira geral, traços das ações brasileiras, no plano doméstico e internacional, que possivelmente levam o país a ser reconhecido como um líder nas questões do meio ambiente, com ênfase nas energias renováveis. As tipologias de liderança aqui apresentadas devem ser reconhecidas como “tipos puros”, ou seja, tipos ideais em que se acredita haver a possibilidade de se classificar um ator como líder. Logo, se torna razoável auferir que o Brasil não se encaixa única e exclusivamente dentro de uma das tipologias, apresentando na realidade, uma mescla delas, e possuindo, portanto,

12. To lend substance to the idea of intellectual leadership in connection with the establishment of international institutions [...] as an illustration of the persistent influence of ideas and of the intellectual requirements for bringing about change in institutional arrangements.

qualidades de todas as três definições, ainda que em maior ou menor grau.

Posto isso, fez-se possível analisar se o Brasil seria, no contexto pós Agenda 21, um líder na temática das energias renováveis. A princípio, a hipótese era de que o Brasil seria sim um líder devido a sua ampla capacidade energética renovável, fato que poderia lhe garantir a credibilidade necessária para negociar e barganhar propostas, inserindo-as em acordos e protocolos nos quais a redução de GEE estaria vinculada à implementação de fontes de energias alternativas.

Concluída a pesquisa, observou-se que em grande medida, sua capacidade energética, induz a um comportamento sustentável nos fóruns internacionais, ilustrando assim, as inúmeras situações em que age com ativismo. Isso lhe configura posição de destaque em diversas discussões, ainda que esse destaque nem sempre lhe configure posição de liderança. Na questão das energias renováveis especificamente, o Brasil é visto como um ator relevante, mas a sua capacidade energética não lhe confere liderança em todos os polos de discussão, fazendo com que o mesmo apresente aspectos desta mesma liderança em contextos e situações diferentes.

Referências

A RIO + 20. **Em Discussão**, Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/NOTICIAS/JORNAL/EMDISCUSSAO/rio20/a-rio20.aspx>>. Acesso em: 17 de novembro de 2016

BRASIL. Ministério da Defesa. **O Brasil na MINUSTAH (Haiti)**. Brasília: Defesa, 2016a. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/missoes-de-paz/o-brasil-na-minustah-haiti>>. Acesso em: 15 jun.2016

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Protocolo de cooperação técnica no setor de energia elétrica entre os países membros da OLADE**. Brasília: MRE, 14 nov. 1981. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/protocolo-de-cooperacao-tecnica-no-setor-de-energia-eletrica-entre-os-paises-membros-da-olade/>>. Acesso em: 12 jun.2016.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Balanco Energético Nacional, 2006**: ano base: 2005. Brasília: MME, 2006. Disponível em: <https://ben.epe.gov.br/downloads/BEN2006_Cap01.pdf>. Acesso em: 21 de outubro

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Brasileira**. Brasília: MMA, 2016b. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-brasileira>>. Acesso em: 12 de julho.2016

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **A Agenda 21 Global**. Brasília: MMA, 2016c. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>. Acesso em: 12 de julho de 2016

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Biodiversidade**. Brasília: MMA, 2016d. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biodiversidade>>. Acesso em: 02 de novembro de 2016

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Política Nacional sobre Mudança do Clima**. Brasília: MMA, 2016e. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima>>. Acesso em: 01 de novembro de 2016

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Rio + 20 Comitê Nacional de Organização. Rio de Janeiro: ONU, 2012. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20/rio-20-como-chegamos-ate-aqui/at_download/rio-20-como-chegamos-ate-aqui.pdf>. Acesso em: 02 de novembro de 2016

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Documentos**. Rio de Janeiro: Rio +20, 2016. Disponível em: <<http://www.rio20.gov.br/documentos.html>>. Acesso em: 23 de outubro

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Sobre a Rio + 20**. Rio de Janeiro: Rio +20, 2011. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html>. Acesso em: 23 de outubro de 2016

CORDANI, Umberto G.; MARCOVITCH, Jacques; SALATI, Eneas. Avaliação das ações brasileiras após a Rio-92. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.11 n.29, jan./apr. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000100019>. Acesso em: 22 de setembro de 2016

DINIZ, Eliezer Martins. Os resultados da Rio+10. **Revista do Departamento de Geografia**, n.15, p. 31-35, 2002. Disponível em: <http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/RDG/RDG_15/31-35.pdf>. Acesso em: 15 de setembro de 2016

DOCUMENTO de Contribuição Brasileira à Conferência Rio + 20. Brasília, 1 nov. 2011. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/documentos/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20/at_download/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20.pdf>. Acesso em: 7 de novembro de 2016

DOMINGUES, Edson Paulo; MAGALHÃES, Aline Souza; CARVALHO, Terciane Sabadini. **Prêmio CNI de Economia - 2014**: Política industrial e os custos de redução de emissões de gases de efeito estufa. [S.l.]: CNI, 2014. Disponível em: <http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2014/12/01/7945/politica_industrial_e_os_custos_de_reducao_de_emissoes_de_gases_de_efeito_estufa.pdf>. Acesso em: 29 de outubro de 2016

ELETROBRÁS. Programas Rio de Janeiro: ELETROBRÁS, 2016. Disponível em: <<https://www.eletronbras.com/elb/data/Pages/LUMIS0389BBA8PTBRIE.htm>>. Acesso em: 02 de novembro de 2016

FUNDAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. CEP-EL: Centro de Pesquisas de Energia Elétrica. Rio de Janeiro: CEP-EL, 2016. Disponível em: <http://www.fbds.org.br/fbds/article.php3?id_article=373>. Acesso em: 29 de outubro de 2016

GIOMETTI, Analúcia Bueno dos Reis; MOREIRA, Helena Margarido. Protocolo de Quioto e as possibilidades de inserção do Brasil no mecanismo de desenvolvimento limpo por meio de projetos em energia limpa. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.30 n.1, jan./abr. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292008000100001>. Acesso em: 12 jun.2016.

OBJETIVOS de desenvolvimento sustentável: metas possíveis. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, Ano 12, Edição 86, 2015. Disponível em:<http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3232&catid=30&Itemid=41>. Acesso em: 12 de jun.2016

IKENBERRY, G. John. The future of international leadership. **Political Science Quarterly**. v. 111, n. 3, p. 385-402, Autumn, 1996

OLIVEIRA, Leandro Dias de. **A Conferência do Rio de Janeiro – 1992 (Eco-92): Reflexões sobre a Geopolítica do Desenvolvimento Sustentável**,2016. Disponível em:<<http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT15-170-31-20120626115525.pdf>>. Acesso em: 14 de outubro de 2016

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Ex-secretários-gerais das nações Unidas**. [S.l.]: ONU, 2016. Disponível em:<<https://nacoesunidas.org/o-secretario-geral/anteriores/>>. Acesso em: 1 de novembro de 2016

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Além da Rio+20: avançando rumo a um futuro sustentável: do Rio à Rio + 20. [S.l.]: ONU, 2016. Disponível em:<<http://www.onu.org.br/rio20/tema/rio20/>>. Acesso em: 7 de novembro de 2016

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **O futuro que queremos**. Rio de Janeiro: ONU, 10 jan. 2012. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/OFuturoqueQueremos_rascunho_zero.pdf>. Acesso em: 8 de novembro de 2016

PORTAL BRASIL. **Brasil e países do G4 defendem reforma do conselho de segurança**. [S.l.]: Portal Brasil, 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2013/09/assembleia-geral-da-onu>>. Acesso em: 15 jun.2016

PORTAL BRASIL. **Energia renovável representa mais de 42% da matriz energética brasileira**, [S.l.]: Portal Brasil, 2015. Disponível em:<<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2015/11/energia-renovavel-representa-mais-de-42-da-matriz-energetica-brasileira>>. Acesso em: 14 de julho de 2016

PORTAL BRASIL. **Entenda como funciona o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)**. [S.l.]: Portal Brasil, 2014. Disponível em:<<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2014/05/entenda-como-funciona-o-mecanismo-de-desenvolvimento-limpo-mdl>>. Acesso em: 15 de outubro de 2016

PORTAL BRASIL. **Matriz energética**. [S.l.]: Portal Brasil, 2010. Disponível em:<<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2010/11/matriz-energetica>>. Acesso em: 16 de outubro de 2016

PORTAL BRASIL. **Matriz energética de 2016 terá maior participação das energias renováveis**. [S.l.]: Portal Brasil, 2016. Disponível em:<<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/05/matriz-energetica-de-2016-tera-maior-participacao-das-energias-renovaveis>>. Acesso em: 16 de outubro de 2016

Programa Nacional da racionalização do uso dos derivados do petróleo e do gás natural. Brasília: CONPET, 2012. Disponível em: < http://www.conpet.gov.br/portal/conpet/pt_br/conteudo-gerais/conpet.shtml >. Acesso em: 23 de outubro de 2016.

PROTOCOLO de Montreal. 1987. Disponível em: < <http://protocolodemontreal.org.br/eficiente/repositorio/publicacoes/597.pdf> >. Acesso em: 12 jun. 2016.

RIBEIRO, Wagner Costa. O Brasil e a Rio+10. **Revista do Departamento de Geografia**, n.15, p. 37-44, 2002. Disponível em:<http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/RDG/RDG_15/37-44.pdf>. Acesso em: 15 de setembro de 2016

SCHREURS, Miranda A.; TIBERGHIE, Yves. Multi-level reinforcement: explaining european union leadership in climate change mitigation. **Global Environmental Politics**, v. 7, n. 4, p. 19-46, nov.2007. Disponível em:< <http://www.mitpressjournals.org/doi/pdfplus/10.1162/glep.2007.7.4.19>>. Acesso em: 15 de novembro de 2016

VIOLA, Eduardo. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n50/a03v1750.pdf>>. Acesso em: 09 de setembro de 2016

YOUNG, Oran R. Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society. **International Organization**, v.45, n. 3, p. 281-308, Summer, 1991.

YOUNG, Oran R. Regime dynamics: the rise and fall of international regimes. **International Organization**, v.36, n. 2, p. 277-297, Spring, 1982

Recebido em: 17/11/2016

Aceito em: 16/01/2017

O Projeto Greenstone no marco do Programa Informação para Todos (PIPT): os casos de Argentina e Cuba

The Greenstone Project within the mark of the Information For All Programme (IFAP): the cases of Argentina and Cuba

Pedro Diniz Rocha*
Rayssa Vanucci**

Resumo

As últimas décadas foram marcadas pelo surgimento de novas tecnologias de informação. O conhecimento passou a ser cada vez mais produzido e re-produzido em formato digital. Nessa nova “Sociedade da Informação” somos confrontados por inúmeros novos desafios no caminho para o logro do desenvolvimento. Em vista de superá-los, a UNESCO cria nos anos 2000 o Programa Informação Para Todos (PIPT) e, em seu escopo, programas como o Projeto Greenstone. Desse modo, tem-se aqui como objetivo principal discutir o Projeto Greenstone dentro do Marco do PIPT e sob a perspectiva do Desenvolvimento como Liberdade de Amartya Sen. Ademais, busca-se compreender a expansão do programa e sua aplicação na América Latina, em geral, e na Argentina e Cuba, em particular.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Amartya Sen. UNESCO. PIPT. Projeto Greenstone. América Latina.

Abstract

The last decades were shaped by the emergence of new informational technologies. Furthermore, knowledge has increasingly being produced and re-produced in digital format. In this knew “Informational Society” we are confronted with numerous new challenges in the road to development. In order to overcome them, UNESCO created in the 2000s the Information For All Program (IFAP) and, in its scope, programs such as the Greenstone Project. Thus, the objective of this article is discuss the Greenstone project within the mark of the IFAP and from the perspective of Development as Freedom by Amartya Sen. In addition, we seek to understand the expansion of the program and its application in Latin America, in general, and Argentina and Cuba, in particular.

Key-words: Development. Amartya Sen. UNESCO. IFAP. Greenstone Project. Latin America.

* Graduando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas -MG) campus Coração Eucarístico. Contato: pedro.diniz.rocha@gmail.com

** Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) campus Coração Eucarístico. Contato: rayssavanucci@gmail.com

Introdução

As discussões em torno da temática do desenvolvimento encontram no começo do século XXI novos desafios e paradigmas a serem superados. Surgiram novas tecnologias de informação, a comunicação tornou-se instantânea e o conhecimento é cada vez mais re-produzido de forma virtual. Assim, vivemos hoje na chamada Sociedade da Informação e em meio a esse novo contexto é preciso encontrar maneiras distintas para garantir a todos a possibilidade de ter acesso às novas tecnologias de informação e de produção de conhecimento. Dessa forma, aumentando a autonomia de cada um e afastando as restrições às liberdades individuais.

Em busca de superar os desafios da Sociedade da Informação e de, enfim, superar o subdesenvolvimento, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) cria em princípios dos anos 2000 o Programa Informação Para Todos (PIPT). Dentro do escopo deste programa, passa dar vida a projetos visando a inclusão digital e o acesso às novas tecnologias de educação e difusão de informação. Dentre estes, encontra-se o foco do artigo: o Projeto Greenstone.

Desse modo, tem-se aqui como objetivo discutir o Projeto Greenstone dentro do Marco do PIPT e sob a perspectiva do Desenvolvimento como Liberdade de Amartya Sen. Ademais, compreender a expansão do programa desde sua consecução na Nova Zelândia em fins dos anos 1990 e sua aplicação na América Latina, em geral, e na Argentina e Cuba, em particular, a partir de meados dos anos 2000. Dessa forma, acredita-se que poderemos ter em conta a importância da difusão das tecnologias de informação para o aumento das liberdades individuais e, em consequência, para o processo de desenvolvimento na América Latina.

O artigo será dividido em quatro seções. Em primeiro lugar, será apresentada a perspectiva de Desenvolvimento como Liberdade de Amartya Sen e analisada a importância da educação e do acesso à informação para a expansão das liberdades individuais. Em segundo lugar, discutir-se-á acerca da Sociedade da Informação e serão apresentados o Programa Informação Para Todos e o Projeto Greenstone. Posteriormente, será discutida a expansão do referido projeto na América Latina e a sua aplicação na Argentina e em Cuba. Por fim, serão feitas algumas considerações finais.

O desenvolvimento como liberdade e a importância da educação e do acesso à informação

O Desenvolvimento como Liberdade de Amartya Sen

Segundo Sen (1999), desenvolver-se é um processo de expansão das liberdades individuais no qual gradualmente se ampliam as escolhas e as potencialidades de cada ser humano. Para o autor é preciso entender a liberdade tanto como o fim primordial do processo rumo ao desenvolvimento (papel constitutivo da liberdade), quanto o principal meio para alcançá-lo (papel instrumental da liberdade) (SEN, 1999).

Ter-se a liberdade como o fim primordial do processo de desenvolver-se, significa ter-se a ampliação da liberdade humana e, conseqüentemente, a eliminação de toda e qualquer privação do indivíduo. Isto é, para Sen o objetivo último do desenvolvimento é a expansão da liberdade humana e todas as políticas com o objetivo de desenvolver-se devem contribuir essencialmente para esse fim. O que se distingue frontalmente da concepção da liberdade como meio do desenvolvimento (SEN, 1999).

O entendimento do papel instrumental da liberdade como o principal meio para o desenvolver-se significa a compreensão do modo pelo qual a conquista de cada novo direito, oportunidade e intitlamento pode contribuir expressivamente para a expansão da liberdade individual geral. Isto é, a maneira como a conquista de certas liberdades instrumentais podem contribuir “para a liberdade global que as pessoas têm para viver como desejariam” (SEN, 1999, p.54).

Para Sen, são cinco os tipos de liberdades instrumentais que se complementam, re-enforçam e se suplementam e que podem contribuir para a ampliação das escolhas e a diminuição das privações humanas:

- Liberdades Políticas;
- Facilidades Econômicas;
- Oportunidades Sociais;
- Garantias de Transparência; e
- Segurança Protetora. Em primeiro lugar, para Sen (1999), *liberdades políticas* devem ser entendidas como as oportunidades ou as capacidades de cada indivíduo escolher expressamente quem o governa e com base em que. Inclui a posse de

liberdade de expressão e imprensa, assim como de fiscalizar e criticar abertamente seus governantes (SEN, 1999, p.55).

Em segundo lugar, podemos entender *facilidades econômicas*, como a capacidade ou a oportunidade de com seus próprios recursos os indivíduos poderem consumir, produzir ou troca. Em terceiro lugar, *oportunidades sociais* são as oportunidades que cada sociedade estabelece para o acesso de cada indivíduo a educação, saúde, etc. Em quarto lugar, *garantias de transparência* “referem-se às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar: a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza”. Por fim, *segurança protetora* significa a promoção de garantia de certo nível mínimo de segurança social que impeça, por exemplo, a redução do indivíduo a miséria, fome e a morte (SEN, 1999, p.55-56)

A importância da educação

Ao analisarmos a importância da educação para o processo de desenvolvimento a partir do *desenvolvimento como liberdade* de Sen, é preciso deixar de lado inicialmente o argumento tradicional de educação como investimento, ou dos ganhos econômicos provenientes da expansão do acesso à educação. O que não quer dizer desconsiderá-lo, mas entender que é possível identificar tanto consequências econômicas quanto não econômicas da expansão do acesso à educação (RAJAPAKSE, 2016;ROBEYNS, 2006).

Entende-se aqui que o acesso à educação é importante tanto por seu valor intrínseco quanto instrumental. No que tange ao valor intrínseco, pode-se dizer que o acesso à educação é importante na medida em que possibilita o acúmulo de conhecimento em diferentes esferas aos indivíduos. Em consequência, a liberdade global tende a expandir ao mesmo tempo em que as amarras e impedimentos vão paulatinamente sendo suspensas. Por outro lado, o acesso à educação possui um elemento instrumental na medida em que:

- permite aos indivíduos acesso ao processo de tomada de decisão;
- permite aos indivíduos dialogar e debater publicamente;
- empodera grupos antes marginalizados;
- a longo prazo possui poder transformativo e distributivo (RAJAPAKSE, 2016;ROBEYNS, 2006).

Cabe destacar ainda que, segundo Robeyns (2006), é possível entender duas dimensões da importância instrumental da educação: importância pessoal vs. coletiva e econômica vs. não-econômica. No que tange a dimensão pessoal-econômica, entende-se que a educação é importante na medida em que pode ser o elemento que garantirá um melhor emprego ou ainda ser essencial para encontrar boas oportunidades econômicas para investimento. Por outro lado, em relação à dimensão coletiva-econômica a educação é importante na medida em que pode ser a impulsionadora do crescimento econômico ao ser pré-requisito para a introdução de novas tecnologias no mercado e um impulso para a produtividade do trabalho (ROBEYNS, 2006).

Em contrapartida, no que tange a dimensão pessoal-não-econômica, a educação pode ser importante na medida em que pode ser pré-requisito para o indivíduo ter acesso a informação. É a educação que possibilita aos indivíduos ler um jornal, um livro, um panfleto de supermercado, a bula de um remédio, etc. Por fim, em relação à dimensão coletiva-não-econômica, entende-se que a educação é essencial para a vida em sociedade e para a construção de uma sociedade mais tolerante e inclusiva (ROBEYNS, 2006).

A importância do acesso à informação

O acesso à informação é visto aqui como essencial para o pleno desenvolvimento dos indivíduos. É ele que vai permiti-los fazer suas próprias escolhas nas mais diversas áreas da sociedade, seja escolhendo seus representantes, sua área de especialização ou os alimentos a serem consumidos no dia-a-dia. O acesso à informação, então, deve ser entendido como uma liberdade fundamental que contribui enormemente para o conjunto das liberdades humanas (ALAMPAY, 2006; BRITZ;LOR, 2010; BRITZ et al., 2012).

Cabe destacar, entretanto, que prover o acesso à informação não é de todo suficiente. Os indivíduos precisam ter a capacidade de buscá-la, compreendê-la e de saber como utilizá-la da melhor maneira possível. A capacidade das pessoas de fazerem suas próprias escolhas e, logo, se liberarem de certas amarras e se desenvolverem, só é atingida quando além do livre acesso à informação, os indivíduos possuem os meios para buscá-la e compreendê-la, assim, usufruindo de seus benefícios (BRITZ;LOR, 2010; BRITZ et al., 2012).

Britzet al. (2012) destaca três elementos ou características que devem ser providos aos indivíduos além do simples acesso a informação. Em primeiro lugar, *características pessoais*, como o nível de educação, capacidade intelectual ou condições físicas. Por exemplo, se uma pessoa é analfabeta, o acesso a livros ou apostilas a partir de bibliotecas não vai ser suficiente para informá-la” (BRITZ et al., 2012, p.109, tradução nossa)¹. Em segundo lugar, *características sociais*, como hierarquia, práticas culturais e normas sociais. Por exemplo, em sociedades em que as mulheres são excluídas do acesso a educação, sua capacidade de acessar a livre a informação é prejudicada. Em terceiro lugar, *“características ambientais*, como clima, infraestrutura, e a disponibilidade de bens e serviços públicos” (BRITZ et al., 2012, p.107, tradução nossa)². Por exemplo, se existem bibliotecas digitais disponíveis gratuitamente à população, mas esta não possui o conhecimento necessário para acessar os livros, apostilas e documentos que a compõem, os indivíduos se veem impossibilitados de acessar a informação contida ali (BRITZ et al., 2012)

Assim, conclui-se que além do livre acesso a informação é necessária a provisão dos meios aos quais os indivíduos possam acessá-las, interpretá-las e utilizá-las. Só dessa maneira os indivíduos poderão fazer suas próprias escolhas e o acesso a informação ampliará as liberdades individuais e diminuirá as privações de cada um. Nesse sentido, como destaca Britz et al. (2012, p.2), “os defensores do livre acesso a informação devem ajustar seu foco para incluir não somente o acesso a informação, mas a provisão das capacidades para o indivíduo fazer o pleno uso delas” (BRITZ; LOR, 2010; BRITZ et al., 2012, p.107, tradução livre)³.

O Programa Informação para Todos (PIPT) e o Projeto Greenstone.

O objetivo desta seção é apresentar o Programa Informação Para Todos (PIPT) da UNESCO e o projeto Greenstone. Para tanto, ela será dividida em quatro partes. Na primeira discutir-se-á acerca

1. “If a person is illiterate, access to books or other text-based material in a library will be of limited help to enable the function of being informed” (BRITZ et al., 2012, p.109).

2. “Environmental characteristics, which include climate, infrastructure, and the availability of related public goods and services” (BRITZ et al., 2012, p.107).

3. “Those advocating for information-based rights – such as the free software, access to knowledge, and open access movements – must adjust their focus to include not only achieving access, but also the fostering of capabilities” (BRITZ et al., 2012, p.107).

da Sociedade da Informação. Em segundo lugar, será apresentado o Programa Informação Para Todos. Por fim será analisada a importância das bibliotecas digitais e apresentado o Projeto Greenstone.

A Sociedade da Informação

Nas últimas décadas, uma vasta literatura passou a dar conta de que a humanidade está em transição para uma nova era trazida pelo enorme progresso no campo da ciência e tecnologia. Em consequência desse progresso, a difusão de conhecimento e da Informação passou cada vez mais ser feita a partir de meios digitais (ALAMPAY, 2006; ENTONADO, 2001a). Isto é, enquanto nos últimos séculos a informação era produzida e transmitida a partir da fala e da escrita, hoje ela passa a ser transmitida por novos instrumentos digitais e em uma intensidade impensável em anos anteriores (ALAMPAY, 2006; ENTONADO, 2001a, 2001b)

Nasce, então, a chamada *Sociedade da Informação*, onde se produz uma quantidade massiva de informações e esta se distribui por meios digitais. Como argumenta Entonado (2001b, p.16, tradução nossa)⁴, na medida em que “os tradicionais meios de informação, livros, revistas, imprensa, rádio, televisão, cinema, audio e video, se veem hoje totalmente dinamizados por duas tecnologias poderosas: a eletrônica e a informática”, torna-se imperativo a difusão das novas tecnologias de informação para a sociedade como um todo e, em especial, para a Educação (ENTONADO, 2001a, 2001b)

É nesse sentido, por exemplo, que a UNESCO desde a década de 1990 procura buscar maneiras de difundir as novas tecnologias em países em desenvolvimento, dando maior autonomia a seus cidadãos e os capacitando a acessar as informações e utilizá-las de forma a fazer suas escolhas. Em 1996, a partir de relatório da chamada Comissão Delors⁵, a organização já reconhecia que “quando todas as pessoas tiverem acesso às tecnologias da informação e da comunicação, essas tecnologias poderão ser instrumentos poderosos para a realização de um desenvolvimento verdadeiramente

4. “Los tradicionales medios de información, libros, revistas, prensa, radio, televisión, cine, audio o video, se ven hoy totalmente dinamizados por dos poderosas tecnologías: la electrónica y la informática” (ENTONADO, 2001b, p.16).

5. A Comissão Delors, ou Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, produziu pela UNESCO, sob comando de Jacques Delors, um relatório no qual cunharam quatro dos pilares fundamentais para a educação: aprender a conhecer; aprender a fazer; aprender a viver juntos; aprender a ser (DELORS, 1998).

centrado no ser humano” (ENTONADO, 2001b; UNESCO. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 1996, p.13, tradução nossa).⁶

Por fim, é nesse sentido que podemos dizer que construiu-se desde a década de 1990 o argumento de que seria preciso difundir as novas tecnologias de informação para os países em desenvolvimento, contribuindo para a superação do subdesenvolvimento na medida em que poder-se-ia, assim, aumentar as liberdades individuais totais da população. É a partir deste marco, que podemos entender o Programa Informação para Todos (PIPT) da UNESCO, matéria da próxima sub-seção (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 1996, 2006)

A Unesco e o Programa Informação para Todos (PIPT)

Como destacado na subseção anterior, o mundo vem passando nas últimas décadas por uma transformação sem precedentes na história da humanidade. As novas tecnologias, além de terem contribuído para a intensificação do processo de globalização, foram responsáveis pela impulsão na produção de conteúdo e informação e em sua difusão pela sociedade. Para Unesco, hoje, um dos grandes desafios é expandir o acesso a essas novas tecnologias e a informação, já que o acesso a elas é uma das pré-condições para o logro do desenvolvimento e a expansão das liberdades humanas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 2006).

É a partir desse pressuposto que surge a necessidade da criação dentro da Unesco de um programa que tenha como foco, a difusão de informação e das novas tecnologias de informação por todo o globo. Assim, em meados do ano 2000 o Programa Informação Para Todos (PIPT) - em inglês Information For All Programme (IFAP) - é criado e passa a tentar responder, dentro da Unesco, aos desafios colocados pela chamada Sociedade da Informação. Isto é, passa “a promover um ambiente ideal para a cooperação internacional e dar o suporte necessário ao desenvolvimento de estratégias, métodos e ferramentas comuns para a construção de uma Sociedade da Informação para Todos” (GRANDI, 2010; SCHULLER, 2007; OR-

6. “ Cuando todas las personas tengan acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación, estas tecnologías podrán ser instrumentos de realización de un desarrollo verdaderamente centrado em el ser humano”. (UNESCO, 1996, p.13)

GANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 2006, p.7, tradução nossa)⁷. Segundo Schuller (2007, tradução nossa)⁸, são objetivos do PIPT:

- i) promover a reflexão e o debate internacional acerca dos desafios éticos, legais e sociais da sociedade da informação; ii) promover o amplo acesso a informação em domínio público por meio da organização, digitalização e preservação da informação; iii) dar suporte, treinamento e educação no que tange aos campos da comunicação, informação e informática; iv) dar suporte a produção de conteúdos locais e fomentar a alfabetização básica e tecnológica; v) promover, dentro do escopo de competência da Unesco, o uso de padrões e práticas internacionais nos campos de comunicação, informação e informática; vi) promover o acesso a redes de conhecimento e informação em nível local, nacional, regional e internacional.

Enfim, é preciso destacar que dentro da Unesco é a partir do PIPT que vai se reconhecer a importância da difusão das bibliotecas digitais e vão se criar projetos como o projeto Greenstone. Por meio do projeto Greenstone, pode-se dizer que pelo menos os objetivos ii, iii e vi de Schuller são fomentados. Isto é, o projeto greenstone contribui para promoção de amplo acesso a informação em domínio público e a construção de redes de conhecimento e informação multiescalares, além de dar suporte e treinamento em tecnologia da informação (CYRANEK, 2007; GRANDI, 2010; SCHULLER, 2007).

A Importância das Bibliotecas Digitais e o Projeto Greenstone

Desde os primórdios da humanidade, os seres adotaram maneiras de armazenar e transmitir informações. Inicialmente, as informações eram transmitidas pela via oral, sendo os mais velhos

7. "The Information for All Programme seeks to address these crucial issues by narrowing the gap between the information rich and the information poor. It provides a framework for international cooperation and partnerships and supports the development of common strategies, methods and tools for building an Information Society for all..." (UNESCO, 2006, p.7)

8. "The Information for All Programme seeks in particular to: i) promote international reflection and debate on the ethical, legal and societal challenges of the information society; ii) promote and widen access to information in the public domain through the organization, digitisation and preservation of information; iii) support training, continuing education and lifelong learning in the fields of communication, information and informatics; iv) support the production of local content and foster the availability of indigenous knowledge through basic literacy and ICT literacy training; v) promote the use of international standards and best practices in communication, information and informatics in UNESCO's fields of competence; and vi) promote information and knowledge networking at local, national, regional and international levels". (SCHULLER, 2007)

aqueles detentores do saber. Ao longo dos tempos e, em especial com o surgimento do papel e da escrita, o conhecimento passa a se democratizar e as bibliotecas passam a exercer papel fundamental em sua transmissão (CAUTELA, 2009). Podemos, dizer, então, que

a biblioteca é considerada, historicamente, a instituição guardiã e depositária, responsável por coletar, organizar, armazenar e preservar o conhecimento produzido pela humanidade. Em seus primórdios, o conhecimento, registrado em tabletes de argila, depois em papiros e pergaminho, era considerado como um bem superior e somente alguns poucos privilegiados tinham acesso a esses saberes. O advento do papel e do formato impresso, como suporte para registro, possibilitaram a ampliação da atuação da biblioteca para além da guarda e depósito, em instituição potencialmente difusora do conhecimento. (CAUTELA, 2009, p.26)

Na Sociedade da Informação, cada vez mais a informação e o conhecimento se veem desmaterializados em forma digital. Em consequência é cada vez mais comum a demanda pelas chamadas bibliotecas digitais. Estas passam a trabalhar com um novo tipo de armazenamento e disponibilização das informações, agora de maneira muito mais ágil, flexível e interativa (CAUTELA, 2009; LEVACOV, 2005). Bibliotecas digitais podem ser definidas como,

uma seleção de documentos destinados a determinada comunidade, concebidos ou convertidos para o meio digital, preferencialmente em toda sua integridade, disponibilizados na Internet, desmaterializados de suas condições físicas tradicionais e constituídos de funções inteiramente novas, que lhe garantem hipertextualidade e caráter multimidiático. Os novos documentos digitais tornam-se passíveis de acatar inúmeros arranjos e tipos de abordagem no processo de recuperação (ALVARENGA apud CAUTELA, 2009, p.28)

As bibliotecas digitais se tornaram na atualidade uma fonte de conhecimento muito mais acessível para a sociedade. Elas rompem barreiras e permitem a superação de antigas limitações como a localidade e a língua. Potencializam e democratizam o acesso à informação e, assim, possuem no século XXI papel essencial na difusão e disseminação do conhecimento (CAUTELA, 2009; LEVACOV, 2005).

O Projeto Greenstone Digital Library Software (GDLS) surgiu como um modo de avançar na tecnologia das bibliotecas digitais. O Greenstone não é especificamente uma biblioteca digital, mas sim uma ferramenta para a construção e desenvolvimento das mesmas. O projeto também fornece uma nova maneira de organizar

as informações e publicações, tornando-as completamente acessíveis. (WITTEN; BAINBRIDGE, 2007) Segundo Rose e Cyraneck o Greenstone proporciona: acesso à informação, apoio a liberdade de informação e democratização do conhecimento – o que está dentro do escopo do PIPT (2010, p.9). Essa vantagem é perceptível devido ao seu código aberto, sendo o software utilizado por mais de 82 países, e disponível em 45 línguas (GRANDI,2010,p.6)

O Projeto surgiu durante uma pesquisa que ocorria dentro da Universidade de Waikato, na Nova Zelândia (ROSE; CYRANEK, 2010, p.9). *Projeto da Biblioteca Digital de Nova Zelândia* era o nome o projeto até 1997 quando *Greenstone* foi adotado. Este foi escolhido por ser um nome mais memorável e menos nacionalista, apesar de ter conotações nacionais dentro da Nova Zelândia (WITTEN; BAINBRIDGE, 2007). Hoje, o Greenstone é desenvolvido e distribuído com a colaboração da UNESCO e da ONG Informação para o Desenvolvimento Humano. (CHÁVEZ; MARTINEZ, 2012, p.48)

O Greenstone estabeleceu sua parceria com a UNESCO em agosto de 2000 (CYRANEK, 2007, p.17), e desde então, esta tem um papel fundamental no projeto. Desde o início de sua participação, o objetivo da Unesco era produzir CD-ROMs que continham o software Greenstone completo, provendo assim o acesso de pessoas em países em desenvolvimento, que não têm acesso imediato a internet. (WITTEN; BAINBRIDGE, 2007, s/p) Os cd's são distribuídos completamente traduzidos nos 6 idiomas oficiais da Unesco (árabe, chinês, francês, russo e espanhol), sendo que sua interface já foi traduzida por voluntários em mais de 50 idiomas (ROSE; CYRANEK, 2010, p.10)

A Unesco e o Greenstone, na tentativa de capacitar pessoas para auxiliarem na aplicação do Greenstone em países em desenvolvimento, realizaram mais de 27 palestras entre 2003 e 2006. (GRANDI,2010,p.6) Estas foram realizadas por toda a América Latina, como por exemplo a UNESCO course for LatinAmericanBuilding Digital Libraries que aconteceu em 2005, em Fortaleza no Ceará. Além disso, foi incentivada a criação de grupos regionais de apoio ao Greenstone como a Organização de Apoio de Greenstone em África (GSOA) em 2005 e o Grupo de Promoção e Suporte da América Latina (GPS-LA)em 2009 (ROSE; CYRANEK, 2010, p.12-15).

Dentre todos os aspectos que o Greenstone possui, consideramos alguns mais notáveis na totalidade do projeto. Para Jaroszczuk

(2010, p.61, tradução nossa)⁹ o Greenstone possui onze características principais, mas foram selecionadas aquelas que possuem maior relevância, são elas:

- i) Possui multiplataforma, ou seja, há versões para Linux/Unix, Mac OS X e Windows; ii) É multilíngue, possui interfaces em vários idiomas, e é capaz de processar documentos em vários alfabetos ao ser usado o Unicode; iii) É um produto de acesso aberto (software de fonte aberta), sendo de grande vantagem devido a sua fácil adaptação a qualquer sistema; iv) Oferece uma nova maneira de organizar a informação e publicá-la na internet ou em CD-ROM; v) É um sistema completo para a criação e apresentação de coleções compostas de milhares ou milhões de documentos, incluindo textos, imagens, sons e vídeos. A biblioteca digital típica construída com o Greenstone, irá conter muitas coleções, individualmente organizadas, mas muito semelhantes entre si, fáceis de manter e que podem ser ampliadas ou reconstruídas facilmente; vi) Acesso à maioria das coleções através de funções de pesquisa e de consulta; vii) Índices como, por exemplo, uma das seções e uma seção de títulos. Durante o processo de consulta, o usuário examina várias listas: autores, títulos, datas, estruturas de classificação hierárquica e outros. Coleções diferentes oferecem diferentes instalações de navegação;viii) Aceita uma gama grande de formatos: pdf, Word, PostScript, RTE, HTML, texto simples, zip, Excel, PowerPoint, e-mail, látex, mp3, gif, jpg, tiff, etc; (JAROSZCZUK, 2010)

Essas características definem bem as intenções do Greenstone, pois o objetivo do software é capacitar seus usuários, principalmente aqueles que se encontram em universidades, bibliotecas e outros serviços públicos a serem capazes de construir suas próprias

9. "a) Cuenta con multiplataforma, hay versiones para Linux/UNIX, Mac OS X y Windows. b) Es multilingüe, tiene interfaces en numerosos idiomas, y es capaz de procesar documentos en múltiples alfabetos al utilizar Unicode. d) Es un producto de acceso abierto (open source Software), que se distribuye con sus fuentes y posibilita realizar modificaciones sobre su funcionamiento; ventaja de gran peso para ser elegido por su fácil adaptación a cualquier medio y sistema operativo. e) Ofrece un nuevo procedimiento para organizar la información y publicarla en Internet o en forma de CD-ROM. f) Constituye un sistema completo de creación y presentación de colecciones compuestas de miles o millones de documentos, que incluyen textos, imágenes, sonidos y videos. Una biblioteca digital típica, creada con Greenstone, contendrá muchas colecciones, organizadas individualmente, pero muy parecidas entre sí, de fácil mantenimiento y que pueden aumentarse y reorganizarse automáticamente. g) Se accede a la mayoría de las colecciones mediante las funciones de búsqueda y consulta. h) Puede haber otros índices, por ejemplo, uno de secciones y otro de encabezados de secciones. Durante el proceso de consulta, el usuario examina varias listas: de autores, títulos, fechas, estructuras de clasificación jerárquica y otras. Las distintas colecciones ofrecen diferentes posibilidades de consulta. j) Acepta gran cantidad de formatos: pdf, Word, Postscript, rtf, html, texto plano, zip, Excel, powerpoint, email, latex, mp3, gif, jpg, tiff, etc." (JAROSZCZUK, 2010, p.61)

bibliotecas digitais. Como consequência disto haveria um maior compartilhamento de informações e colocação destas no domínio público (ABOUT..., GREENSTONE, 2016)

O Greenstone na América Latina: os casos de Argentina e Cuba

Nos últimos anos, com o crescente desenvolvimento dos países latino-americanos, é perceptível o aumento do acesso a internet e da difusão de informações. Assim, se torna necessária a implementação dos softwares de código aberto que facilitam o acesso e a preservação da informação, a fim da atualização tecnológica de bibliotecas e a possibilidade de gerar conhecimento no compartilhamento dessas informações. Neste quesito, o Greenstone, tem demonstrado a sua eficácia. Em 2007, foi iniciada a sua trajetória com usuários latino americanos, sendo hoje uma ferramenta cuja distribuição cresce cada dia mais (WITTEN; SPANO, 2010).

Com o patrocínio da UNESCO, foi realizada a Conferência Latinoware 2008 em Foz do Iguaçu, onde pela primeira vez - acredita-se que devido ao apoio dado pela UNESCO - foi possível reunir representantes de vários países. Este congresso, serviu como base para a ideia de criar um Grupo de Promoção e Suporte para a América Latina, sendo seu propósito identificar nos países centros nacionais que iriam prover a promoção local do Greenstone (WITTEN; SPANO, 2010).

Era objetivo desde o início da Rede Latino Americana de Suporte para o Greenstone a criação de centros nacionais em todos os países da área, sendo o projeto iniciado em três países específicos, Argentina, Chile e Cuba. A partir do dia 1º de setembro de 2009 quando estava oficialmente estabelecido o Grupo de Promoção e Suporte da América Latina (GPS-LA), foram selecionados 4 centros nacionais. Dentre eles, na Argentina estavam a *Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación* (FaHCE- Universidad Nacional de La Plata) e a *Facultad de Ciencias Exactas y Naturales* (FCEN - Universidad de Buenos Aires); e, em Cuba, o *Centro de Cibernética Aplicada a la Medicina* (CECAM) (CHÁVEZ; MARTINEZ, 2012; JAROSZCZUK, 2010; WITTEN; SPANO, 2010).

Assim, um representante de cada centro nacional foi definido e por conseguinte estruturado um Comitê Coordenador. Este Comitê possui 8 (oito) objetivos, são eles:

i) Promover o uso do Greenstone como uma ferramenta para divulgação de informações; ii) Preparo de um relatório sobre o grau de difusão do Greenstone na região, os requisitos solicitados e as necessidades a cobrir; iii) Coordenar o calendário regional de workshops; iv) Avaliar a possibilidade de participação em eventos internacionais; v) Definir e criar o portal do Greenstone para a América Latina em conjunto com os centros nacionais. Neste portal se terá acesso a um inventário de aplicações desenvolvidas com o Greenstone, uma lista de especialistas no assunto, histórias de sucesso, novidades e tutoriais; vi) Reforçar a tarefa de traduzir documentos; vii) Conseguir patrocinadores para atividades de capacitação e/ou difusão; viii) Alcançar sustentabilidade e crescimento da rede latino americana ajudando a criar novos nós. (JAROSZCZUK, 2010, p.67¹⁰)

Estes objetivos tinham como finalidade delimitar as ações dentro do Projeto Greenstone pelo Comitê Coordenador. Além disso também davam o marco a partir do qual ocorreria a expansão do projeto pela América Latina. Tendo sido discutido o Projeto Greenstone na América Latina, nas próximas seções será abordada sua aplicação na Argentina e em Cuba (JAROSZCZUK, 2010). A intenção é demonstrar como se deu o projeto em cada país e de que modo ele contribuiu para o desenvolvimento e informatização da sociedade.

O Greenstone na Argentina

Com a criação do Grupo de Promoção e Suporte para a América Latina (GPS LA), os países latino-americanos começam a desenvolver o seu interesse pelo projeto Greenstone. A iniciativa da criação dos Centros Nacionais proporcionou a realização dos primeiros projetos utilizando o software livre Greenstone.

Na Argentina o caso não foi diferente. A Biblioteca Prof. Guillermo Obiols de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (BIBHUMA) e a Bibliote-

10. 1- Promover la utilización de Greenstone como herramienta de difusión de la información. 2- Elaborar un informe sobre el grado de difusión de Greenstone en la región, los requerimientos solicitados y necesidades a cubrir. 3- Coordinar el calendario regional de workshops 4- Evaluar la posibilidad de asistencia a eventos internacionales. 5- Definir y crear el portal de Greenstone para América Latina en conjunto con los centros nacionales. En este portal se tendrá acceso a un inventario de aplicaciones desarrolladas con Greenstone, un listado de expertos sobre el tema, casos de éxito, novedades y tutoriales. 6- Fortalecer la tarea de traducción de documentos. 7- Conseguir patrocinadores para actividades de capacitación y/o difusión. 8- Lograr el sostenimiento y crecimiento de la red latinoamericana ayudando a la creación de nuevos nodos". (JAROSZCZUK, 2010, p.67)

ca Central Dr. Luis Federico Leloir de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires em parceria realizaram uma proposta para a criação do Centro Nacional de Promoção do Greenstone (CNG) na Argentina. Esta foi aceita no ano de 2009, sendo então, ambas instituições responsáveis e representantes nacionais da Rede Latino Americana de Suporte para o Greenstone (CENTRO NACIONAL GREENSTONE, 2016; PICHININI, 2010).

O Centro foi formado em setembro de 2009 e em 4 de novembro de 2009 realizou sua primeira reunião de usuários do Greenstone na cidade de Rosario em Santa Fe, em aproveitamento do evento 7ª Jornada sobre la Biblioteca Digital Universitaria (JBDU), que estaria sendo realizado na mesma cidade nos dias 5 e 6 de novembro. Nesta reunião, foi proposta uma pesquisa teste que seria lançada oficialmente em fevereiro de 2010. (JAROSZCZUK, 2010, p.67-68)

O CNG na Argentina “possui a missão de melhorar a divulgação de software e dar suporte para a expansão de sua utilização no desenvolvimento de bibliotecas digitais”. (ACERCA DE CENTRO NACIONAL GREENSTONE, 2016, tradução nossa)¹¹ Para tanto, criaram-se linhas de trabalhos iniciais, cujo os objetivos eram,

- i) Expandir o uso do software para as bibliotecas digitais em universidades argentinas e outros centros de pesquisa e desenvolvimento, a fim de determinar os usuários atuais e potenciais, definir áreas livres e criar um diretório de instituições. Os resultados da pesquisa também permitiriam o planejamento de atividades de capacitação abertas ao público nos níveis iniciais, médio e avançado;
- ii) Elaborar um cronograma de atividades de capacitação a nível nacional para garantir, no mínimo, um curso introdutório por ano e um curso de nível intermediário/avançado;
- iii) Oferecer estágios de capacitação;
- iv) Colaborar no desenvolvimento de um site público da Rede Latino Americana de Suporte para o Greenstone.
- v) Auxílio na tradução de documentos do Greenstone para o espanhol. (JAROSZCZUK, 2010, p.67-68, tradução nossa)¹²

11. “mejorar la difusión del software y brindar apoyo para ampliar su utilización en el desarrollo de bibliotecas digitales.” (ACERCA DE, 2016)

12. 1.Relevar el uso de software para bibliotecas digitales en las universidades argentinas y otros centros de investigación y desarrollo, con el fin de determinar usuarios actuales y potenciales, definir áreas de vacancia y crear un directorio de instituciones. Los resultados del relevamiento posibilitarán también la planificación de actividades de capacitación abiertas a todo público en los niveles inicial, medio y avanzado; 2.Elaborar un cronograma de actividades de capacitación a nivel nacional que asegure, al menos, el dictado de un curso introductorio al año y algún curso de nivel intermedio / avanzado; 3.Ofrecer pasantías de capacitación; 4.Colaborar en el desarrollo de un sitio público de la Red Regional de Greenstone para América Latina y; 5.Colaborar en la traducción de documentación sobre Greenstone al idioma español.” (JAROSZCZUK, 2010)

É importante frisar nestes casos que o interesse pelo Greenstone não foi repentino, a Argentina desde 2005, passava por um processo de informatização e desenvolvimento de suas bibliotecas digitais, pois perceberam a tamanha importância de preservar digitalmente tudo aquilo que a universidade produzia – foi o que aconteceu em BIBHUMA -. Em 2006, a BIBHUMA, começou a trabalhar com o Greenstone para facilitar o seu trabalho de preservação digital. Hoje, a maioria dos documentos pertencentes à produção atual da Faculdade já são produzidos digitalmente, ou seja, não necessitam do processo de digitalização que precisavam antes para fazer parte da coleção. (PICHININI, 2010, p.43)

O Greenstone em Cuba

Em Cuba, foram introduzidas as tarefas necessárias para a implementação de uma “sociedade de conhecimento”, a fim de desenvolver o país seguindo os princípios de organismos internacionais. Assim, o Estado de Cuba pretendia atingir a informatização da sociedade e do setor da saúde. Iniciou então, as devidas ações que seriam necessárias para participar do desenvolvimento do projeto da Rede Latino Americana de Apoio ao Greenstone. (CHÁVEZ, 2010, p.123)

O Centro de Cibernética Aplicada à Medicina (CECAM) foi a instituição selecionada para representar Cuba no Grupo de Promoção e Suporte de América Latina (GPS-LA), já que anteriormente utilizava como suporte para a sua biblioteca digital o software Greenstone. Sendo assim, já possuíam especialistas capacitados para ampliar o projeto e poderiam contribuir no desenvolvimento e produção de materiais de ensino da Rede Latino Americana de Suporte para o Greenstone. (CHÁVEZ, 2010, p.123)

Nesse sentido, a partir do CECAM foram preparados todos os materiais didáticos necessários, incluindo tutoriais e treinadores, para a realização do primeiro curso para iniciantes do Greenstone que seria realizado em Cuba. Este ocorreu entre os dias 2 e 5 de fevereiro de 2010, nas dependências do CECAM, assim, demonstrando a iniciativa do Centro para o desenvolvendo do projeto tanto dentro do país como em toda América Latina (CHÁVEZ, 2010, p.123).

Segundo Chávez (2010, p.126, tradução nossa)¹³, o CECAM possui algumas iniciativas que já foram implementadas. São elas:

- i) Criação de fichas técnicas para cada um dos documentos inseridos nas coleções para facilitar a pesquisa do utilizador; ii) Regulamentos para o uso da biblioteca; iii) Um documento de posição sobre a política de informação e de segurança; iv) Uma adaptação da interface do Greenstone de acordo com as necessidades e expectativas dos utilizadores do CECAM.

Ademais, ao longo de sua parceria com o Greenstone, o CECAM, criou uma biblioteca virtual que pertence ao boletim. Este boletim serve de suporte para a INFOMED – sendo esta a Rede de Saúde de Cuba – nisto, ele pode ser usado pela Rede Latino Americana de Suporte para o Greenstone e permite que os responsáveis pelo projeto divulguem as informações necessárias para quem utiliza a biblioteca. O CECAM procura demonstrar as suas boas iniciativas, as quais ele acredita que irão gerar conhecimento e informação para a população (CHÁVEZ, 2010, p.124).

Considerações finais

Como dito por Amartya Sen (1999), desenvolver-se é um processo de expansão das liberdades individuais, e é nesse aspecto que procuramos construir o nosso trabalho. A Sociedade de Informação em que vivemos pode ser considerada injusta, pois, ao mesmo tempo em que as informações estão em todos os locais poucos realmente tem acesso a elas. Esse índice se torna ainda maior quando falamos sobre países em desenvolvimento.

O Projeto Greenstone, nasce como uma tentativa de diminuir esse problema. Ele nos traz uma perspectiva diferente das bibliotecas digitais que por vezes, foi algo que não tratamos com a sua devida importância, sendo esta capaz de auxiliar na disseminação de informações e no acesso às mesmas. Por ser um software de livre acesso o Greenstone tem capacidade de chegar em locais de tecnologias precárias. É um projeto que pensa para além do momento, pois também incentiva a preservação digital de documentos.

13. 1- la creación de fichas técnicas para cada uno de los documentos ingresados a las colecciones existentes que faciliten la investigación del usuario; 2- un reglamento de uso de la biblioteca; 3- un documento de posición sobre las políticas de información y seguridad; 4- una adecuación de la interfaz de Greenstone de acuerdo a las necesidades de CECAM y las expectativas de los usuarios.” (CHÁVEZ, 2010, p.126)

Os países que já possuem Centros Nacionais de Apoio ao Greenstone usufruem dos benefícios que o projeto proporciona, tais como uma maior distribuição e acesso a informação. Sendo que, os impactos gerados por essa disseminação de informação resultam em ótimas conseqüências, como por exemplo uma população com maior capacidade de tomada de decisão em situações diversas. Assim, temos uma sociedade menos restritiva – o Greenstone possui como uma de suas funções a facilidade de procurar documentos nas diversas coleções e em diversas línguas, então o usuário não estará mais limitado somente a sua realidade – que será capaz de entender e refletir sobre o que acontece no seu cotidiano e no de pessoas a quilômetros de distância, simplesmente pelo fato de ter acesso a informação.

É assim que entendemos que a liberdade das pessoas podem ser ampliadas. São projetos como o Greenstone, que trazem um acesso a diversas culturas e modos de pensar, que dão ao indivíduo capacidade de acesso e democratizam a informação. Portanto, essa iniciativa pode criar impactos não somente no âmbito individual, mas sim proporcionar mudanças – mesmo que pequenas – em toda uma sociedade.

Referências

ALAMPAY, Erwin. Beyond access to ICTs: Measuring capabilities in the information society. **International Journal of Education and Development using Information and Technology (IJEDICT)**, v.2, n.3, p.4-22, 2006.

ABOUT Greenstone. Greenstone digital library software. [S. l.]: Greenstone, 2016. Disponível em: <<http://www.greenstone.org/>>. Acesso em: 31, out., 2016.

BRITZ, Johannes; LOR, Peter. The right to be information literate: the core foundation of the knowledge society. **Innovation**, v.41, p.8-24, 2010.

BRITZ, Johannes et al. On considering the application of Amartya Sen's capability approach to an information-based rights framework. **Informational Development**, v.29, n.2, p.106-113, 2012.

CAUTELA, Lucinda de Jesus. **Biblioteca digital, conhecimento científico e o livre acesso à informação**. 89f. 2009. Monografia (Especialização)- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2009.

ACERCA DE.FaHCE. Disponível em: <<http://cng.fahce.unlp.edu.ar/acerca-de>>. Acesso em: 31, out., 2016

CENTRO NACIONAL GREENSTONE. Acerca de. Buenos Aires: GNG, 2016. Disponível em: <<http://cng.fahce.unlp.edu.ar/acerca-de>>. Acesso em: 31 out. 2016.

CENTRO NACIONAL de Promoción de Greenstone Argentina.FaHCE. Disponível em: <<http://www.fahce.unlp.edu.ar/biblioteca/noticias/centro-nacional-de-promocion-de-greenstone-en-argentina>>. Acesso em 31 out., 2016

CENTRO NACIONAL DE PROMOCIÓN DE GREENSTONE EN ARGENTINA. Buenos Aires: FAHCE, 2016. Disponível em: <<http://cng.fahce.unlp.edu.ar/acerca-de>>. Acesso em: 31 out. 2016.

CHÁVEZ, Caridad; El uso de un software libre para la creación de bibliotecas digitales en una Sociedad de la Información y del Conocimiento. In:CYRANEK, Gunther (Ed.).

Greenstone: un software libre de código abierto para la construcción de bibliotecas digitales. Experiencias en América Latina y el Caribe. Montevideo: UNESCO, 2010.

CHÁVEZ, Caridad; MARTINEZ, Dailyn. Bibliotecas digitales gestionadas sobre Greenstone. Alternativa de integración Latinoamericana. **Ciencias de la Información**, v. 43, n.2, p.47- 53, 2012.

CYRANEK, Gunther. **UNESCO's support to digital libraries for building knowledge societies.** Trabalho apresentado no International Seminar on Digital Libraries, realizado dias 18 e 20 de 24 de setembro de 2007 em São Paulo. , Brasil

DELORS, Jacques (Org.). **Educação um tesouro a descobrir:** relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. São Paulo: Cortez Editora, 1998

ENTONADO, Florentino. Introducción. In: ENTONADO, Florentino (Org.). **Sociedad de la Información y Educación.**Mérida: Junta de Extremadura, 2001a

ENTONADO, Florentino. La Sociedad de la información y de la Comunicación: reflexiones desde la educación. In: ENTONADO, Florentino (Org.). **Sociedad de la Información y Educación.**Mérida: Junta de Extremadura, 2001b.

GRANDI, Jorge. Prólogo.In:CYRANEK, Gunther (Ed.). **Greenstone:** un software libre de código abierto para la construcción de bibliotecas digitales. Experiencias en América Latina y el Caribe. Montevideo: UNESCO, 2010.

JAROSZCZUK, Susana Eunice. **Construcción de repositorios institucionales open source con Software Greenstone.** 121f. 2010. Monografía (Trabalho de Conclusão de Curso). Facultad de Humanidades, Departamento de Documentación, Licenciatura en Bibliotecología y documentación, Universidad Nacional de Mar del Plata, 2010.

LEVACOV, Marília. Tornando a informação disponível: o acesso expandido e a reinvenção da biblioteca. In: MARCONDES, Carlos et al.(Org.). **Bibliotecas digitais:** saberes e práticas. Salvador: EDUFBA, 2005.

UNESCO. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **La UNESCO y la sociedad de la información para todos.** Paris: UNESCO, 1996.

UNESCO. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Information for All report 2004/2005.** Paris: UNESCO, 2006.

PICHININI, Mariana; Los repositorios institucionales como vía de acceso abierto al conocimiento científico. In:CYRANEK, Gunther (Ed.). **Greenstone:** un software libre de código abierto para la construcción de bibliotecas digitales. Experiencias en América Latina y el Caribe. Montevideo: UNESCO, 2010

RAJAPAKSE, Nadeera. Amartya Sen's capability approach and Education: Enhancing Social Justice. **Revue LISA/LISA e-journal**, v.14, n.1, 2016.

ROBEYNS, Ingrid. Three models of education: Rights, capabilities and human capital. **Theory and Research in Education**, v.4, n.1, p.69-84, 2006.

ROSE, John; CYRANEK, Gunther. Introducción. In: CYRANEK, Gunther (Ed.). **Greenstone: un software libre de código abierto para la construcción de bibliotecas digitales. Experiencias en América Latina y el Caribe**. Montevideo: UNESCO, 2010

SCHULLER, Dietrich. **The Information for All-Programme (IFAP) of UNESCO**. [S. l.]: UNESCO, 2007. Disponível em: <

http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/mow/mow_3rd_international_conference_dietrich_schuller_ifap_en.pdf>. Acesso em: 25. nov. 2016

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 1999

WITTEN, Ian; BAINBRIDGE, David. A retrospective look at Greenstone: lessons from the first decade. **JDCL Joint Conference on Digital Libraries**, v.7, jun., 2007

WITTEN, Ian; SPANO, Diego. Greenstone en América Latina: Una ola expansiva de más de 11.000km. In: CYRANEK, Gunther (Ed.). **Greenstone: un software libre de código abierto para la construcción de bibliotecas digitales. Experiencias en América Latina y el Caribe**. Montevideo: UNESCO, 2010

Recebido em: 26/11/2016

Aceito em: 08/02/2017

A RAAM e o Banco Mundial nas políticas de desenvolvimento econômico como liberdade na Colômbia e no Brasil

The MALR and the World Bank on the politics of economic development as freedom in Colombia and Brazil

Clara Rabelo Caiafa Pereira*

Karina Rodrigues da Fonseca**

Priscila Gualberto Pereira Soares***

Resumo

A RAAM é o programa de reforma agrária assistida pelo mercado desenvolvido pelo Banco Mundial. Este programa traz uma inovação quanto ao modelo tradicional de reforma agrária, que é caracterizado pela desapropriação de terras e sua redistribuição. A RAAM foi empreendida em diversos países com alto nível de concentração fundiária, sendo Brasil e Colômbia os maiores expoentes deste projeto. Assim, tendo em vista a reforma agrária assistida pelo mercado, empreendida no Brasil e na Colômbia, este artigo buscará compreender o alcance do Banco Mundial ao difundir o papel do Estado em promover o desenvolvimento no que tange o acesso à terra. Para tanto, esta pesquisa irá se valer da teoria de Amartya Sen sobre o desenvolvimento econômico como liberdade.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico; Reforma Agrária; Liberdade; Mercado.

Abstract

The MALR is the land reform program assisted by the market developed by the World Bank. This program brings an innovation on the traditional model of agrarian reform, which is characterized by lands expropriation and their redistribution. The MALR was undertaken in several countries with high level of land concentration, with Brazil and Colombia as the greatest exponents of this project. Thus, in view of the market-assisted agrarian reform, undertaken in Brazil and Colombia, this article will seek to understand the scope of the World Bank to spread the role of the State in promoting development in terms of land access. Therefore, this research will use Amartya Sen's theory of economic development as freedom.

Key-Words: Economic development; Agrarian reform; Freedom; Market

* Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Contato: caiafaclara@gmail.com

** Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Contato: brskarinarodrigues@gmail.com

*** Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Contato: priscilasoes@gmail.com

Introdução

A partir da implementação da RAAM (Reforma Agrária Assistida pelo Mercado) no Brasil e na Colômbia, este artigo buscará compreender qual o alcance do Banco Mundial, através da RAAM, sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento, considerando desenvolvimento como liberdade pela teoria de Amartya Sen. Ou seja, o problema a que este artigo se propõe a analisar é quanto ao alcance do Banco Mundial em influenciar os Estados sobre seu papel e suas políticas, tomando como estudo de caso a RAAM. Assim, esse artigo tomará como base a teoria de Desenvolvimento como Liberdade de Amartya Sen como lente para o estudo em questão.

A RAAM traz uma grande inovação quanto ao processo de reforma agrária, pois altera o que antes se dava pela expropriação de terras para a transferência de terras mediante as lógicas de mercado. Deste modo, é possível inferir como hipótese à essa questão, que a RAAM altera o papel do Estado na medida em que reduz a sua responsabilidade quanto à reforma agrária, transferindo parte deste processo para o mercado. Assim, tais modificações fomentam uma nova concepção das funções do Estado sobre as políticas de acesso à terra. Para compreender estas questões, este artigo tem como finalidade analisar a influência da RAAM nas políticas de acesso à terra na Colômbia e no Brasil através do estudo da implementação deste modelo nestes dois Estados.

Deste modo, este artigo explicará o que é a RAAM e seu contexto como também irá transcorrer sobre sua implementação no Brasil e na Colômbia. Por último, se apresentará uma sessão analítica sobre a influência da RAAM sob a ótica da teoria de Desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen. A partir do estudo realizado, foi possível identificar as influências da RAAM no papel do Estado brasileiro e colombiano, onde houveram mudanças substanciais como também se criou novos paradigmas sobre suas políticas.

A reforma agrária assistida pelo mercado do Banco Mundial

O Banco Mundial apontava a falta de acesso à terra como um dos principais fatores para a pobreza rural. Dessa forma, a reforma agrária seria a principal política que o Estado deveria desenvolver para conceder esse acesso à terra e promover o desenvolvimento do meio rural. Entretanto, o Banco considerava que a reforma agrária

conduzida por meio de desapropriações não era eficiente, por ser extremamente custosa para o Estado – tanto em termos financeiros como de apoio político (PEREIRA, SAUER, 2011) (SANTOS, 2012).

Dessa forma, de acordo com Pereira (2006), o programa RAAM (Reforma Agrária Assistida pelo Mercado) foi desenvolvido pelo Banco Mundial com o objetivo de reduzir a pobreza rural e as tensões sociais para que se pudesse garantir a segurança do capital privado e garantir uma ordem com base na corrente neoliberal¹, naquele momento². Assim, buscou-se também, pela RAAM, trazer para o mercado o acesso à terra, para facilitar o livre fluxo de força de trabalho e, ao mesmo tempo, incentivar investimentos privados na área rural e aumentar o nível de integração dos camponeses ao meio agroindustrial. (PEREIRA, 2006).

Assim, a RAAM se encontra dentre as medidas criadas na década de 90, sob o pensamento neoliberal, que versa sobre o dever do Estado em sanar os problemas estruturais para que o mercado flua livremente. Desta forma, a RAAM é impulsionada pelo Banco Mundial, a partir de 1994, a fim de solucionar os problemas sobre a terra e, assim, possibilitar o crescimento econômico. Esse projeto foi desenvolvido especialmente para a América Latina em um contexto em que os países latino-americanos passaram por fortes crises de dívida externa.

Deste modo, com a RAAM, pretende-se que os países alcançassem crescimento econômico para que pudessem pagar suas dívidas externas e se adequassem ao modelo neoliberal. É importante salientar que o Banco Mundial não busca fazer reformas es-

1. O neoliberalismo é um pensamento político econômico, desenvolvido a partir dos anos 70, que remodela o liberalismo clássico com a redução do papel do Estado (Estado mínimo), passando este a ser somente um ajustador das deficiências do mercado. Também visa a liberalização do mercado e a substituição do estado de bem estar social pela livre competição entre os indivíduos. (NAIM, 1997).

2. Após o período da crise da dívida externa na década de 1980, os países da América Latina adotaram diversas medidas econômicas na tentativa de recuperar as suas economias. Essas medidas foram baseadas em recomendações do Consenso de Washington e a sua adoção era uma condição para obter a assistência financeira por parte de instituições como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial; medidas estas formuladas sob o pensamento neoliberal. Williamson (1990) resume as recomendações em 10 pontos, que giram em torno de três princípios: prudência macroeconômica, orientação para o mercado externo e liberalização econômica (WILLIAMSON, 1990). Assim, por ordem neoliberal entende-se a expansão desses princípios com a crescente adoção destas medidas pelos países subdesenvolvidos, principalmente da América Latina e a preponderância destas ideias naquele momento. (ELLIS, 2009; VADELL, 2011). Ainda assim, é importante ressaltar que a ordem neoliberal não é um fato incontestável e deve ser visto como uma perspectiva que o Banco Mundial se filiava naquele momento.

truturais, mas sim promover um ajuste estrutural que possibilite a implementação deste modelo. Ou seja, ajustar as bases a fim de neutralizar resistências e dar condições de consolidar o modelo neoliberal enquanto um modelo de desenvolvimento econômico. (PEREIRA, 2006).

Apesar de entender que o mercado de terras seria o melhor meio para a realização da reforma agrária, o Banco Mundial reconhecia que este possuía falhas de mercado que impediam seu funcionamento eficiente, e que, portanto, seria papel do Estado corrigi-las. Essa correção das distorções do mercado de terras teria quatro objetivos principais: aumentar a eficiência do mercado; promover a transferibilidade e o manuseio da propriedade rural; fornecer uma base para os mercados de terras; e aliviar a pobreza rural (DENINGER, FEDER, 2002).

Deste modo, a RAAM estabelece algumas medidas a serem adotadas com o intuito de tornar os mercados fundiários mais eficientes:

[...] a) clarificar, fortalecer e garantir os direitos de propriedade; b) implementar mecanismos de resolução de conflitos agrários; c) criar o ambiente institucional necessário à transferibilidade de terras dos produtores menos para os mais eficientes, de modo a elevar a produtividade agrícola e aliviar a pobreza rural. São esses três imperativos que informam o enfoque pró-mercado de terras. (PEREIRA, 2006, p. 358).

A primeira medida diz respeito aos direitos de propriedade. Para que o mercado e a equidade social fossem efetivos, no que tange ao seu objetivo de contribuir para o crescimento econômico, os direitos de propriedade deveriam ter quatro características principais: longevidade, para que os direitos de arrendamento sejam similares aos direito de propriedade privada absoluta; clareza legal e segurança, a fim de evitar sobreposição de órgãos jurídicos; transferibilidade total, que exigiria eliminar as limitações à compra e venda e ao arrendamento; e por fim, baixos custos de transação (PEREIRA, 2006; DENINGER e FEDER, 2002; SANTOS, 2012).

Impactos positivos em várias direções poderiam ser alcançados através de um regime de direitos de propriedades seguros e claros, uma vez que o crescimento de uma economia eficiente facilitaria o acesso ao crédito, na medida em que a terra poderia ser dada como garantia ao sistema financeiro. Segundo Pereira (2006)

a oferta de crédito, por sua vez, incentivaria o investimento e elevaria o valor da terra, o que geraria efeitos na economia rural e na

economia doméstica como um todo, dinamizando os mercados de produtos e serviços e fornecendo as bases para o incremento do estoque de capital. Importante: por sua imobilidade e indestrutibilidade, a terra poderia fomentar o desenvolvimento de mercados financeiros rurais. A clareza legal e um sistema de administração de terras que garantissem a segurança dos direitos de propriedade favoreceriam, ainda, a redução dos custos de transação praticados na economia rural e a assimetria de informações sobre os bens a serem transacionados, dinamizando os negócios imobiliários. Preconiza-se que tais direitos sejam privados e formais, para que a terra ganhe visibilidade econômica e se transforme em capital. (PEREIRA, 2006, p.359).

A segunda medida versa em proporcionar instrumentos e instituições mais eficientes e ágeis na resolução e arbitragem de conflitos sobre os direitos de propriedade e posse da terra rural. Assim, seu objetivo específico é amenizar a tensão social e impedir que ocorra um amontoado de conflitos leves. (PEREIRA, 2006) (SANTOS, 2012).

Já a terceira medida, a fim de criar mercados de terras eficientes, seria uma discussão ativa sobre a relação entre sociedade, mercado e Estado (SANTOS, 2012). Pereira (2006) destaca que esta formulação estimularia cada vez mais formas eficientes e individualizadas de propriedade.

Ademais, o Banco Mundial considera que a reforma agrária e o favorecimento da produção familiar contribuem de forma mais eficiente para a equidade social do que as grandes propriedades com trabalho assalariado. Portanto, o Banco Mundial defende que a redistribuição de terras é extremamente importante e que as transações dentro do mercado de terras são cruciais para que essa ocorra (SANTOS, 2012) (DENINGER, FEDER, 2002).

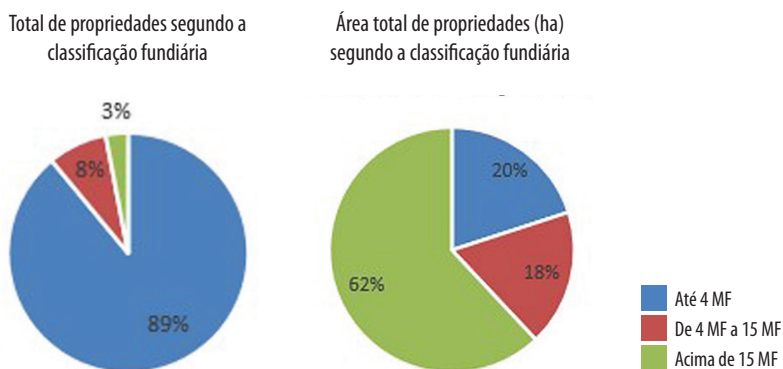
A RAAM no Brasil

O Brasil é um dos países que possuem alta concentração fundiária, com grandes propriedades de terra que, por sua vez, pertencem a apenas uma pequena parcela da população. De acordo com dados fornecidos pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG), atualmente, cerca de 62% da área total correspondem a apenas 3% das propriedades rurais no país (Gráfico I) (CONTAG, 2016a, p.6).

Essa alta concentração de terra se explica, em grande medida, pelas políticas adotadas durante a trajetória de desenvolvimento do Brasil, que priorizaram a produção de monoculturas em grandes

propriedades. Dessa forma, “a democratização da terra nunca se viabilizou em nosso país (Brasil), em razão dos limites políticos e legais que foram impostos pelas opções de desenvolvimento rural” (CONTAG, 2016a, p.6). Nesse sentido, a luta pela reforma agrária é algo emblemático no país, havendo diversos movimentos e organizações que defendem a democratização da terra, como a CONTAG, o Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) (PEREIRA, SAUER, 2011).

Gráfico 1 - Quadro agrário no Brasil - distribuição das propriedades por classificação



Fonte: CONTAG (2016a, p.6)

A implantação da RAAM no Brasil teve seu início durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a partir de dois empréstimos do Banco Mundial ao país em 1997. Esses recursos se destinaram a dois projetos-piloto: o São José, no Ceará; e o Cédula da Terra, que abarcou cinco estados do Nordeste. Nesse período, outras duas iniciativas foram tomadas com o objetivo de promover a implementação da RAAM no país: a criação do Banco da Terra e do Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural (SANTOS, 2012).

Ainda no início do Governo Lula (2003-2010), houve a criação do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que foi o principal mecanismo utilizado para a implementação da RAAM no período. Apesar de terem sofrido fortes críticas, esses projetos, juntamente com os colocados em prática na Colômbia, foram considerados pelo Banco Mundial como projetos-modelo, servindo

como exemplos bem sucedidos para a implementação da RAAM em outros países em desenvolvimento (PEREIRA, SAUER, 2011) (PEREIRA, FARJADO, 2015).

O contexto de elaboração dessas iniciativas é de extrema importância para compreendermos os seus objetivos e resultados. Primeiramente, o país acabara de passar por um longo período de instabilidade econômica, ao mesmo tempo que, também passava por um processo de reestruturação, através de medidas econômicas de cunho neoliberal.

Dessa forma, os técnicos do Banco Mundial recomendavam a criação de uma rede de proteção social que contribuísse para a diminuição dos impactos das políticas de ajuste estrutural e do Plano Real. A RAAM seria parte, nessa perspectiva, dessa rede de proteção social, na medida em que ela contribuiria para a redução da pobreza no campo, ao proporcionar um maior acesso à terra. Ademais, o Banco Mundial defendia que ela seria a forma mais eficiente de realizar a distribuição de terra, diminuir a pobreza rural e permitir a dinamização do mercado fundiário. (PEREIRA, SAUER, 2011) (BANCO MUNDIAL, 2003).

Além do aspecto econômico, é importante notar que a coalizão que apoiava o governo de Fernando Henrique considerava que as políticas de reforma agrária eram algo retrógrado, devendo ser aplicadas apenas pontualmente, com o objetivo de aliviar a pobreza rural focalizada e não de forma a modificar a distribuição de terras. Entretanto, com a crescente pressão dos movimentos sociais, juntamente com o aumento das ocupações de terra e da grande repercussão dos massacres de Corumbiara (Rondônia, 1996) e Eldorado dos Carajás (Pará, 1997) e do sucesso da Marcha Nacional por Reforma Agrária, Emprego e Justiça do MST, ficou evidente que medidas deveriam ser tomadas pelo governo em vista de conter essa insatisfação popular (PEREIRA, FARJADO, 2015). Assim, para o Banco Mundial:

cada vez mais, as ocupações de terras têm gerado uma pressão significativa sobre o governo brasileiro para que aja rapidamente sobre os problemas existentes da posse de terras [...]. Para o governo brasileiro, a RAAM proporciona uma oportunidade de responder às pressões dos trabalhadores sem terra de uma maneira menos conflituosa do que abordagens administrativas. (BANCO MUNDIAL, 1997, p.7).

Essa pressão da opinião pública levou o governo a criar o Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF) em 1996 e

a tomar ações para dar uma imagem de inovação às políticas de reforma agrária empreendidas pelo Estado até então (CARDOSO, 1997) (PEREIRA, SAUER, 2011). Além disso, o governo brasileiro se baseou, principalmente, em três argumentos para a condução da reforma agrária assistida pelo mercado: a desapropriação havia se tornado um modelo ineficaz e retrógrado de reforma agrária; a União não possuiria os recursos para conduzir toda a reforma agrária por meio da desapropriação; e a reforma agrária estaria, na verdade, atendendo às demandas dos movimentos sociais. Esses argumentos utilizados pelo governo brasileiro estavam diretamente alinhados com as recomendações feitas pelo Banco Mundial (PEREIRA, SAUER, 2011) (PEREIRA, FARJADO, 2015).

Com base nessa perspectiva, o MEPF tomou uma série de medidas como o aumento da criminalização das ocupações de terra e a transferência da responsabilidade das políticas de reforma agrária do governo federal para as instâncias municipais e estaduais. Além disso, ele “promoveu uma campanha de convencimento para construir uma imagem positiva do governo em relação à reforma agrária e uma imagem negativa das ocupações de terra, num período em que crescia o apoio social ao MST” (PEREIRA, SAUER, 2011, p.590) e iniciou as políticas de reforma agrária nos moldes da RAAM através do programa Cédula da Terra, que contou com o suporte financeiro do Banco Mundial.

Conforme procedimento realizado em outros países com a assistência do Banco Mundial, o Cédula da Terra foi um projeto-piloto que possuía metas modestas como, por exemplo, visava um financiamento de 15 mil famílias em quatro anos. A ideia era de que caso o projeto fosse bem sucedido, a RAAM se expandiria para o restante do país. Assim, o projeto foi realizado no período de 1997 a 2002 e o Banco Mundial considerou que a experiência havia sido extremamente bem sucedida e que deveria ser expandida. (PEREIRA, SAUER, 2011) (SANTOS, 2012).

Entretanto, praticamente todos os movimentos sociais agrários e os sindicatos de trabalhadores rurais criticaram fortemente a iniciativa. As críticas em torno do Cédula da Terra diziam respeito a desvios de finalidade, corrupção, favorecimento, superfaturamento dos imóveis rurais, falta de assistência técnica, insuficiência de recursos dada a infraestrutura precária, imposição de modelos de cultivo estranhos à agricultura familiar por meio dos técnicos, entre outras. Além disso, a grande quantidade de famílias inadim-

plentes foi uma outra crítica recorrentemente realizada. (PEREIRA, SAUER, 2011) (PEREIRA, FARJADO, 2015).

Dessa forma, em 1998 foi criado o Banco da Terra com o apoio do Banco Mundial. O BIRD³ se propôs a assumir a paternidade do Banco e ser o seu principal financiador. Entretanto, a liberação dos recursos prometidos foi atrasada em mais de dois anos, devido a complicações decorrentes da crise do Real e da oposição dos movimentos sociais. Assim, quando os recursos foram liberados, eles não foram direcionados ao Banco da Terra, mas a um quarto programa, o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza. Esse redirecionamento dos recursos ocorreu devido a uma demanda da CONTAG, que considerava que o Banco da Terra havia sido “implantado pelo governo sem a participação dos trabalhadores e trabalhadoras e para se contrapor às desapropriações de latifúndios e áreas improdutivas, visando enfraquecer a luta do MSTTR pelo direito à terra” (CONTAG, 2016a, p.7).

Em 2003, no início do governo Lula, o Banco da Terra e o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural se mantiveram em execução. A postura do presidente Lula foi a de defesa da reforma agrária por desapropriação, apesar de ter declarado que a RAAM poderia ser um mecanismo complementar. O governo lançou, então, o II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA II) que continha as metas de realizar a reforma agrária por meio de desapropriação para 400 mil famílias e conferia à RAAM a meta de financiar a aquisição de imóvel rural por 130 mil famílias. (PEREIRA, SAUER, 2011) (MDA, 2005).

Além disso, o governo Lula criou o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) com o objetivo de “que os trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terra ou com pouca terra possam adquirir imóveis rurais para exploração em regime de economia familiar” (MDA, 2005, p.3). Dessa forma, o PNCF foi criado a partir da reestruturação dos programas existentes anteriormente, integrando as linhas de financiamento do Crédito Fundiário e do Banco de Terras a partir da Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA) do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Assim, é possível perceber que o PNCF mantém a mesma lógica dos programas anteriores, no que tange ao seu alinhamento com a RAAM (PEREIRA, 2010).

3. O BIRD (Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento) é uma instituição internacional, criada em 1944, que integra o Banco Mundial. Sua função é angariar recursos e desenvolver projetos para promover a reconstrução econômica de países economicamente fragilizados ou em condição de subdesenvolvimento. (ONU, disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/bancomundial/>)

Assim, o PNCF é considerado pelo governo como um mecanismo complementar de reforma agrária, que visa a atender às demandas por terras que não se encaixam nas condições de desapropriação requeridas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Além dessas terras que não podem ser desapropriadas, terras com até 15 módulos rurais⁴ também podem ser financiadas através do PNCF. Ademais, a escolha e a negociação da terra a ser financiada são realizadas pelas próprias famílias. Os Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais e da Agricultura Familiar e outras organizações dos municípios oferecem suporte às famílias para a fase de preparação da proposta de financiamento. Além disso, eles as auxiliam no processo de cadastramento no sistema e no encaminhamento da proposta às Unidades Técnicas Estaduais (UTE) (MDA, 2005; CONTAG, 2016b).

Existem três linhas de crédito dentro do PNCF: Combate à Pobreza Rural (CadÚnico), Nossa Primeira Terra e Consolidação da Agricultura Familiar. Existem diferentes requisitos para se enquadrar em cada uma dessas linhas, bem como o benefício é concedido de forma diferenciada entre elas, conforme explicitado pela Tabela I (MDA, 2005).

Tabela 1

Linhas de Crédito	Renda Anual	Patrimônio	Experiência na Agricultura	Forma de Acesso	Financiamento	Recursos Infraestrutura Básica e Produtiva
Combate à Pobreza Rural (CadÚnico)	Até R\$ 9 Mil	Até R\$ 15 Mil	5 anos	Coletivo	Individual	Não Reembolsável
				Individual	Individual	Reembolsável
Nossa Primeira Terra	Até R\$ 15 Mil	Até R\$ 30 Mil	5 anos	Individual	Individual	Reembolsável
Consolidação da Agricultura Familiar	Até R\$ 15 Mil	Até R\$ 30 Mil	5 anos	Individual	Individual	Reembolsável

Fonte: MDA, 2005.

Em relação ao valor do empréstimo, o máximo a ser realizado é de R\$80 mil. E os juros, apesar de diferenciados de acordo com a

4. De acordo com o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), no art. 4º, incisos III e II, entende-se por Módulo Rural como a área rural determinada com o objetivo de suprir as necessidades de uma família e que possa ser explorado diretamente por essa para que obtenha sua subsistência e progresso socioeconômico (O ECO, 2013).

linha de crédito, não ultrapassam os 2% ao ano. Para os agricultores inscritos no CadÚnico, o valor da taxa de juros é de 0,5% ao ano, para os jovens entre 18 e 29 anos, 1% ao ano e, para os demais beneficiados, 2% ao ano. O prazo para pagamento do empréstimo é de 20 anos, sendo que o pagamento da primeira parcela pode ser realizado até 3 anos após o financiamento. Além dos recursos para a compra da terra, o PNCF disponibiliza empréstimos no valor de até R\$7.500,00 para contratação de assistência técnica. (MDA, 2005) (CONTAG, 2016b).

A RAAM na Colômbia

A RAAM foi impulsionado em diversos países, mas teve maior expressão na América Latina. Isso porque os países latino americanos possuem, em sua maioria, um alto nível de concentração fundiária. Conjuntamente, a partir dos anos 80, disseminou-se uma onda do pensamento neoliberal que inspirou este projeto para uma nova reforma agrária com o apoio do mercado. Neste contexto, Colômbia foi o primeiro país a adotar o programa sob a ótica neoliberal (PEREIRA; FAJARDO, 2015).

A Colômbia tem uma longa trajetória de conflitos agrários e tentativas de pouco sucesso de reforma agrária nos moldes tradicionais. Nos anos 60, ascendeu na Colômbia um forte movimento de revolta armada de camponeses por terras. Dada a influência estadunidense neste período, o governo colombiano respondeu com forte repressão aos movimentos e sindicatos, dando também apoio aos latifundiários por meio de proteção fiscal e comercial. Houve, no entanto, uma tentativa de reforma agrária preventiva com a lei 135 em 1961. Porém, essa tentativa foi rapidamente frustrada com a reação da classe dominante da época, através do Acordo de Chicoral, onde o Estado e empresários deram início à colonização de terras mais distantes e pararam a distribuição agrária. (MONTAÑA, 2006).

Assim, com a longa disputa por terras frequente na história colombiana, instituiu-se no país o Plano LASO (*Latin American Security Operation*) como estratégia de conter a revolta camponesa. Este plano acabou por agravar os conflitos sobre o latifúndio, dando origem a vários grupos armamentista como o *Ejército de Liberación Nacional* (ELN), as *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) e o *Ejército Popular de Liberación* (EPL). (CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA, 2013).

Deste modo, a questão latifundiária é central na Colômbia e permeia toda sua história como uma das grandes causas de instabilidade no país. Com o objetivo de sanar os problemas relativos aos conflitos agrários, e com isso alcançar a redução da pobreza rural e também dos conflitos políticos sobre essa questão, o governo colombiano aprovou a lei 160 em 1994 na tentativa de adequar o setor agrário à abertura comercial e, assim, criar uma condição favorável para a implementação de medidas neoliberais. (PEREIRA; FAJARDO, 2015).

Assim, a ideia da RAAM impulsionada pelo Banco Mundial, no caso da Colômbia, era de sanar as falhas deste mercado altamente imperfeito das terras, que se caracterizava por alta informalidade, assimetria de informação, segmentação de transações e controle de terras por meio econômico, político e militar ligados a grupos de guerrilha de esquerda e grupos paramilitares de direita. De igual modo, a equipe do Banco Mundial partia do pressuposto de que uma reforma agrária via mercado de terras seria um atrativo para os trabalhadores rurais e camponeses, o que diminuiria a pressão dos movimentos sindicais e revoltas sociais no campo; ao mesmo tempo que também, “diminuiria a concentração da propriedade e os custos da terra, tornando a agro exportação colombiana mais competitiva” (PEREIRA; FAJARDO, 2015, p. 163).

A lei 160, que institucionalizou o RAAM, determinou a criação do Sistema Nacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural Campesino para a planificação e coordenação do acesso progressivo à propriedade da terra aos trabalhadores agrários. (CONGRESO NACIONAL, Artículo 2, ley 160, 1994). Por meio destas instituições, os camponeses podem ingressar no mercado de terras, mediante subsídio outorgado pelo Estado que os permitiria ingressar no mercado como compradores. Assim, a redistribuição deixa de ser feita pelo Estado e passa a ser realizada no mercado de terras, seguindo assim a premissa neoliberal de reduzir o escopo de funções do Estado.

Entretanto, no caso da Colômbia, um mecanismo que funcionou como um grande viabilizador na aquisição de terras pelos trabalhadores foi a ampliação da lei 160 com a criação da Zona de Reservas Camponesas (ZRC). A ZRC foi criada por demanda dos camponeses e permitia que os camponeses pudessem ascender de forma coletiva com recursos jurídicos de defesa de suas terras. Assim, os camponeses utilizavam desta lei para fazer frente aos monopólios e latifundiários. De acordo com Montaña (2006), inicialmente a ZRC foi criada porque as terras eram originadas nas comunidades; mas, desde

a institucionalização da lei 160, uma outra variável se adicionou ao contexto de reforma agrária na Colômbia: o narcotráfico.

Em 1996, a Colômbia atravessou uma forte crise econômica que afetou o comércio ilegal de drogas, levando a uma sobreoferta de cocaína e que acabou por dificultar a realização da RAAM, já que grande parte dos trabalhadores rurais deste mercado perderam seus empregos. De acordo com Montaña (2006):

a súbita aplicação de políticas comerciais de abertura sobre uma agricultura afetada por condições monopolísticas de propriedade das terras aptas para a produção, reduzida tributação de impostos e elevada proteção tarifária, reduziu em mais de uma quinta parte a área semeada, especialmente de culturas sazonais, características da agricultura camponesa, causando a perda de mais de 300 mil postos de trabalho (MONTAÑA, 2006, s/p tradução nossa).⁵

Este cenário fez com que camponeses e trabalhadores, que dependiam das plantações de coca e de seu comércio, se mobilizassem na chamada “Marcha Cocalera”, a fim de que o governo sanasse suas perdas. A partir de então, gerou-se uma série de lutas sociais sobre as condições dos camponeses e trabalhadores rurais. Sobre essa questão, o Banco Mundial teve um papel central no desenvolvimento do “Plano Sur”, junto com o governo colombiano, ao fornecer recursos para a criação das primeiras reservas campesinas; isto é, dar mais um passo do que já se havia dado com a lei 160 e o decreto 1777, em direção à RAAM. (MONTAÑA, 2006).

Por meio do projeto da RAAM, com a lei 160 e o decreto 1777, constituiu-se cinco zonas de reservas campesinas na Colômbia: a zona El Pato Balsillas/ Caqueta com extensão de 88.401 hectares e 7.500 habitantes; a zona de Cabrera com 43.300 hectares e 9.300 habitantes; a zona Sur de Bolívar com 3.702 hectares e 3.300 habitantes; a zona de Guaviare com 463.600 hectares e 14.054 habitantes; a zona de Putumayo com 22.000 hectares e 4.700 habitantes. (MACHADO, 2001). Atualmente, há também uma sexta zona, constituída em 2002, chamada Antioquia-Bolívar, com 184.000 hectares e 35.810 habitantes. Para dados gerais, de 2010 ao ano de 2014, foram adjuntadas 2.360.718 hectares de terra para 78.922 famílias. (INCODER, 2014).

5. “La subita aplicación de políticas comerciales de abertura sobre la agricultura afectada por condiciones monopolísticas de propiedad de tierras para la producción, disminuida tributación de tasas y elevada protección tarifaria, disminuyó en más de una quinta parte la area sembrada, especialmente de culturas sazonales, características de la agricultura campesina, causando la pérdida de más de 300 mil puestos de trabajo” (MONTAÑA, 2006, s/p).

O desenvolvimento econômico como liberdade de Amartya Sen

A tese de Amartya Sen (2000) diz que o desenvolvimento econômico deve ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Ele propõe a liberdade como fim e como meio ao mesmo tempo para o desenvolvimento, pois seu enfoque se dá a partir do âmbito do indivíduo, que se desenvolve através da ampliação de suas escolhas e do fortalecimento de suas potencialidades (SEN, 2000).

A liberdade, para Sen (2000), é um conceito mais amplo, no qual o indivíduo tem um vasto poder de escolha. Este conceito contrasta com visões mais restritas, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do PIB, aumento da renda per capita, industrialização, avanço tecnológico ou modernização, como as teorias clássicas do desenvolvimento. De fato, esses cinco processos são obviamente importantíssimos como meios de expandir as liberdades. Porém, Sen (2000) parte do princípio de que as liberdades são fundamentalmente determinadas por saúde, educação e direitos civis. Deste modo,

ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-lo a alguns dos meios que, desempenham um papel relevante no processo (SEN, 2000, p. 52).

Essa ênfase nas liberdades e direitos básicos apoia-se em três pilares: sua importância intrínseca; seu papel consequencial de fornecer incentivos políticos para a segurança econômica; e seu papel construtivo na gênese de valores e prioridades. Uma variedade de instituições – ligadas à operação de mercados, a administrações, legislaturas, partidos políticos, organizações não governamentais, poder judiciário, mídia e comunidade em geral – contribui para o processo de desenvolvimento precisamente por meio de seus efeitos sobre o aumento e a sustentação das liberdades individuais (VEIGA, 2001).

Assim, para que haja desenvolvimento, os indivíduos necessitam de meios para poder exercer suas escolhas e assim ser: é deste pressuposto que Sen (2000) define liberdade como fim e como meio. Outrossim, a liberdade como fim está nesta dimensão do ser; isto é, aquela condição na qual o indivíduo é capaz de escolher, de ter a possibilidade de enfrentar e evitar todas as suas privações bá-

sicas, exercer a cidadania, é a liberdade para fazer, o vetor destas capacitações; isto é, são as bases para a real inserção do indivíduo na sociedade. Já a liberdade como meio está na dimensão do fazer; ou seja, são as escolhas em si, tais como liberdade política (liberdades de exercer a cidadania); facilidades econômicas (acesso a saúde, educação, bens materiais, oportunidade social); garantia de transparência (transparência em relações interpessoais de toda ordem; e uma rede de proteção (seguridade). (VEIGA, 2001).

Deste modo, é importante salientar que Sen (2000) não rompe com o sistema capitalista, mas propõe uma reforma na estrutura a fim de reduzir as desigualdades. Com a supremacia capitalista, tanto em termos de expansão geográfica quanto na produção de riqueza, identifica-se sua maior mazela, a geração de grande desigualdade de renda, o que tem tomado proporções gigantescas. Gera-se, então, uma contradição: nunca se produziu tanta riqueza, e nunca se produziu tantos pobres, já que há uma enorme concentração de renda para poucos. Deste modo, a teoria de Sen amplia a ideia de desenvolvimento trazendo um enfoque ao indivíduo, ao contrário das teorias clássicas sobre desenvolvimento que focalizam a sociedade em termos coletivos (SEN, 2000).

Assegurar tais liberdades é, portanto, também reduzir desigualdades já que a teoria de Sen prevê essa condição para todos os indivíduos. Segundo Veiga (2001), redução das desigualdades é benéfica ao crescimento econômico, ao contrário do que se costuma pensar tradicionalmente. De acordo com Veiga (2001), sociedades mais igualitárias socialmente tendem crescer em maior proporção do que sociedades com maior desigualdade social. Entretanto, o efeito da redução das desigualdades é irrisório em contextos em que haja disparidade no acesso à terra e à educação. Assim

menos desigualdade no acesso à propriedade da terra e à educação é, portanto, uma mistura exponencialmente benéfica ao desenvolvimento, já que além de aumentar o efeito positivo do crescimento sobre a pobreza, também turbinou o próprio crescimento (VEIGA, 2001, p. 105).

Para Sen (2000), o mercado deve estar atrelado ao Estado que deve possibilitar o aumento das capacidades e funcionamento do mercado para que os indivíduos façam suas escolhas livremente. Assim, quando o mercado exclui certos indivíduos da sociedade, o Estado deve agir para que eles possam atuar no mercado livremente. Entretanto, é importante salientar que Sen (2000) é expressa-

mente contra as políticas de transferência de renda, pois além de não fornecer liberdades substanciais, também impede outras.

Assim, as políticas públicas voltadas para educação e saúde devem ser vistas como primordiais para assegurar liberdades dos indivíduos. Neste ponto, a teoria de Sen (2000) está de acordo com os pressupostos neoliberais que focalizam também as políticas sobre educação no âmbito estatal. Contudo, o Estado também tem de tomar medidas sobre as liberdades que o mercado não esteja suprindo. Deste modo, o Estado deve estar atento à eficiência e à equidade dos resultados de suas políticas públicas, objetivando assegurar as liberdades individuais como, por exemplo, as questões de reforma agrária que devem ser feitas de modo a resolver o problema de equidade eficientemente.

Brasil e Colômbia sob a ótica de Amartya Sen

O projeto RAAM se enquadra como uma política que visa assegurar uma liberdade como meio que, no caso, seria o direito à terra. Do ponto de vista do desenvolvimento como liberdade, a RAAM se enquadra como um híbrido entre o papel do Estado e a do mercado. Deste modo, pode-se dizer que a reforma agrária assistida pelo mercado é uma política pública que busca dar a liberdade de acesso à terra, com a corroboração da organização internacional, Banco Mundial, que canaliza recursos para viabilizar um comércio nascente de aquisição de terras, isto é, dentro do mercado. A ideia de sanar as falhas estruturais, no caso a má distribuição de terras, com o intuito de dar as bases para que o mercado flua e leve ao crescimento econômica está intimamente conectado à redução de desigualdades.

Assim, a RAAM seria uma medida de busca de resultados eficiente e com equidade sobre as questões latifundiárias, mas que deixa que o processo seja efetivamente feito através do mercado. No entanto, não há na teoria de Sen uma crítica contra o mercado ou de seu uso para canalizar liberdades. Porém, há de se questionar o quão eficiente pode ser este projeto, uma vez que o mercado é volúvel e que visa o interesse privado e não o público. Deste modo, o meio em que os Estados tomaram para viabilizar esse mercado de terras, a fim de gerar equidade, foi com a criação de instituições, que controlassem este projeto, e com o auxílio de recursos do Banco Mundial.

Como foi explanado sobre a RAAM no Brasil e na Colômbia, de fato ambos os países adotaram o projeto, obedecendo as medidas propostas pelo Banco Mundial. Não compete a este artigo a análise das efetividades das políticas adotadas por estes países, mas de todos os modos, fica evidente o papel crucial do Banco Mundial no empreendimento de tais políticas e de sua efetivação. Isto é, em ambos os casos os recursos fornecidos pelo Banco Mundial viabilizaram o projeto.

No caso da Colômbia, faltou um olhar mais crítico quanto à adequação da RAAM ao contexto colombiano, onde as questões sobre reforma agrária estão imbricadas a outras questões, igualmente complexas, que são o narcotráfico e os grupos armamentistas. Assim sendo, a RAAM, na busca de gerar crescimento econômico e tornar o meio rural um polo atrativo de investimentos, acabou por gerar um efeito inverso em determinado momento, como foi explanado anteriormente. A superprodução de coca, além de levar a uma grande massa de trabalhadores desempregados, acarretou, em efeito cadeia, forte insatisfação popular e revoltas camponesas, chegando à instabilidade política e social na Colômbia.

Neste contexto a criação das Zonas de Reservas Camponesas (ZRC) foi crucial para conter as revoltas e retomar o andamento da RAAM; e mais uma vez a entrada de recursos pelo “Plano Sur”, fornecidos pelo Banco Mundial, viabilizaram a criação das ZRC. Outrossim, a criação da lei 160 foi um marco para conquistas dos direitos dos trabalhadores rurais e, conjuntamente com a emenda 1777, tem garantido tais direitos e dado suporte na aquisição de terras pelos mesmos.

Assim como no caso da Colômbia, a implementação do RAAM no Brasil também obteve certas consequências tanto quanto problemáticas. Apesar do baixo nível de transparência dos gestores públicos quanto aos resultados dos programas empreendidos, é possível apontar algumas falhas dos mesmos.

Em primeiro lugar, é possível perceber que grande parte das famílias, que obtiveram tais financiamentos, se encontra, atualmente, em situação de inadimplência; o que levou a diversas tentativas de renegociação das dívidas. Acredita-se que a incapacidade de aplicar os recursos de forma produtiva e que permitisse a geração de renda para pagamento dos empréstimos ocorreu, principalmente, devido à falta de assistência técnica (PEREIRA, SAUER, 2011; VICTOR, SAUER, 2002).

Apesar de estar prevista nos programas, a assistência técnica, quando realizada, ocorreu com frequência demasiadamente baixa. Além da insuficiência da quantidade de visitas, acusa-se que os técnicos, ao invés de auxiliarem os produtores familiares em seus projetos, acabavam por impor a cultura de produção de monoculturas em larga escala. Isso foi visto, por muitos, como uma forma de imposição e reprodução da cultura de produção em latifúndios em detrimento da agricultura familiar (VICTOR, SAUER, 2002; PEREIRA, SAUER, 2011).

Levando esses aspectos em consideração, levanta-se a questão de até que ponto esses programas contribuíram para o aumento da liberdade de escolhas dessa população. Apesar de, em tese, prover facilidades econômicas, a partir do acesso à terra, esses programas também acabaram por condicionar as famílias a um estilo de vida estranho ao seu, devido à necessidade de pagamento dos empréstimos. Ademais, essas famílias vivem agora em função do pagamento de suas dívidas, o que limita de forma significativa as suas liberdades de escolha. Somado a isso, o baixo investimento na capacitação dessas famílias e a baixa qualidade das assistências técnicas fornecidas, também contribuíram para a dificuldade que essas enfrentaram em alocar os recursos de forma eficiente. Desta forma, ao invés de gerarem renda, pagarem seus financiamentos e se emanciparem com o acesso à terra, as famílias acabaram por se encontrar atreladas a uma dívida que não possuem condições de pagar.

Além desses problemas, foram reportados inúmeros casos de superfaturamento, desvio de recursos e outros casos de corrupção. Ademais, o programa que fora anunciado pelo governo federal como um complemento aos mecanismos de reforma agrária tradicionais - por desapropriação - acabou por se tornar o principal deles. (PEREIRA, SAUER, 2011).

Na medida em que a RAAM não possui um caráter redistributivo em si, mas o de alívio da pobreza, através de uma rede de proteção, questiona-se até que ponto essa priorização pode ter servido antes como uma forma de reduzir as pressões dos movimentos sociais que de realizar uma redistribuição de terras. Assim, podemos considerar que os impactos da RAAM para a redução da desigualdade social, o aumento das liberdades dos indivíduos e o desenvolvimento, como colocado por Sen (2000), não são tão claramente efetivos como anunciado pelos governos e pelo Banco Mundial.

Ainda assim, é evidente a influência do Banco Mundial neste processo, uma vez que os Estados alteraram suas políticas e até mesmo suas leis, como é o caso da Colômbia. Com a RAAM, o Banco Mundial também apresentou uma nova concepção de Estado como aquele de ajustador das deficiências de mercado. A partir dessa nova concepção, os Estados passaram a enfrentar também novos paradigmas, haja vista os problemas sociais decorrentes deste modelo como também as exigências de setores mais desfavorecidos da sociedade por maior atuação do Estado na reforma agrária.

Considerações finais

O presente artigo procurou compreender o alcance do Banco Mundial, através do RAAM, em difundir o papel do Estado na promoção do desenvolvimento no que tange o acesso à terra, utilizando a teoria de Sen sobre o desenvolvimento econômico como liberdade para analisar este alcance. Desta forma, a RAAM pode ser vista como um projeto que visa garantir a liberdade de aquisição de terras por trabalhadores rurais e que o faz por meio do mercado. Nesse sentido, o Estado tem o papel de dar bases jurídicas e de controlar este mercado via suas instituições públicas.

Como visto no caso de Brasil e Colômbia, ambos os países adotaram as medidas da RAAM propostas pelo Banco Mundial, a partir da criação de leis e projetos coerentes com o programa. Assim, é possível perceber que nesses países o modelo de reforma agrária foi ganhando uma centralidade cada vez maior dentro das políticas de acesso à terra, em relação àquelas em que o Estado é o principal agente, como no caso das desapropriações. Dessa forma, o Banco Mundial, através desse programa, foi capaz de influenciar a forma como esses dois países entendem o papel do Estado na promoção do desenvolvimento no que tange o acesso à terra.

Entretanto, sob a perspectiva de desenvolvimento enquanto liberdade proposta por Sen, pode-se concluir que a RAAM não garante a liberdade como meio no que se refere ao acesso à terra, e chegou em alguns casos a privar os indivíduos de outras liberdades. Assim, o que se destaca, em ambos os casos, é uma falta de adequação do projeto ao contexto específico de cada país. Na Colômbia, a crise econômica, atrelada aos processos de liberalização e à RAAM, geraram um efeito colateral e superprodução de coca, agravando o problema do desemprego e revoltas camponesas no país. No Brasil,

faltou maior observância quanto à seguridade das terras e falta de assistência técnica que acabou por privar os indivíduos de outras liberdades e de exercer suas escolhas com relação ao estilo de vida que lhes foi imposto pelo modelo desta política.

Desse modo, observa-se que a limitação do papel do Estado nas políticas de reforma agrária passadas pelo Banco Mundial, conjugada com o processo distributivo pelas vias do mercado, levou a um resultado parcial quanto à garantia das liberdades sobre a terra. Assim, a partir da RAAM, a discussão volta-se novamente sobre qual deve ser o escopo do Estado nas políticas para garantir as liberdades como meio e como fim de forma efetiva.

A RAAM foi um projeto desenvolvido sob os preceitos neoliberais e com o objetivo de gerar crescimento econômico. Na perspectiva de Sen (2000), esse crescimento econômico só é possível na medida em que os Estados assegurem as liberdades dos indivíduos que não são abarcadas pelo mercado. Nesse sentido, fica em evidência a necessidade de estudo sobre novas formas de políticas públicas que possibilitem a geração destas liberdades com equidade e eficiência.

Referências

BANCO MUNDIAL, **Rural poverty alleviation in Brazil: toward an integrated strategy**. Washington DC, 2003.

BANCO MUNDIAL, **Project Appraisal Document to Brazil for Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project**. Report no. 16342-BR, 1997.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Reforma agrária: compromisso de todos**. Brasília: Presidência da República, 1997.

CONTAG, Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares. **Capacitação Inicial: Partilhar os saberes e ampliar os caminhos para conquistar a terra e o desenvolvimento sustentável, justo e solidário**. CONTAG, 2016a.

CONTAG, Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares. **Programa Nacional de Crédito Fundiário: Um jeito de conquistar a terra para viver e produzir com liberdade e dignidade**. CONTAG, 2016b.

DEININGER, K., FEDER, G. **Instituciones y política de tierras: mensajes fundamentales del Informe de la Investigación sobre política**. Texto apresentado no Taller regional sobre asuntos de tierras en Latinoamérica y el Caribe, Pachuca, Hidalgo, maio de 2002

ELLIS, Robert E. China in Latin America: the whats and wherefores. **Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2009**

MDA, Ministério do Desenvolvimento Agrário. PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário. – Manual de Operações. MDA, novembro, 2005

PEREIRA, J.M.M.; SAUER, S. A **“reforma agrária assistida pelo mercado” do Banco Mundial no Brasil**: dimensões políticas, implantação e resultados. In Revista Sociedade e Estado – Volume 26, n.º. 3, setembro/dezembro de 2011.

SANTOS, Reili Amon-Há Vieira dos. **Concentração da posse da terra e o Programa Nacional de Crédito Fundiário**: Uma análise para o Estado do Rio Grande do Norte, 2006-2012. 2012-142f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande Do Norte, Natal, 2012.

CENTRO NACIONAL DE MEMÓRIA HISTÓRICA. **La política de reforma agraria y tierras en Colombia**. Esbozo de una memoria institucional. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.

PEREIRA, João Márcio Mendes; FAJARDO, Dário. A **“reforma agrária assistida pelo mercado” do Banco Mundial na Colômbia e no Brasil (1994-2002)**. Revista Brasileira de História. São Paulo, v. 35, n.º 70, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1806-93472015v35n70001> Acesso em 26 Out. 2016

PEREIRA, João Márcio Mendes. **A política agrária do Banco Mundial em questão**. Estudos Avançados, vol. 20, n. 57, maio-agosto, 2006, p. 355-383

PEREIRA, João Márcio Mendes. **A política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial: fundamentos, objetivos, contradições e perspectivas**. São Paulo: Hucitec, 2010.

MONTAÑA, Darío Fajardo. **Las reservas campesinas: otra experiencia en la brega por la tierra y la organización**. Prensa Rural. 2006. Disponível em: <http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article302> Acesso em 26 Out. 2016

CONGRESO NACIONAL. **Artículo 2; Ley 160**. 1994. Disponível em: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994.html Acesso em 26 Out 2016.

INCODER. **HECTAREAS FORMALIZADAS Y ADJUDICADAS** - Desde Agosto de 2010. 2014. Disponível em: http://www.incoder.gov.co/documentos/A%-C3%91O_2014/Gestion_Incoder/Informe_Gestion/Reporte_Hectareas/13.%20 REPORTE%20CONSOLIDADO%20HECTAREAS%20Y%20SISMEG%20CORTE%20DICIEMBRE%2031%20DE%202014.pdf Acesso em 27 Out. 2016

MACHADO, Absalón. **Colombia, tierra y paz. Experiencias y caminos para la reforma agraria. Alternativas para el siglo XXI**, 1961-2001, Bogotá. 2001. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=Nm6RhK1JV8M-C&pg=PA197&lpg=PA197&dq=logros+de+la+ley+160+decreto+1777+colombia&source=bl&ots=QLI6XK1FKJ&sig=8qj8oIrIXt_VpfB89makrJNyJ_U&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwi45P_15_rPAhVKLyYKHRFNDzoQ6AEIOTAE#v=onepage&q=logros%20de%20la%20ley%20160%20decreto%201777%20colombia&f=false. Acesso em: 27 Out. 2016

NAIM, Moises. **Transição para o regime de mercado na América Latina: dos choques macroeconômicos à terapia institucional**. In: LANGONI, Geraldo. A Nova América Latina. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora, 2ª edição, 1997. p. 211-263.

O ECO. **Dicionário Ambiental:** O que são módulos rurais. Disponível em: << <http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/27444-o-que-sao-modulos-rurais/>>>. Publicado em 05.ago.2013. Acesso em: 30.out. 2016

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

VADELL, Javier A. A China na América do Sul e as Implicações Geopolíticas do Consenso do Pacífico. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v.19, n. suplementar, p. 57-79, nov. 2011.

VICTOR, Andréa Dias; SAUER, Sérgio (coords.) **Estudo sobre a política do Banco Mundial para o setor agrário brasileiro com base no caso do Projeto Cédula da Terra.** Brasília: CPT/MST/Rede Brasil/FIAN-Brasil, outubro, 2002.

VEIGA, José Eli. **O Brasil Rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento.** 2001, Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a10.pdf>. Acesso em: 01 de Nov de 2016.

WILLIAMSON, John. **Latin America adjustment: how much has happened?** Washington: Institute for International Economics, 1990

Aprovado: 21/02/2017

Recebido: 24/11/2016

Cooperação e Interdependência: o Haiti no Regime Internacional de Mudanças Climáticas (RIMC)

*Cooperation and Interdependence:
Haiti in the International Regime on Climate Change*

Guilherme Messias Junglaus*
Victor de Matos Nascimento**

Resumo

O presente artigo tem como objetivo compreender como os acordos que fundamentam o Regime Internacional de Mudanças Climáticas (RIMC) podem beneficiar o Haiti, tendo em vista a cooperação internacional para a prevenção dos danos causados pelas mudanças climáticas. O embasamento teórico utilizado foi da Interdependência Complexa, dos Regimes Internacionais e das Comunidades Epistêmicas. O estudo do caso apresentado é do Haiti inserido no RIMC. O principal resultado da pesquisa foi o de que na medida em que os acordos do RIMC têm sido feitos, eles têm produzido mudanças na agenda de mudanças climáticas, o que pode vir a favorecer o Haiti.

Palavras-chave: Cooperação; Regime Internacional de Mudanças Climáticas; Haiti; Interdependência Complexa.

Abstract

The present article has the objective to understand how the agreements that fundaments the International Regime on Climate Change can benefit Haiti, having in mind the international cooperation for the prevention of the damage caused by the climate changes. The theoretical approach applied was a presentation of the Complex Interdependence, of the international regimes and questions related to them, and of Epistemic Communities, summed up to the case studied of Haiti insert in the International Regime on Climate Change. The main result of the research done was the fact that in so far as the agreements of that regime are being done, they have produced changes in the climate changes agenda, what can come to benefit Haiti.

Key-words: Cooperation; International Regime on Climate Change; Haiti; Complex Interdependence.

* Graduando do quinto período de Relações Internacionais na PUC-Minas; guilherme.junglaus@hotmail.com

** Graduando do quinto período de Relações Internacionais na PUC-Minas; victormatos-nasc@gmail.com

Introdução

Sabe-se que o Sistema Internacional está sofrendo grandes alterações devido às mudanças climáticas. Neste sentido é necessário pensar em cursos de ação possíveis para este cenário. Um deles é o desenvolvimento da cooperação internacional para constituir acordos internacionais que visem impor regras aos países com o intuito de minimizar os danos destas mudanças. Portanto, agindo assim, desenvolveu-se o Regime Internacional de Mudanças Climáticas (RIMC), o qual é fundamentado em alguns acordos internacionais, como o Protocolo de Kyoto.

Tendo isto em mente, o presente artigo busca entender como os acordos que fundamentam o RIMC podem beneficiar o Haiti, a partir da cooperação internacional para a prevenção dos danos causados pelas mudanças climáticas. A hipótese é a de que graças a estes acordos, o RIMC se torna altamente institucionalizado e consegue interferir na formulação de políticas internas e externas. Através da cooperação internacional os países que fazem parte do RIMC buscam minimizar e/ou diminuir as mudanças climáticas interferindo externamente no Haiti, tornando-o menos vulnerável.

A sessão teórica do artigo visa dar fundamentação ao caso estudado, e principalmente, explicar, aos olhos das teorias de Relações Internacionais citadas, o RIMC. Dessa maneira, primeiramente apresentou-se os conceitos e a teoria da Interdependência Complexa de Keohane e Nye; a discussão em *After Hegemony* de Keohane, somado ao seu artigo que discute a demanda por Regimes Internacionais; a definição de regimes de Krasner; a de instituições de Duffield; e, por fim, o conceito de Comunidades Epistêmicas de Adler e Hass.

Finalmente, o artigo aplica estes conceitos para responder o problema apresentado e finaliza com as considerações finais.

O sistema internacional interdependente e suas instituições

O livro *“Power and Interdependence”* de Keohane e Nye (2012) buscou desenvolver uma teoria para as Relações Internacionais em resposta a teoria que predominava na época (1977) em que foi escrito, o Realismo, teoria esta que foi intitulada de Interdependência Complexa. Para estes autores a natureza da política mundial havia mudado, e, portanto, uma teoria que abarcasse essa mudança era

necessária. Todavia, isto não implica em descartar completamente pressupostos realistas, uma vez que, em muitos sentidos esta teoria está entranhada na Interdependência Complexa (KEOHANE e NYE 2012).

Com o fim da Guerra Fria o cenário internacional se alterou, durante este período a atenção principal dos Estados era com questões de segurança nacional. Sendo assim, como explicado pelo Realismo, o que os Estados buscavam eram maximizar seu poderio militar para garantir sua sobrevivência no Sistema Internacional. Com isto, os Estados usariam da força ou da ameaça do uso da força sempre que entendessem como necessário (KEOHANE e NYE 2012).

Foi então que estes autores perceberam que com o pós-guerra um ambiente novo havia surgido que era globalizado e interdependente. Nele os Estados têm uma dependência mútua não só na área da segurança, mas também em áreas como a econômica – principalmente, nas comunicações, devido o surgimento de novas tecnologias e até mesmo nas aspirações humanas. Neste sentido, o poder militar não é único e o mais importante para a almejada sobrevivência estatal e sim outros poderes também passaram a ser importantes, como o econômico (KEOHANE e NYE 2012).

Para Keohane e Nye (2012), Poder “ (...) pode ser pensado como a habilidade do ator de fazer com que outros façam alguma coisa que em outras circunstâncias não fariam (e sob um custo aceitável para o ator) (KEOHANE e NYE 2012, 10, tradução nossa).”¹ Com este conceito inovador, percebe-se que o simples acúmulo de *capabilities* não é suficiente, logo, ter poder econômico, por exemplo, pode ser um caminho mais eficiente, dependendo da situação, especialmente se esta não for de “vida ou morte”, pois segundo os autores, é mais viável usar outros tipos de poderes do que o bélico (KEOHANE e NYE 2012).

Além disso, este Poder apresenta duas dimensões dentro da Interdependência: o da Sensibilidade e o da Vulnerabilidade, sendo que o último se destaca como mais relevante, pois o país que se apresenta como o menos vulnerável é quem tem mais capacidade de definir as regras do jogo. Por Sensibilidade os autores entendem os “degraus de capacidade de resposta dentro de uma estrutura política – o quão rápido mudanças em um país trazem custos de mu-

1. Power can be thought of as the ability of an actor to get others to do something they otherwise would not do (and at an acceptable cost to the actor).

danças em outro país (...)”² (KEOHANE e NYE 2012, 10, tradução nossa) e Vulnerabilidade é “como a responsabilidade de um ator de sofrer custos impostos por eventos externos até mesmo quando políticas tenham sido alteradas”³ (KEOHANE e NYE 2012, 11, tradução nossa).

Para melhor caracterizar a Interdependência Complexa como uma teoria é necessário entender três conceitos fundamentais que a caracterizam. Um destes conceitos é a existência de canais múltiplos, onde as sociedades são conectadas por canais que podem ser interestatais, transgovernamentais e/ou de relações transnacionais. Logo, há uma descentralização do papel exclusivo ao Estado como ator principal, dando evidência a atores, como por exemplo, as organizações internacionais, as quais podem ser entendidas como uma arena e podem ajudar a formar a agenda internacional (KEOHANE e NYE 2012).

Outra característica é a agenda da política internacional, se agora há uma maior multiplicidade de atores, há também maior multiplicidade de questões que são abordadas dentro desta agenda. Desse modo, problemas podem passar por um processo de politização, como exemplo, uma maior preocupação com questões relacionadas ao meio ambiente, o que é uma pauta dessa agenda. Assim, o que caracteriza esta agenda composta de múltiplos assuntos é a ausência de hierarquia, como havia no Realismo com a diferenciação entre *High Politics* (âmbito militar) e *Low Politics* (âmbito econômico e social) (KEOHANE e NYE 2012).

A terceira característica é definida pelo fato de que os autores percebem que quando a Interdependência Complexa prevalece, o uso de força militar entre governos que estão em uma mesma região geográfica não ocorre. O que se tem é um menor uso do poder militar e um maior uso do poder econômico, isto porque resolver conflitos econômicos com a força militar é irrelevante – a não ser que este conflito seja com um inimigo, de uma aliança econômica rival (KEOHANE e NYE 2012).

Tendo em vista as discussões já desenvolvidas por Keohane e Nye (2012) acerca do ambiente de interdependência no qual se encontram os vários atores do Sistema Internacional, Keohane

2. [...] degrees of responsiveness within a policy framework - how quickly do changes in one country bring costly changes in another [...]

3. [...] as an actor's liability to suffer costs imposed by external events even after policies have been altered.

(2005) trabalha depois em seu outro livro, “After Hegemony”, quais são as condições necessárias para que haja cooperação entre os países, a partir da ideia de que existem interesses comuns. Além disso, Keohane (2005) questiona se a cooperação pode ocorrer mesmo na ausência de um hegêmona (KEOHANE 2005).

Keohane (2005) reconhece que a cooperação no cenário político mundial é complexa, tendo em vista a anarquia e as imprecisões sobre as ações de cada ator, sobretudo dos Estados. Entretanto, apresenta o argumento de que, a interdependência entre os atores é fundamental para haver cooperação mesmo sem existir um Estado hegêmona e que a mesma pode ser facilitada por meio de Regimes Internacionais. Para o autor, a cooperação é possível, justamente pela diversidade da agenda de temas e a existência de interdependência entre os atores (KEOHANE 2005).

Keohane (2005) define que a “(...) cooperação intergovernamental acontece quando políticas realmente seguidas por governos são consideradas por seus participantes como um facilitador das realizações de seus objetivos, como um resultado de um processo de coordenação política⁴” (KEOHANE 2005, 51-52, tradução nossa). Nessa lógica, o autor acrescenta que cooperação não pressupõe que não existam mais conflitos nas relações, e sim que ela seja uma reação a eles. Os Estados possuem interesses comuns e a cooperação é vista pelos governantes como um meio de realizar diversos objetivos, além do outro papel que os Estados possuem de coordenar políticas. Assim, a cooperação existe em um contexto regido por Instituições Internacionais, ou seja, em um ambiente regido por regras (KEOHANE 2005).

O conceito de instituições é melhor trabalhado por John Duffield (2007), sendo definidas como um “(...) conjunto relativamente estável e relacionado de normas e regras constitutivas, regulatórias e procedimentais que pertencem ao sistema internacional, aos atores no sistema (incluindo os Estados assim como entidades não estatais) e suas atividades⁵” (DUFFIELD 2007, 2, tradução nossa). Tanto as normas, como as regras, servem para regular os comportamentos dos atores dentro das instituições pois esse é o objeti-

4. [...] intergovernmental cooperation takes place when the policies actually followed by one government are regarded by its partners as facilitating realization of their own objectives, as the result of a process of policy coordination.

5. [...] relatively stable sets of constitutive, regulative, and procedural norms and rules that pertain to the international system, the actors in the system (including states as well as non-state entities), and their activities.

vo dos atores ao se envolverem nas mesmas, já que as instituições guiam suas ações, na expectativa de que os outros façam o mesmo, o que viabiliza a cooperação (KEOHANE 2005).

Nessa lógica, para Keohane (2005), o que leva os atores a cooperarem dentro das instituições é o fato de se valerem da Escolha Racional, que se caracteriza a partir da ideia de que os atores agem conscientemente e de modo voluntário, mas suas escolhas se dão dentro dos limites da situação, que por sua vez está dentro de um contexto institucional, ou seja, há a presença de constrangimentos (KEOHANE 2005).

Diante desses elementos é que se faz possível compreender os Regimes Internacionais, como Krasner (1983) define em seu livro “International Regimes” são

“(…) um conjunto de princípios implícitos e explícitos, normas, regras e procedimentos de decisão em volta do qual as expectativas dos atores convergem em uma dada área das relações internacionais. Princípios são crenças de fato, causa ou retidão. Normas são padrões de comportamentos definidas em termos de direitos e obrigações. Procedimentos de tomadas de decisão são procedimentos persistentes para que se faça e se implemente a escolha coletiva⁶” (KRASNER 1983, 2 apud KEOHANE 2005, 57, tradução nossa).

Keohane (2005) vai de encontro com o que o Krasner (1983) define, na medida em que está interessado no fato de que os Regimes funcionam como estruturas para orientar condutas em determinada área, logo princípios, normas e procedimentos são partes fundamentais, porque são estabelecidos na própria relação que se desenvolve entre os membros que são envolvidos pelo regime, mas também é uma estrutura que possui coerções sobre eles. Além disso, abrangem áreas específicas chamadas de *issue-areas*, como questões políticas, culturais ou ambientais, e não o Sistema Internacional como um todo (KEOHANE 2005).

Ainda com o intuito de trabalhar melhor o conceito de cooperação e como ela pode ocorrer, têm-se o trabalho de Mancur Olson no livro “A lógica da ação coletiva” (1999). Neste livro o autor quer

6. [...] sets of implicit and explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causations, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice (KRASNER, Stephen D. International Regimes, 1983. In: KEOHANE, Robert O. 2005. After Hegemony: Cooperation and discord in the world political economy. Princeton University Press).

entender como que grupos formados por indivíduos racionais e que são centrados em seus interesses terão vontade de agir em favor do interesse grupal, a despeito de seu próprio (OLSON 1999).

Como conclusão, o autor identifica que a promoção do interesse de grupos grandes é mais difícil. Todavia, o contrário poderá ocorrer se a busca pela cooperação estiver ocorrendo em um grupo pequeno (um conjunto pequeno de países, por exemplo), ou que haja algum tipo de coerção. Ou ainda, a existência de certos dispositivos especiais que sejam capazes de fazer os indivíduos agirem em favor do grupo, tal como incentivos seletivos, os quais estimulavam este indivíduo racional a agir de modo a priorizar o grupo (OLSON 1999).

Neste sentido, é importante ressaltar que Keohane (2005) concorda com Olson (1999) uma vez que para ambos a cooperação será facilitada e certa se for feita em um grupo pequeno e/ou com auxílio de medidas como os incentivos coletivos, além de que conclui frisando o quão benéfica é a ação coletiva por meio dos Regimes Internacionais, uma vez que possibilita a todos ganhos diante de um ambiente de incertezas (KEOHANE 2005).

Uma outra discussão que Keohane desenvolve se chama “The Demand for International Regimes”. Essa discussão se faz muito válida nesse momento, uma vez que já se compreende bem o que são os regimes internacionais, logo, é necessário entender como se dá a demanda por eles. Keohane (1988), buscar compreender como a cooperação por meio de regimes é capaz de produzir ordem na política internacional (KEOHANE 1983).

Por definição, regimes são entendidos como um conjunto de normas, princípios e regras para que as expectativas dos atores convirjam na tomada de decisões. Um ponto de questionamento de Keohane (1983) é o porquê atores com interesses próprios vão se associar à um regime e porque a mudança nos regimes é importante.

Anteriormente, a concepção que predominava era a da “teoria da estabilidade hegemônica”, que afirmava que uma concentração de poder seria um auxílio para o desenvolvimento de regimes fortes, e se houvesse muita fragmentação, haveria regimes fracos. Mas como já colocado anteriormente, Keohane (1983) discorda desse argumento, afirmando que, essa teoria é repleta de falhas, como a não explicação da quantidade de regimes que há hoje, em um tempo em que a presença hegemônica é mais fraca (KEOHANE 1988).

Para o autor, para que os regimes sejam criados ou mantidos, há certos incentivos e constrangimentos pelos quais os atores passam, uma vez que estão inseridos no Sistema Internacional. Logo, a demanda por regimes varia de acordo com esses incentivos que o sistema coloca. Já que, por exemplo, havendo mais divergências entre os atores em alguma área, são maiores as chances de se demandar por regimes. A própria interdependência é entendida como um constrangimento, pois na medida em que aproxima os atores, faz com que os mesmos tenham que se posicionar diante dos outros e que, conseqüentemente, demandem por regimes para regerem essa situação (KEOHANE 1983).

Cabe aos regimes propiciar um padrão estável sobre os comportamentos dos atores – por meio de regras - além de permitir que as relações entre os mesmos (a partir da premissa de que possuem as mesmas expectativas) consigam se adaptar em diferentes situações. Tendo em vista a Escolha Racional, já citada, os Estados acreditam que os regimes são de fato capazes de promoverem acordos benéficos, uma vez que superam as incertezas da política internacional (KEOHANE 1983).

Além disso, segundo Keohane (1983) os atores também calculam um modo de aumentar seus resultados e decidem se associar pois têm a crença de que os regimes são efetivos. Logo, a demanda por regimes varia a medida que há mais desejo por eles e de acordo com a própria capacidade que eles possuem de serem efetivos (KEOHANE 1983).

Uma vez que há a anarquia no Sistema Internacional, ou seja, que não existe uma estrutura que determine que os Estados possuem uma responsabilidade oficial diante dos outros e que há uma dificuldade em se ter as informações necessárias, os Regimes Internacionais se apresentam como uma resposta frente a esse cenário. (KEOHANE 1983).

Os acordos entre os Estados, como os bilaterais e multilaterais, tendem a ser mais custosos, pois consideram os elementos supracitados. Logo, os regimes têm a capacidade de reduzir esses custos e um elemento que propicia isso é a própria interdependência. Quanto maior for e quanto mais densa for determinada questão, maior será a necessidade do regime, justamente porque é o interesse de muitos e a Escolha Racional os conduz a aceitar essa situação, entendida como a melhor opção (KEOHANE 1983).

Keohane (1983) acrescenta que os Estados mais fracos tendem a precisar mais de participar de regimes do que os Estados

mais poderosos, justamente no intuito de poderem participar com mais igualdade em relação aos outros diante de situações específicas. De qualquer forma, a presença de Estados fortes e fracos é necessária para que todo o processo funcione, porque só assim que haverá menos incerteza entre todos (KEOHANE 1983).

O autor frisa a questão de que o hegêmona não é uma condição necessária para os regimes, uma vez que o Sistema Internacional é dotado de institucionalizações e que elas são capazes de sustentar a conjuntura, até mesmo em razão da interdependência. O autor afirma que não é possível um mundo no qual os atores se relacionem e que não haja regimes para regê-las. Por fim, Keohane apresenta o argumento de que é no intuito de promover-se que os Estados aceitam coordenar seus comportamentos, para que cheguem a objetivos coletivos (KEOHANE 1983).

Além de tudo isto que já foi apresentado é necessário entender o que são Comunidades Epistêmicas e como elas interferem na coordenação de políticas internacionais. Segundo Peter Hass (1992), uma Comunidade Epistêmica “é uma rede de profissionais com competência reconhecida e competência em um domínio particular e uma autoridade de afirmar um conhecimento de políticas relevantes dentro deste domínio ou *issue-area*”⁷ (HASS 1992, 3, tradução nossa).

A principal contribuição destas Comunidades para a sociedade é ter a capacidade de influenciar os tomadores de decisões políticas. Sendo assim, quando estes tomadores de decisões devem agir, escolhendo uma ou outra alternativa política, se indagando sobre qual caminho seguir, eles se encontram em um cenário de incertezas. Isto ocorre porque, como se sabe o mundo se tornou mais complexo e problemático (HASS 1992) – dado por exemplo, a expansão da agenda internacional, como evidencia a Interdependência Complexa.

É neste sentido que as Comunidades por terem o conhecimento e a experiência necessária para ter elucidação sobre uma área temática, podem ajudar os tomadores de decisões, com o fornecimento de informações que foram coletadas e analisadas ao longo de anos. Dessa forma, podem esclarecer por exemplo, as relações de causa e efeito de uma dada situação e fornecerem conselhos e

7. [...] is a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area.

análises de possíveis resultados sobre certos cursos de ação. Com isto elas podem fornecer um sentido que terá legitimidade internacional aos resultados das ações políticas que foram tomadas, além de poderem explicar sobre a natureza das interações políticas e, então, ajudarem a formular políticas (HASS 1992).

Neste cenário o que se percebe é que cada vez mais a complexidade das relações aumentam e junto a isso cada vez mais, então, os tomadores de decisões recorrem as Comunidades Epistêmicas e são, portanto, moldados por elas. Dessa maneira, é muito importante estudá-las, pois as mesmas podem ser uma possibilidade para compreender a política internacional, e logo, entender a evolução de uma ordem internacional que elas ajudaram a construir (ADLER e HASS 1992).

O Regime Internacional de Mudanças Climáticas e o Haiti

Tendo em mente toda esta fundamentação teórica, o objeto de estudo deste artigo é o Regime Internacional de Mudanças Climáticas (RIMC) e o que se busca entender é como os acordos que fundamentam este regime podem beneficiar a República do Haiti, tendo em vista a cooperação internacional. Portanto, primeiramente é necessário entender o que é e como se caracteriza o RIMC.

O RIMC é considerado um dos principais e mais bem institucionalizados Regimes Internacionais. Para entendê-lo é necessário conhecer seus principais instrumentos, que são a convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática de 1992 e o Protocolo de Kyoto de 1997. Este protocolo estruturou-se pela divisão dos países entre pertencentes e não-pertencentes, assim os primeiros ficaram responsáveis por, até o ano de 2012, ter um limite máximo de emissões de poluentes. Já a convenção Quadro teve o papel de consolidar uma agenda internacional sobre como agir para minimizar os problemas ambientais globais, se atentando em estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera (VIOLA 2002).

Dentro do Regime é possível perceber uma união dos países em blocos menores, onde todos os países de um certo bloco compartilham de posições sobre o RIMC parecidas e possuem políticas externas ou posições oficiais similares a respeito do Regime. Assim, pode-se afirmar que o Haiti se encaixa no bloco dos países pobres, junto com Bolívia, Bangladesh e África Subsaariana, por exemplo. Neste sentido, setores da sociedade destes países demonstram-se

como favoráveis ao enrijecimento do Regime, uma vez que isto implica em ganhos consideráveis aos mesmos, e provavelmente eles estarão isentos de compromissos com redução de emissão, por exemplo, até 2050 (VIOLA 2002).

Além desta possível associação com os países pobres, o Haiti também faz parte da “Alliance of Small Island Countries” (AOSIS) – nome em inglês, que representa os interesses comuns dos países ilhas dentro no RIMC. Um destes interesses é também a busca pelo enrijecimento do regime, para que se minimizem as mudanças climáticas. Buscam isto, pois estas mudanças são algo que ameaça a própria existência territorial dos mesmos. O que é importante ressaltar é que ao se unir desta maneira, o Haiti ganha força (AOSIS 2015).

O Haiti, localizado na América Latina, foi uma colônia de exploração espanhola e francesa que recebeu muitos escravos vindos da África e, portanto, a maior parte da população possui essa origem (CIA s.d.). Em decorrência desse passado, que não permitiu o mesmo desenvolvimento que outros países ocidentais no que concerne a critérios políticos, econômicos e sociais, o Haiti pode ser entendido como um país que vivencia problemas crônicos e interferências como as mudanças climáticas o afeta em demasia.

Países da América Latina, dentre eles o Haiti, representam um número ínfimo em emissões históricas. Sua economia se resume ao setor de agricultura, sobretudo o de subsistência, o que demonstra fragilidade diante do capitalismo e uma dependência em importações. Para amenizar essa questão, o Haiti procura participar de acordos de comércio como o “Caribbean Basin Trade Partnership Act” (CBTPA), no intuito de manter sua economia aberta e reduzir sua vulnerabilidade. O ponto, também, é que desastres naturais e desflorestamento o prejudicam ainda mais, uma vez que danificam sua economia, onde não consegue se desdobrar (Programme 2011).

Em decorrência do contexto citado e do terremoto de janeiro de 2010, 80% da população vive abaixo da linha de pobreza, 54% em miséria extrema e a economia até hoje não conseguiu se recuperar. Mais recentemente, em 2016, o país foi atingido por um forte maremoto, o que complicou ainda mais a situação (CIA s.d.).

Mas um ponto fundamental está além do contexto histórico, da posição econômica e geográfica do país, mas sim na sua política. O país registra um alto nível de corrupção, de descrença populacional de que o governo é capaz de suprir as necessidades, de baixos ní-

veis educacionais (CIA s.d.). O que o governo tem feito desde 2011, são medidas de curto/médio prazo, para promover investimentos na recuperação e no desenvolvimento do país. Os programas promovidos por organismos internacionais procuram incentivar o país a preservar seus recursos naturais, a promover atividades de governança, tudo no intuito de minimizar internamente essas questões (Programme 2011).

Nessa linha, o que se percebe é que quando se analisa o RIMC, os problemas relativos às mudanças climáticas são coletivos, ou seja, afetam todo o Sistema Internacional (VIOLA 2002). Assim, quando se parte do pressuposto de que o mundo é interdependente e possui uma agenda internacional mais ampla (KEOHANE e NYE 2012), certamente os problemas referentes ao clima são parte importante dela. Além disso, se todos os Estados são afetados pelas mudanças climáticas uns serão mais do que outros. É neste sentido que o Haiti se demonstra como um país pouco sensível e altamente vulnerável as mudanças climáticas.

Utilizando-se destes dois conceitos de Keohane e Nye (2012), o país é pouco sensível, pois as mudanças de suas políticas domésticas, por exemplo, não afetam outros países de maneira a gerar muito custo aos outros, visto sua precária estrutura política e socioeconômica apresentada. Por outro lado, é muito vulnerável, pois o Haiti é muito afetado com os custos externos impostos a ele, ou seja, sofre muito com a mudança climática (expressado nas catástrofes naturais que o país sofreu nos últimos anos, por exemplo), sendo que ele pouco contribuiu para que a mudança do clima acontecesse (Programme 2011).

É por esse motivo que o RIMC e seus acordos, criados com base na cooperação internacional pode beneficiar o Haiti, pois este conjunto de regras internacionais que interferem nas relações de interdependência (KEOHANE e NYE 2012) podem contribuir para que o Haiti venha a se tornar menos vulnerável. Isto porque, uma vez que se alcance o sucesso almejado pelos acordos do RIMC a tendência é que as mudanças climáticas sejam minimizadas e, portanto, os custos externos impostos ao país latino-americano sejam reduzidos.

Uma premissa de Keohane (2005) para que ocorra a cooperação internacional é a interdependência, ou seja, há uma gama de interesses comuns que unem os Estados (KEOHANE 20005). Nessa lógica, o ponto é pensar no Haiti inserido nesse quadro de cooperação, que ocorre por meio dos regimes, para que conjuntamente a

outros Estados, como os pequenos - que estão em situações mais próximas – por exemplo, possa se fazer relevante.

Duffield (2007) em sua definição de instituições internacionais considera também entidades não estatais e enfatiza o caráter normativo das mesmas (DUFFIELD 2007). Nos últimos anos, com a maior proliferação de organizações não estatais, o que se percebe é que essas entidades têm sido capazes de pontuar questões mesmo diante de grandes potências e de reuniões de extrema relevância para a conjuntura.

No caso haitiano, há diversos grupos e organizações como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP), que desde o terremoto de 2010 tem feito projetos para ajuda internamente e também diante do Sistema Internacional. Além disso, o que importa é que existe um respaldo institucional para que entidades como essa tenham sua relevância e sua atuação, o que pode ser muito interessante e contribuir para países mais pobres.

Keohane (2005) também cita a questão da Escolha Racional, que considera uma ação voluntária e situacional (KEOHANE 2005). Países desenvolvidos, por exemplo, pensam dessa forma, uma vez que a questão ambiental é também de seus interesses, assim como para os pequenos. Mas a questão está em se chegar a um ponto comum, uma vez que os setores domésticos, sobretudo no que diz respeito à economia dos desenvolvidos, são muito relevantes.

Isso remete novamente à questão da incerteza sobre comportamentos e a necessidade de regras para a superação disso, algo que Krasner (1983) trabalha ao falar de Regimes, uma vez que são altamente institucionalizados e dotados de elementos que possuem interferência sobre os atores. É nessa lógica que o RIMC se constrói e demonstra avanços, ainda que tímidos, mas que representam todo um esforço que é feito para que comportamentos sejam conciliados, algo que necessita, portanto de reforço e mais discussões para que chegue de fato a quem precisa, que é, por exemplo, o Haiti.

A respeito desses comportamentos conciliados, Olson (1999) trabalha com a ação coletiva, e enfatiza que ela ocorrerá a partir dos benefícios percebidos e é ainda mais eficaz em grupos menores (OLSON 1999). O RIMC em toda a sua abrangência não se encaixa nessa lógica de grupos menores e também não faria sentido um grupo pequeno de países pobres, visto que não teriam poder de negociação diante de um grupo dos ricos. O que faz sentido é o reconhecimento de que objetivos comuns existem e que serão alcançados grupalmente.

A hegemonia nas discussões de Keohane (2005) é algo muito importante, mas entendida como não essencial para que a cooperação ocorra e conseqüentemente os regimes (KEOHANE 2005). No caso haitiano, o que se percebe, é que a presença dos Estados Unidos, por exemplo, é um elemento complicador, uma vez que este país possui grande inflexibilidade em função de suas indústrias. Além disso, países pequenos pouco dizem respeito aos Estados Unidos, o que se reflete em seus posicionamentos diante de acordos para o clima, que acabam em sua maioria não sendo cumpridos, a exceção, por exemplo, do recente Acordo de Paris que foi ratificado pela potência norte-americana, o que pode significar um avanço desta agenda (EL PAÍS 2016).

Uma última consideração a partir do que Keohane (1983) apresenta, diz respeito à demanda por regimes, algo que amarra toda a ideia de um ambiente institucionalizado no qual os atores enxergam vantagens e confiança para que saibam como os outros se posicionam e para que possam ter seus objetivos alcançados (KEOHANE 1983).

Essa é a lógica do RIMC, a percepção é de que seja um Regime forte, que engloba desde países ricos a pobres, mas que necessita de mais discussões voltadas para a diminuição das assimetrias dos custos materiais, das mudanças para os países, sobretudo os mais vulneráveis. Além disso, é necessário que haja mais efetividade, para que os acordos internacionais sejam de fato assinados, ratificados e internalizados nos países pertencentes ao Sistema Internacional. Ademais, a existência de Comunidades Epistêmicas é essencial para que o regime internacional adquira peso e credibilidade (HASS 1992). Quando uma coletividade de cientistas concordou no diagnóstico dos problemas climáticos, foram capazes de passar isto ao público e aos tomadores de decisões, demonstrando cientificamente, que o aquecimento global era real (VIOLA 2002), todo o processo de cooperação internacional para promoção de acordos que estabelecessem um regime para o clima, ganhou mais sentido e fundamentação.

A constituição do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC) em 1988, representa, talvez, o que seria o principal exemplo de Comunidade Epistêmica especialista em mudanças climáticas. O IPCC ao longo de sua existência contribuiu fortemente para a constituição de uma opinião pública internacional sobre o assunto e, portanto, interferiu na constituição de políticas em alguns países (VIOLA 2002).

O ponto é perceber que as Comunidades Epistêmicas são capazes de influenciar os tomadores de decisões, tirando os mesmos da incerteza, dando-lhes informações e dados que expressam o “real” fundamentado na ciência (HASS 1992). São representadas aqui pelo IPCC e têm a capacidade de promover os acordos que fundamentam o RIMC, promovendo a cooperação internacional para o enrijecimento deste regime e conseqüentemente minimizando os danos das mudanças climáticas. Portanto, elas têm interferência direta no benefício que o Haiti pode obter com este regime internacional.

Considerações finais

Primeiramente foi feita uma exposição teórica sobre conceitos como a Interdependência Complexa, a cooperação tendo em vista os regimes internacionais e a demanda pelos mesmos; conceitos como instituições, ação coletiva e Comunidades Epistêmicas. Depois, as discussões empreendidas evidenciaram a posição vulnerável do Haiti no Sistema Internacional e como o RIMC pode minimizar os problemas decorrentes disso.

Por meio do estudo, foi possível entender que o Haiti é muito vulnerável às mudanças climáticas e se encontra em uma posição complicada, pois historicamente possui ínfimas emissões de poluentes e outras degradações ambientais, se comparado a outros países, e sofre fortemente com as conseqüências das mudanças, tendo escassos recursos para superar esse problema. Foi possível compreender também que um ambiente institucionalizado com regimes é muito favorável para o país, pois “mudanças climáticas” é uma agenda comum a muitos Estados, e ainda que com obstáculos, a cooperação nessa questão tem avançado.

Além disso, pode-se confirmar a hipótese apresentada nesse trabalho, de que graças aos acordos, o RIMC se torna altamente institucionalizado e consegue interferir na formulação de políticas, expressadas na cooperação internacional. E além disso, buscam minimizar e/ou diminuir as mudanças climáticas, interferindo assim no Haiti, tornando-o menos vulnerável a estas mudanças. Já que, a cooperação para o clima, ainda que lentamente, tem avançado em função de um ambiente mais institucionalizado, o que demonstra que há uma sensibilização maior para países mais pobres, como o Haiti.

Ademais, os objetivos deste artigo foram alcançados, na medida em que percebeu-se que estão ocorrendo avanços por meio do

Regime e que isso pode vir a beneficiar o Haiti. Dessa forma, conclui-se que elementos como regimes, um ambiente institucionalizado e a existência de interesses comuns, são essenciais para que a cooperação ocorra. Portanto, as mudanças em agendas internacionais, como as que ocorrem na do clima, são do interesse, sobretudo, de países como o Haiti, que pouco contribuem para as mudanças climáticas, mas que são mais afetados.

Referências

ADLER, Emanuel, e Peter M. HASS. "Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program." In: **International Organization: Knowledge, Power, and International Policy Coordination**, por Emanuel ADLER e Peter M. HASS, 367-390. Winter, 1992.

AOSIS. 2015. Disponível em: <<http://aosis.org/>> Acesso em: 23 nov. 2016.

CIA. "**The world factbook: Haiti**", 2016. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ha.html>> Acesso em: 14 nov. 2016.

DUFFIELD, John. **What are International Institutions?** In International Studies Review. Nº 9. Oxford, Blackwell Publishing, 2007.

EL PAÍS. "**China e Estados Unidos aproveitam G20 para ratificar acordo contra mudança climática**", 2016. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/03/internacional/1472895637_297161.html> Acesso em: 16 nov. 2016.

HASS, Peter M. Knowledge, Power, and International Policy Coordination. "Epistemic Communities and International Policy Coordination." In: **International Organization: Knowledge, Power, and International Policy Coordination**, por Peter M HASS, 1-35. Winter, 1992.

KEOHANE, O. Robert; NYE, S. Joseph. **Power and Interdependence**. New York: Longman, 2012.

KEOHANE, R. O. **After Hegemony: Cooperation and discord in the world political economy**. Princeton University Press, 2005.

KEOHANE, Robert O. The Demand for International regimes. In KRASNER, Stephen D. (Ed) **International Regimes**. London: Cornell University Press, 1983.

KRASNER, Stephen D. International Regimes, 1983. In: KEOHANE, Robert O. **After Hegemony: Cooperation and discord in the world political economy**. Princeton University Press, 2005, p. 57.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo – USP, 1999.

Programme, United Nations Environment. "**2010 Year in Review**." 2011.

VIOLA, Eduardo. "**O Regime internacional de mudança climática e o Brasil**". *Revista brasileira de Ciências Sociais*, vol. 17, n° 50, 2002.

Recebido em: 03/01/2017
Aprovado em: 24/02/2017

Mito significativa à serviço da violência epistêmica: criação do campo das Relações Internacionais como imposição ocidental

*Significant myth in service of epistemic violence:
creation of the field of International Relations
as a western imposition*

Marina D'Lara Siqueira Santos*

Marina Paula Oliveira**

Matheus de Abreu Costa Souza***

Resumo

Este artigo visa analisar a construção das Relações Internacionais (RI) tanto ontologicamente quanto epistemologicamente, observando a problemática da colonização do saber. Para tanto, utilizaremos de instrumentos de análise mitológica, como mito significante, o mitema, mitologema, identidade arquetípica, semióforo e a estrutura ontológica do mito simbólico. Para sucessivamente elaborar uma mitocrítica do mito significante de Vestfália. A partir dessa análise mitológica, buscaremos entender as consequências para o campo de estudo das Relações Internacionais.

Palavras-chave: Análise mítica; Mito significante; Tratado de Vestfália; Colonização do saber.

Abstract

This article aims to analyze the construction of International Relations (IR) both ontologically as epistemologically, observing the problem of knowledge colonialism. Therefore, we will use mythical analysis tools for, such as significant myth, mytheme, mythologeme, archetypal identity, semióforo and the ontological structure of the symbolic myth to successively develop a critical view of Westphalia's significant myth. From this mythological analysis, we will seek to understand the consequences for the International Relations field of study.

Key Words: Mythical analysis; Significant myth; Westphalia Treaty; Knowledge colonialism.

* Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Contato: marinadlara@gmail.com

** Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Contato: marinapaulaoliveira@gmail.com

*** Graduando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Contato: matheusdeacsouza@gmail.com

Discussão teórica sobre o mito

Para compreender a relação entre o mundo e o homem, a Filosofia busca entender o papel dos mitos na formação das sociedades, visando assim atingir a “verdade essencial” da criação. O que se nota é que, por mais que algumas sociedades sejam localizadas geograficamente e temporalmente diferentes, os mitos e seus significados possuem relativa semelhança quando analisados. Esta proposição faz com que haja indícios apontados para um caráter universal do mito, isto é, algumas características que sejam comuns a todos eles, independentemente da sociedade, do tempo ou da localização geográfica:

o mito, como verdade última, é elemento de orientação do ser (...). Os núcleos componentes de todos os mitos das diversas culturas, os mitologemas, representam estruturas mentais básicas de todos os homens. Estas moléculas estruturais do psiquismo são expressões do inconsciente coletivo (Jung), sempre inesgotável em suas manifestações, sempre presente (BOECHAT apud BRANDÃO, 1998, s/p).

Uma dessas características centrais seria o fator crença. O mito não pode ser provado. Ou acredita-se ou não acredita-se. Há uma relação de pura fé, ignorando qualquer evidência científica. O mito pode ser considerado então um sistema de comunicação, uma mensagem que ultrapassa os limites da razão humana. A narrativa mítica não tem ligação nenhuma com o tempo humano e racional, operando assim através do tempo cíclico, aquele que não tem fim e que se repete indefinidamente:

o mito é sempre uma representação coletiva, transmitida através de várias gerações e que relata uma explicação do mundo. Mito é, por conseguinte, a parole, a palavra “revelada”, o dito. E, desse modo, se o mito pode se exprimir ao nível da linguagem, “ele é, antes de tudo, uma palavra que circunscreve e fixa um acontecimento”. Maurice Leenhard precisa ainda mais o conceito: “O mito é sentido e vivido antes de ser inteligido e formulado. Mito é a palavra, a imagem, o gesto, que circunscreve o acontecimento no coração do homem, emotivo como uma criança, antes de fixar-se como narrativa” (BRANDÃO, 1998, p. 36).

Entender os processos míticos é o ponto de partida para entender o ser humano e tudo aquilo que o sucede, inclusive a racionalidade. O mito, essencialmente, não exige nada se não a crença. Não se trata de comprovações, ou de elementos racionais. Aqui, o fundamental é compreender que o mito é aquilo que é, tem caráter

transcendental, extrapolando qualquer entendimento científico e apostando numa nova realidade, ainda que momentânea e imediata. Segundo Carlos Byington, o mito é

a interação do consciente com o inconsciente coletivo que, através dos símbolos, forma, então, um relacionamento dinâmico, extraordinariamente criativo, cujo todo podemos denominar de *Self Cultural*. Os mitos são, por isso, os depositários de símbolos tradicionais no funcionamento do *Self Cultural*, cujo principal produto é a formação e a manutenção da identidade de um povo (BYINGTON apud BRANDÃO, 1998, p.10).

Esse relacionamento dinâmico conjugado com a produção do *Self Cultural* possibilita a criação de uma consciência coletiva.

Em consonância a essas abordagens míticas, Gusdorf (1980) aborda o mito como recursivo “princípio da realidade”. Não existe fim. O conceito do mito está embasado numa realidade que se repete de forma continuada. Pode-se dizer então, que o mito aparece enquanto repetição e revivescência da realidade. Essa repetição significa justamente a busca da plenitude o tempo inteiro através da reafirmação do ato primordial, ou seja, é o próprio ato em si mesmo (GUSDORF, 1980).

Sabendo que o mito atua enquanto protótipo de conduta eficaz, ou seja, enquanto modelo perfeito de ser no mundo, está fundamentalmente baseado em algumas características como a liturgia da repetição, a realidade arquetípica, a abolição do tempo e do espaço, a indistinção cósmica, a imbricação entre real e irreal, natural e sobrenatural e sob o princípio coletivista (GUSDORF, 1980). Nesse sentido, estranho a qualquer iniciativa de reflexão e sistematização – o mito representa a verdade imediata e total, uma visão plena e sem balizas, que preserva o sentido da intenção restitutiva (unidade do ser e totalidade concreta). A consciência mítica, por sua vez, exprime o primeiro estado de valores, ou seja, uma significação vital. O mundo constitui-se pela ordem do sagrado (unidimensionalidade) (GUSDORF, 1980).

O pensamento não se desprende das coisas. Logo, nome e coisa estão na mesma medida (pensamento engajado e/ou solidarização às coisas). Há também uma validação ontológica de si e do mundo, isto é, as estruturas do tempo têm validade permanente, pois se vive o tempo da presença total. A realidade é alcançada pela repetição. Daí a necessidade de se repetir o imitar um arquétipo ou modelo de perfeição (GUSDORF, 1980).

O mito exerce função importante ao fazer uma abordagem totalizante do mundo. Ao buscar a unidade, isto é, a essência da origem das coisas, o mito é autoexplicativo, sem necessariamente exigir comprovações empíricas, conforme valorizado pelos padrões ocidentais de tudo aquilo que é considerado conhecimento científico. Dessa forma, existe uma forte tendência ocidental em enxergar mito e razão enquanto unidades em contraposição, onde normalmente há uma desqualificação de qualquer abordagem mítica, como se fosse algo naturalmente inútil. No entanto, há também autores que defendem uma relação indissolúvel entre os dois:

historicamente o projeto logocêntrico de civilização veio ocupar o lugar do projeto mitocêntrico de civilização. As civilizações antigas foram mitocêntricas, inclusive a civilização helênica clássica onde nasceu o logos. O logos grego era contemplativo e visava à compreensão intelectual da ordem causal das coisas, não a sua manipulação ou instrumentalização a serviço de interesses humanos: o mundo e os objetos, a natureza e a sociedade continuavam, portanto, regidos segundo as leis de uma ordem mítica (CUNHA, 1992, p.218).

Dessa forma, é simplista enxergar mito e razão como elementos contraditórios. Eles representam apenas lentes diferentes para analisar e trazer sentido para a realidade. Ainda que o modernismo tente de forma incansável a desqualificação do mito, este último ainda sobrevive, e mais: é visto como tesouro cultural (BRANDÃO, 1998).

É necessário também fazer uma distinção entre o mito simbólico (ontológico) e o mito significativo (epistemológico/semiótico). Enquanto o mito simbólico aponta para os rituais sagrados, ou seja, para a transcendência e para a comunhão com o mistério e o sublime, o mito significativo traz uma outra abordagem. Este último se refere aos rituais profanos, para as experiências mensurantes ou imanentes:

é uma significação intelectualmente vivida que opera objetos e signos, hábitos mentais fixados por esforço intencional ou por interesses de agentes ou instituições culturais. Está, portanto, sob controle de intenções de interesses ou de ideologias, ficando, pois, a serviço de fins quase sempre passageiros (CUNHA, 1992, p. 228).

Nesse sentido, percebe-se que o mito significativo trabalha a serviço de alguém intencionado e localizado no tempo e no espaço e busca a universalização de uma narrativa histórica. Para tanto, se constrói mitemas e mitologemas que buscam acabar com as contradições históricas, e dar a esse fato uma roupagem mítica nas perspec-

tivas discutidas aqui, ou seja: universalidade, atemporalidade, caráter fictício de momento cósmico e originário, entre outros. As narrativas redundantes e os rituais, vão buscar a revivescência do mito significativo para que ele não se perca com o tempo (MENDES, 2016).

A narrativa mítica é constituída por alguns elementos estruturais: os mitologemas e os mitemas. O mitologema faz referência às estruturas mentais básicas, isto é, são os indícios que compõem uma saga mítica e seus processos de acontecimentos. Já os mitemas representam as unidades redundantes geradoras de sentido, são as menores unidades com sentido que compõem o mito em si (RUSCHEL, 2008). O mito significativo pode ser entendido na relação com um semióforo. Segundo Marilena Chauí (2000), o semióforo

é um signo trazido à frente ou empunhado para indicar algo que significa alguma outra coisa e cujo valor não é medido por sua materialidade e sim por sua força simbólica [...]. Um semióforo é fecundo porque dele não cessam de brotar efeitos de significação. Um semióforo é, pois, um acontecimento, um animal, um objeto, uma pessoa ou uma instituição retirados do circuito do uso ou sem utilidade direta e imediata na vida cotidiana porque são coisas providas de significação ou de valor simbólico, capazes de relacionar o visível e o invisível, seja no espaço, seja no tempo, pois o invisível pode ser o sagrado (um espaço além de todo espaço) ou o passado ou o futuro distantes (um tempo sem tempo ou eternidade), e expostos à visibilidade, pois é nessa exposição que realizam sua significação e sua existência. É um objeto de celebração por meio de cultos religiosos, peregrinações a lugares santos, representações teatrais de feitos heróicos, comícios e passeatas em datas públicas festivas, monumentos; e seu lugar deve ser público: lugares santos (montanhas, rios, lagos, cidades), templos, museus, bibliotecas, teatros, cinemas, campos esportivos, praças e jardins, enfim, locais onde toda a sociedade possa comunicar-se celebrando algo comum a todos e que conserva e assegura o sentimento de comunhão e de unidade (CHAUÍ, 2000, p. 9).

Porém, dentro de uma sociedade capitalista, onde tudo é transformado em mercadoria e, assim, não há espaço para diferenciação entre um acontecimento *normal* e um acontecimento *retirado do círculo do uso*, o semióforo se torna mercadoria daqueles que possuem poder para produzi-los e os fazem na necessidade de criar e manter meios de dominação social (CHAUÍ, 2000). Relacionamos essa ideia da autora com o mito significativo na medida que o último tenta criar, a partir de acontecimentos, esse sentimento de comunhão e unidade, para assegurar ideologias, justificar acontecimentos, entre outros.

Esse semióforo pode ser construído por líderes religiosos, elites políticas, elites econômicas, entre outros. Porém, para controlar esses semióforos, Chauí argumenta que cria-se um semióforo-matriz, guardião dos demais semióforos públicos. Esse seria a nação, que por meios intelectuais, “da escola, da biblioteca, do museu, do arquivo de documentos raros, do patrimônio histórico e geográfico e dos monumentos celebratórios, o poder político faz da nação o sujeito produtor dos semióforos nacionais e, ao mesmo tempo, o objeto do culto integrador da sociedade una e indivisa” (CHAUÍ, 2000, p. 11).

Essa perspectiva é voltada para o controle de sociedades domésticas, porém pode-se fazer correlações desse ideal para pensar dominação de pensamento em outras circunstâncias. Dentro das ciências na perspectiva ocidental e, ironicamente, na tentativa de criar um pensamento voltado para a razão, abandonando o pensamento mítico, acabou-se por criar semióforos-matriz, mitos significantes, para controle do pensamento. Isso pode ser encontrado tanto no mito fundacional ontológico (a criação do objeto de estudo), quanto no mito fundacional epistemológico (criação do estudo em si). Como argumenta Robert Cox (apud ACHARYA; BUZAN, 2010), toda teoria é formulada para alguém ou/e para algum propósito e, dessa forma, cria-se narrativas científicas longe de ser neutras, mas que escondem nas suas entranhas, uma hierarquia de poder do saber. Neste sentido, nos próximos tópicos, buscaremos analisar como as Relações Internacionais¹ não foge dessa perspectiva, mas, na verdade, é fundada ontologicamente em cima de um mito significativo que se traduziu em uma academia totalmente ocidentalizada levando a diversos problemas também epistemológicos.

O Tratado de Westphalia de 1648: forja da ontologia das relações internacionais?

De acordo com o que foi explanado anteriormente acerca dos mitos significantes, abordaremos nessa seção a construção mítica do que se considera como a ontologia das relações internacionais: os Tratados de Vestfália² – também conhecidos como Paz de Ves-

1. O campo de estudo das Relações Internacionais será referido com letra maiúscula, enquanto as relações que excedem fronteiras serão colocadas como relações internacionais, em minúsculo.

2. Disponível na íntegra em: http://avalon.law.yale.edu/17th_century/westphal.asp

tfália –, de 1648. Para isso, iniciaremos uma breve discussão histórica sob os tratados, levantando pontos cruciais que podem ser relacionados à defesa de potências àquela época (JESUS, 2011). A partir dessa apresentação inicial sobre a Paz de Vestfália e sua respectiva “reformulação” do sistema, iremos discutir alguns pontos centrais para construir o argumento de que Vestfália não inaugura de fato a ontologia das relações internacionais e, defenderemos que o mesmo não passa de uma construção mítica. Para corroborar essa hipótese, serão expostos alguns dados, ao longo dessa sessão, referentes ao texto original dos tratados e iremos comparar esses dados à narrativa mítica de Vestfália.

Até os dias atuais, considera-se que a Paz de Vestfália inaugura a ontologia do campo das relações internacionais, já que se afirma que os tratados propõem três ideias que, em teoria, não haviam sido abordadas anteriormente: i) o Estado Moderno ou Estado-nação; ii) a ideia de anarquia e; iii) a ideia de soberania (JESUS, 2011). Veremos adiante que essas ideias formam os mitemas dessa narrativa mítica e abordaremos os aspectos históricos referentes à Vestfália que auxiliam no entendimento da construção mítica.

Os Tratados de Vestfália, discutidos desde 1644 nas cidades de Münster e de Osnabrück, representaram para os europeus o fim da Guerra dos Oitenta Anos (1568-1648), entre espanhóis e holandeses, e também o fim da Guerra dos Trinta Anos (1618-1648). O grande objetivo desses tratados era cessar com as intensas hostilidades em território europeu, já que os impérios não conseguiam mais sustentar as tensões presentes em toda a região devido à acentuação dos conflitos armados (FILHO, 2006; JESUS, 2012). Aqui percebemos como o evento é transvestido de excepcionalidade, esse pode ser considerado um mitologema, que colabora com a construção do mito significativo ao supervalorizar as negociações de Vestfália. Essas tensões, que provocaram a eclosão da Guerra dos Trinta Anos, eram, sobretudo, causadas por por diferenças religiosas entre as diferentes dinastias, estabelecendo um embate entre católicos do Sacro Império Romano-Germânico, do Imperador Habsburgo Fernando III, e protestantes³, representados pelos

3. Desde a reforma protestante em meados de 1517 e o respectivo expansionismo do protestantismo, colocou-se em cheque os diferentes interesses entre católicos e protestantes no continente europeu, o que levou ao estabelecimento de pontos de tensão na relação entre países com diferentes crenças religiosas. Isso porque o protestantismo surge de modo a confrontar pontos focais da doutrina católica, propondo uma reforma, o que ocasionou na insatisfação de países católicos e de representantes do clero (FILHO, 2006).

países escandinavos, mas que também receberam apoio da França, católica. Vale ressaltar que àquela época, a Inglaterra ainda não era completamente incluída à sociedade europeia e seu modo de organização social não era padrão ao dos europeus (JESUS, 2012). O primeiro ponto relevante a ser levantado é que a Paz de Vestfália surge para resolver embates travados essencialmente por europeus, e propõe o modelo vestfaliano de coexistência pacífica, o que exclui outros povos já conhecidos da Ásia e da região do Magrebe dos tratados, bem como a Inglaterra, conforme supracitado. Esse fato é importante pois mostra a forja da narrativa universalista nos três mitemas da paz de Vestfália.

Conforme bem observado em Parker (1984), além de ter como foco a paz e a relativa estabilidade regional, as autoridades europeias envolvidas no processo de negociação de paz também tinham outros interesses não assumidos por trás da consecução dos Tratados de Vestfália. Durante a negociação dos tratados, as potências visavam, por meio das cláusulas assumidas, diminuir a força e influência de seus adversários no continente. Como podemos observar no mapa que segue, países que hoje entendemos como Alemanha, Espanha e França, dividiam grande parte da Europa ocidental, entretando, o Império Germânico (*German States*, em cinza no mapa), detinham de uma boa parcela de território, além de exercerem extrema influência em duas outras áreas pertencentes à dinastia Habsburgo – *Habsburg Possessions*, em roxo; e *Hohenzollern Possessions*, em rosa.

A França, que estava se firmando como uma potência europeia, temia a extensão do Sacro Império Romano-Germânico e seu possível domínio da Europa. Embora o catolicismo orientasse a política e a vida social dos franceses, eles optaram por se posicionar como aliados aos protestantes na Guerra dos Trinta Anos, tendo em vista a incerteza de uma maior expansão e respectiva ascensão de seus vizinhos germânicos (JESUS, 2012). Aqui, têm-se outro ponto interessante que merece atenção: a paz e a estabilidade regional não eram os únicos objetivo de Vestfália conforme contado pelos historiadores europeus dos séculos seguintes ao estabelecimento dos tratados de 1648 (CARVALHO; LEIRA; HOBSON, 2011; JESUS, 2012).

Uma das proposições dispostas em Vestfália era a necessidade de estabelecer formas de governo que refletissem os interesses de uma nação. Novamente, percebe-se a intenção de constituir o



Mapa 01: Europa em 1648 – Paz de Vestfália

Fonte: German History Docs, 2009.

Tratado de Vestfália como marco criacional das relações internacionais a partir da repetição desse mitema. Assim, é difundida a ideia de que o modelo de Estado-nação vigente até os dias atuais nasceu com a assinatura dos tratados, o que caracteriza os indícios da criação de um mito significante através da repetição dessas ideias centrais (mitemas) e dos marcos históricos (mitologemas). A partir desse suposto “novo” modelo de organização social pregado em Vestfália, teóricos desenvolveram suas obras tendo a Paz de Vestfália como ponto de partida das relações internacionais, e definiam, como elucidado por Weber (2004), que o Estado Moderno (Estado-nação), produto dos tratados de 1648, seria

[...] um agrupamento de dominação que apresenta caráter institucional e que procurou monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima como instrumento de domínio e que, tendo esse objetivo, reuniu nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão (WEBER, 1993, p. 62).

Esse modelo de Estado-nação não seria possível para todo Sacro Império Romano-Germânico, tendo em vista a grande diversi-

dade de povos que o compunham. Assim, com a assinatura de Vestfália, uma série de movimentos de dissociação ao Sacro Império emergiram, o que fez com que ocorresse uma perda significativa de território no pós-1648, enfraquecendo, então, o mesmo. Nota-se que, em mais uma ocasião, que há outro desvio da proposta de paz na Europa ao se estabelecer claramente um modelo de representatividade de povos que não seria possível para os adversários dos franceses e protestantes escandinavos na Guerra dos Trinta Anos (RODRIGUES, 2012; WATSON, 2004).

A regulamentação do Estado-nação em Vestfália também está muito relacionada à realidade da época em que os reis detinham de um poder e controle menor sob seus territórios do que quando comparamos aos governantes que seguem o modelo de Estado-nação. Conforme bem observado por Watson (2004),

os reis medievais tinham muito pouca autoridade ou riqueza fora das possessões de suas próprias famílias. Eles dependiam de seus vassallos feudais, os duques, os condes e os barões, que tinham tanto direito a suas posições e funções quanto os reis, tendo responsabilidades administrativas e militares correspondentes. Os senhores deviam a seus reis certas obrigações feudais, da mesma forma como aqueles abaixo deles lhes deviam obrigações. Na prática, muitos grandes senhores feudais eram suficientemente poderosos para abster-se de suas obrigações (WATSON, 2004, p. 2000).

Até o momento, foram expostos alguns fatos históricos que quebram um pouco com a imagem que é transmitida sobre a “Paz de Vestfália”. De fato, a assinatura do tratado e seus princípios cessam com grande parte das hostilidades, mas também demonstra o jogo de interesses no plano de fundo das negociações da paz. É possível afirmar que a paz é um dos temas centrais de Vestfália, mas não foi o único propósito das negociações, como é comumente narrado (JESUS, 2011; JESUS 2012; FILHO, 2006; RODRIGUES, 2012). Assim,

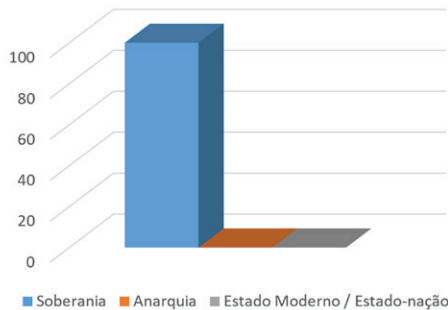
a expressão-chave desse processo é centralização do poder político. O desafio dos monarcas era concentrar em si a capacidade de governar, ou seja, segundo Michel Foucault (1995, p. 244), não apenas gerir as estruturas administrativas do Estado, mas “[...] a maneira de dirigir a conduta dos indivíduos ou dos grupos”. Para governar – ou conduzir a conduta de pessoas e grupos sociais o monarca precisava reunir alguns recursos. Primeiro, necessitava decidir que conduta queria impor aos outros; ou seja, havia que produzir leis que sintetizassem suas ordens e vontades. Para tanto, se cercou de juristas e historiadores que trabalharam para justificar seu poder do ponto de vista legal e histórico. Mas editar uma

lei não bastava. Para governar de fato, o rei precisava ter meios para garantir a obediência (RODRIGUES, 2012, p. 22-23).

Conforme enunciamos no início dessa seção, abordaremos, além da necessidade de “criação” do Estado-moderno nos tratados de Vestfália tratada anteriormente, a questão da soberania e da anarquia, que são dois aspectos chaves para as relações internacionais modernas e que, de acordo com grande parte da literatura do campo⁴, são frutos da assinatura de Vestfália (CARVALHO; LEIRA; HOBSON, 2011). Contudo, literaturas revisionistas contestam o surgimento desses dois aspectos apenas em 1648, e, a partir desses revisionistas e de uma breve análise do próprio tratado, buscaremos demonstrar que existem incongruências entre o está documentado no tratado e o que é comumente narrado.

Ao longo de todo Tratado de Vestfália, não se percebe afirmações que tornam evidente a inauguração de um novo sistema de Estados Modernos baseado na anarquia e na soberania. Para isso, levantamos os dados no tratado acerca da recorrência dos seguintes termos (e suas variações): i) anarquia; ii) soberania; iii) Estado-nação / Estado Moderno. Das 14.824 palavras que compõem os tratados, apenas 9 palavras (referente a aproximadamente 0,06% do número total de palavras) fazem referência à tais termos. O gráfico que segue, subdivide os 9 resultados nas três categorias pesquisadas, em que a barra lateral representa os 100% dos resultados (9). Todas as informações podem ser visualizadas no gráfico que segue:

Gráfico 01: Recorrência das Palavras “Anarquia”, “Soberania”, “Estado Moderno / Estado-nação”, no Tratado de Vestfália



Fonte: Elaborado pelos autores, com base no Tratado de Vestfália (1648)

4. Grandes teóricos do campo, como por exemplo, Hans Morgenthau – pai do realismo político – assumem os Tratados de Vestfália como um marco por inaugurar a soberania e a anarquia (CARVALHO; LEIRA; HOBSON, 2011).

Conforme podemos ver no Gráfico 01, todos os 9 resultados⁵ encontrados são referentes à palavra soberania e seus derivados, e esta pode ser encontrada nos artigos LXVIII, LXXI, LXXIII, LXXVI, LXXXVIII, XCII, CI, CXVII (TRATADO DE VESTFÁLIA, 1648). Iremos demonstrar, na Tabela 01 que segue, a palavra encontrada e o conteúdo do artigo como um todo, com o objetivo de demonstrar que as palavras encontradas relacionadas à soberania não coincidem com a ideia inabalável de soberania que nos é repassada.

Tabela 01: Recorrência do uso da palavra soberania no Tratado de Vestfália

Artigo	Palavra	Conteúdo
LXVIII	Soberano	Aborda-se a criação de diversas cortes soberanas por parte dos Estados
LXXI	Soberania	Reconhecia a soberania dos Impérios no pós-guerra
LXXIII	Soberania	Reconhece a transferência da soberania de poucas regiões para o Sacro Império
LXXVI	Soberania	Propõe que todos “vassalos, assuntos, pessoas, cidades, castelos, casas, fortalezas, mata, arvoredos, minas de ouro ou prata, minerais, rios, ribeiros, pastagens”, devem ser respeitados devido à soberania
LXXXVIII	Soberano	Concede o direito soberano dos austríacos sobre uma série de territórios
XCII	Soberano	Obriga a retirada do Sacro Império de determinadas regiões e reafirma a necessidade de respeito à soberania
CI	Soberania	Reconhece a soberania do Duque de Savoy, francês, a uma série de regiões antes dominadas pelo Sacro Império
CXVII	Soberania	Relembra a necessidade de respeito ao território designado aos lordes e duques

Fonte: Elaborada pelos autores com base em Tratado de Vestfália (1648)

Conforme podemos visualizar na Tabela 01, alguns artigos do Tratado coloca a transferência de territórios como pauta, sendo eles, em grande parte, territórios antes ocupados pelo Sacro Império que foram concedidos aos seus rivais da Guerra dos Trinta Anos. Percebe-se, em poucos momentos, o respeito ao território e à total soberania das potências. Essa ideia ainda se mostra, ao longo do Tratado de Vestfália (1648) mais implícita do que explícita.

5. Um dos resultados encontrados é sobre um dos participantes do encontro em Vestfália que se referia como rei soberano e, por tal razão, não será explanado adiante.

Ao longo dessa seção, apresentamos o argumento de que os Tratados de Vestfália não são tão simples como narrados por historiadores e acadêmicos do campo das Relações Internacionais: eles envolveram interesses das potências e não afirmaram de forma categórica a inauguração de um novo sistema internacional baseado na anarquia, na soberania e na emergência de Estados Modernos. De forma geral, o que acontece é que a Paz de Vestfália coloca em suas entrelinhas a necessidade de respeito à soberania, algo que já era praticado antes de 1648, mas não se denominava de tal forma. Além disso, faz-se importante frisar que Vestfália representa um marco para as relações internacionais, mas não no sentido de criar a ontologia do campo, mas sim de reafirmar, por meio de um tratado escrito e assinado por autoridades europeias da época, algo que já era praticado entre as potências da região (TRATADO DE VESTFÁLIA, 1648; CARVALHO; LEIRA; HOBSON, 2011).

As relações internacionais não surgiram repentinamente. Tampouco houve uma ruptura drástica que modificasse fortemente a relação entre as potências. O que se pode dizer é que as Relações Internacionais foram moldadas ao longo dos anos elas e assim se constituíram, e, por tal razão, torna-se difícil datar um momento específico da história que nos remeta à criação ontológica das relações internacionais. Ressalta-se, por fim, que Vestfália documenta, mas não cria ontologicamente o campo (TRATADO DE VESTFÁLIA, 1648; CARVALHO; LEIRA; HOBSON, 2011). Isto posto, a próxima seção busca analisar como a construção do mito de Vestfália aqui exposto influencia na academia de Relações Internacionais até os dias atuais.

Colonialidade do saber no campo das Relações Internacionais

Como foi dito no primeiro tópico, o mito significativo é carregado de ideologias e significados que servem a alguém. Ou seja, ele é propositalmente aplicado à realidade para preenchê-la de significado, buscando afastar, de alguma forma, o desespero ontológico que ronda as sociedades desde os primórdios. Essa ideia foi bem representada por Ballestrin (2013), ao recitar um provérbio africano que diz que “Até que os leões tenham os seus próprios historiadores, as histórias de caça continuarão a glorificar o caçador” (BALLESTRIN, 2013, p. 89). Logo, a história, o mito, a teoria,

sempre vai perpetuar uma narrativa de um único ponto de vista, daquele que “venceu”.

Assim dizendo, o mito que acabamos de contar sobre Vestfália também possui esse caráter. A partir da concepção de que com a Paz de Vestfália, em 1648, nasce o estado soberano, sistema anárquico e o Estado-nação, e posteriormente as relações internacionais, alguma parte da história está sendo priorizada e alguma ideologia vai se justificar por esse mito significante. Isso se torna ainda mais evidente quando se sabe que relações entre diferentes nações e civilizações já aconteciam na história (FILHO, 2006). Conforme bem observado por Filho (2006), os Estados e um esquema de soberania entendido atualmente teve seu início não em Vestfália, mas anteriormente num esquece de concessão de autonomia aos feudos. Além disso, nota-se a presença de uma estrutura hierárquica e organizada, em que se tinha uma autoridade central. Além disso, os feudos estabeleciam relações para com os reis locais, que nessa época detinham de pouca autoridade sobre eles, e também para com outros senhores feudais, configurando uma série de relações de troca.

Dessa forma, é legítimo se questionar o porquê de se utilizar de um fato específico na história para criar uma retórica que explica e reproduz uma suposta origem das Relações Internacionais na conjuntura do sistema. Pode se perceber, pois, que este fato pontual delimitador da criação do campo das RI serve aos interesses de alguém em algum momento, isto é, não é algo avulso ou aleatório. A ideia defendida neste artigo, é que a academia de Relações Internacionais utiliza desse momento histórico mitificado como nascimento ontológico do seu objeto de estudo para justificar e impor um pensamento eurocêntrico e colonizador no campo.

No tópico anterior enfatizamos o caráter mítico da Paz de Vestfália, que, apesar de já ser confrontado por diversos estudiosos na literatura revisionista, ainda é repetido dentro dos cursos de relações internacionais, fazendo com que esse mito seja reafirmado pelos novos acadêmicos. Isso acontece principalmente devido ao fato de que ele não representa mais apenas um mito significante, mas sim o semióforo-matriz das Relações Internacionais que guia grande parte do pensamento ocidental (CARVALHO; LEIRA; HOBSON, 2011). Ou seja, já se encontra enraizado na cultura de produção do conhecimento das RI.

Um ponto importante é entender onde nasce esse mito. A academia de Relações Internacionais “nasceu” em 1919 na Europa com

o propósito de evitar uma nova guerra. A teoria que preponderou nessa época foi o Realismo Clássico de E. H. Carr e H. Morgenthau, que tinham como base teórica o sistema anárquico e a unidade de análise, o Estado. O Estado que “nasceu” em Vestfália para os realistas, não só era exceção em 1648, como foi transformado em objeto de desejo para as demais organizações políticas que eram vistas como atrasadas. Nesse sentido, começa a ser vendida uma imagem para diferentes sociedades e civilizações: a criação do Estado Moderno, e posteriormente da democracia, são elementos essenciais para a estabilização da conjuntura política doméstica e internacional (CARVALHO; LEIRA; HOBSON, 2011).

O sistema anárquico, que deveria significar uma falta de hierarquização, era composto majoritariamente de colônias, ou seja, hierarquizada em relação à metrópole. Para o continente africano, por exemplo, a anarquia só se torna uma verdade a partir da descolonização no fim do século XX. O realismo, dado como teoria “vencedora” do primeiro – bem questionável – debate de Relações Internacionais, foi a base da política internacional das grandes potências por muito tempo pautando uma política amoral, que criou uma teoria dada universalista voltada para a exceção europeia (CARVALHO; LEIRA; HOBSON, 2011).

Como afirma Carvalho (et. al, 2011), essa narrativa eurocêntrica, que prioriza uma formação política nascida na Europa, é uma tentativa de justificar a excepcionalidade civilizacional do continente em detrimento dos demais povos ditos atrasados, criando, então, a necessidade de levar esse arranjo para o resto do mundo, para fazê-lo reflexo da sua própria imagem. Isso justifica o imperialismo europeu das mais diversas maneiras. Mais uma vez, mesmo que implicitamente, é instaurada essa imposição de *soft law* pela Europa em outras comunidades que se organizavam politicamente de maneira diferente dos países europeus.

Mesmo com toda literatura revisionista que existe, e que desmistifica Vestfália, ele continua a ser contado até hoje, não somente por europeus, mas também por estudiosos do Sul. Essa repetição e reprodução da narrativa ajuda a enraizar essa “superioridade civilizacional europeia” por todo o mundo. (CARVALHO; LEIRA; HOBSON, 2011). Porém, o eurocentrismo não está presente apenas nessa narrativa mítica, todo o campo de Relações internacionais foi impregnado por esse pensamento. Um exemplo disso é a falta de teorias não-ocidentais, a ponto de parecer que não existem pes-

soas estudando esse campo no Sul Global. Porém, o que acontece é que esses estudiosos não possuem voz no campo para mudar essa hegemonia ocidental.

A grande maioria das teorias de Relações Internacionais estudadas nas universidades são de autores europeus ou estadunidenses, ou autores de outros países, mas que estudam, trabalham e desenvolvem projetos em universidades ocidentais. (ACHARYA; BUZAN, 2010). Isto, além de representar uma repressão às diferenças culturais de diferentes comunidades, também pode sinalizar uma limitação das Relações Internacionais enquanto campo de conhecimento científico. Afinal, um enredo que conta apenas um lado da história é naturalmente frágil, podendo ser facilmente questionado por estudiosos de diferentes áreas. Como Buzan e Acharya (2010) demonstram, dentro das Relações Internacionais existe espaço tanto para teorias universalistas, quanto excepcionalistas, devido a singularidade de cada guerra, cada construção imperial, cada tipo de desenvolvimento e cada trajetória de poder. Porém, o que se é estudado são teorias que se fundam na exceção européia, mas se propõem universais. “Cada noção ideológica universal é sempre hegemonizada por algum conteúdo particular que corporifica a sua própria universalidade e é responsável por sua eficiência.” (ŽIŽEK apud PASHA, 2006, s/p tradução nossa)⁶. Nessa perspectiva, as teorias universais sempre vão esconder uma fala enviesada, voltada para um grupo específico.

Na verdade, o que existe são forças etnocêntricas, hegemônicas e excludentes que conversam para o ocidente, afirmando e legitimando sua supremacia. O que se percebe é que, salvo poucas exceções, quando as teorias não são escritas por europeus e estadunidenses, elas são fundamentadas por filósofos ocidentais. Até mesmo as teorias críticas, como o Marxismo, buscam o universalismo. Ainda que critiquem o contexto europeu e busquem soluções para o liberalismo, as abordagens produzidas são essencialmente ocidentais. Já o construtivismo, apesar de ser constituído majoritariamente por autores europeus e também buscar o universalismo, oferece instrumentos para pensar a política internacional a partir de entendimentos locais do país não-ocidental, sendo assim, se apresenta como uma abordagem menos eurocêntrica, e sucessivamente, menos preconceituosa (ACHARYA; BUZAN, 2010).

6. “Each universal ideological notion is always hegemonized by some particular content which colours its very universality and accounts for its efficiency” (ŽIŽEK apud PASHA, 2006, s/p).

Isso não quer dizer que não exista pessoas pensando em relações internacionais fora da Europa e Estados Unidos. O problema é ainda maior. No Sul Global, a maior parte do pensamento continua colonizado, reafirmando, reproduzindo e seguindo a lógica ocidental. Apesar disso, existem vertentes nascendo em todo o Sul a partir de pensamentos pós-coloniais⁷ e descoloniais⁸, problematizando essa supremacia ocidental não só em termos de conhecimento científico, mas em várias áreas onde a colonização nos capturou. Apesar de ainda representarem movimentos pequenos, estão buscando seus espaços na Ásia, África e América Latina, trazendo abordagens de Relações Internacionais que sejam compatíveis com sua realidade local. Além disso, essas novas correntes criticam e questionam àquelas indagações que são historicamente subalternizadas pelo pensamento ocidental. Este é o caso do Grupo Modernidade/Colonialidade na América Latina, Os Estudos dos Subalternos na Índia e o Pan-africanismo⁹ (ACHARYA; BUZAN, 2010; BALLESTRIN, 2013).

7. “Depreendem-se do termo “pós-colonialismo” basicamente dois entendimentos. O primeiro diz respeito ao tempo histórico posterior aos processos de descolonização do chamado “terceiro mundo”, a partir da metade do século XX. Temporalmente, tal ideia refere-se, portanto, à independência, libertação e emancipação das sociedades exploradas pelo imperialismo e neocolonialismo – especialmente nos continentes asiático e africano. A outra utilização do termo se refere a um conjunto de contribuições teóricas oriundas principalmente dos estudos literários e culturais, que a partir dos anos 1980 ganharam evidência em algumas universidades dos Estados Unidos e da Inglaterra.” (BALLESTRIN, 2013, p. 90).

8. O ponto de partida do pensamento decolonial é a colonialidade do poder, que seria as diversas manifestações da colonialidade, tanto na economia capitalista, no tipo ideal de autoridade política, na relação do homem com a natureza, na sexualidade e perspectivas de gênero e no conhecimento. E propõem, então, uma emancipação teórica, epistemológica e prática dessas perspectivas eurocêntricas, trazendo questionamentos de vários níveis.

9. Todos esses pensamentos partem de perspectivas descoloniais (vide nota anterior). O Estudo dos Subalternos na Índia parte da ideia de “local de fala”. Para eles, o pensamento emancipatório na Índia deve surgir daqueles autores que estão no Sul e não possuem espaço no meio acadêmico para falar, o subalterno. E não dos estudiosos, mesmo que indianos, mas que estudam ou moram no Ocidente. A principal autora dessa perspectiva é Gayatri Chakravorty Spivak. O pensamento decolonial Latino Americano parte dessa mesma perspectiva, porém assumem que a realidade colonial e pós-colonial na América Latina é diferente e por isso se faz necessária sua própria linha de pensamento. O ponto central é que a América Latina foi a base principal para o desenvolvimento capitalista uma vez que ela foi a primeira periferia, e a primeira fonte de acumulação de capital do ocidente. Eles propõem uma ruptura com a ideia de modernidade, por exemplo, substituindo-a por uma ideia plural de trans-modernidade. O Pan-africanismo, na mesma linha de pensamento, busca a tomada de consciência no continente africano de sua situação colonizada, e a libertação do eurocentrismo. (BEHERA, 2010; BALLESTRIN, 2013; MATOS, 2013).

Considerações finais

A partir da discussão teórica realizada no primeiro tópico desse artigo, pode-se compreender o mito enquanto uma forma de orientação do ser, que teve seu ápice nas sociedades antigas. Apesar da tentativa da racionalidade de tentar acabar com o pensamento mitológico, ele sobreviveu e ainda permeia nossas vidas. Isso se dá muitas vezes devido ao fato do mito fornecer conforto para as sociedades. Ou seja, numa realidade desesperadora, onde tem-se a dificuldade de enxergar a ontologia das coisas, o mito significativo se faz necessário para tranquilizar o “desespero ontológico” presente na natureza humana.

Como já visto, esta lógica não escapa ao campo das Relações Internacionais. Nesse sentido, nota-se uma perceptível necessidade da academia em estabelecer um marco criacional para seu campo de estudos. Aqui foi retratado que, por mais que houvessem relações internacionais anteriores ao Tratado de Vestfália, apenas este último dá origem às RI. Esse discurso vem sendo reproduzido por décadas e por diferentes teorias do campo, e por diferentes pesquisadores. Nota-se então a presença de ideias centrais que se repetem nessas narrativas, aqui classificadas como mitemas, a partir da teoria do mito significativo. Além disso, pode-se perceber que no percurso histórico há também vários indícios que apontam para a criação de um mito. Esses indícios são os efetivos acontecimentos que corporificam a criação do mito, como a própria assinatura do Tratado de Vestfália.

O que se nota é que esse modelo de criação das RI proposta pela “Paz de Vestfália” é iminentemente ocidental. Nesse sentido, ela acaba por ignorar diferentes lógicas de organização política presentes em diferentes regiões do globo, como se naturalmente a criação da anarquia, da soberania e do Estado-nação delimitasse o surgimento das relações internacionais. É sabido que antes dos Estados já haviam relações de cooperação e conflitos entre diferentes sociedades, mesmo que tal organização social servisse aos padrões ocidentais. Legitimando um único momento histórico da criação deste campo de estudo, e sendo ele coberto por ideologias e teorias ocidentais, corre-se o risco de fazer abordagens preconceituosas e primitivas neste campo de estudos.

Neste artigo defendemos a ideia de que esse mito significativo da origem das RI significa uma violência epistêmica do conheci-

mento das diferentes civilizações. Ou seja, nada mais é do que uma recursiva colonização do saber, através de *soft law*. Mais uma vez, percebe-se uma dominação ideológica e universalizante de padrões ocidentais que a academia europeia de Relações Internacionais tira proveito, muitas vezes, violentando outras formas do saber.

Referências bibliográficas

ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry. Why is there no non-Western international relations theory? An introduction. In: **Non-Western international relations theory: perspectives on and beyond Asia**. Routledge. P. 1-27, 2010.

BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o Giro Decolonial. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº11. Brasília, pp. 89-117, maio-ago. 2013.

BEHERA, Navnita Chadha. Re-imagining IR in India. In: **Non-Western international relations theory: perspectives on and beyond Asia**. Routledge. p. 92-116. 2010.

BRANDÃO, Junito de Souza. **Mitologia Grega**. Vol. I. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

CARVALHO, Benjamin de; LEIRA, Halvard; HOBSON, John M. The Big Bangs of IR: The Myths That Your Teachers Still Tell You about 1648 and 1919. **Millennium - Journal of International Studies**, mar. 2011.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: Mito Fundador e Sociedade Autoritária**. 2000. Disponível em: <http://www.usp.br/cje/anexos/pierre/brasil_mitofundador_e_sociedade_autoritaria_marilena_chau.pdf> Acesso em: 19 out. 2016.

CUNHA, José Auri. **Filosofia** – iniciação à investigação filosófica. São Paulo: Atual, 1992.

FILHO, Marcílio. História e razão do Paradigma Vestfaliano. In: UNAM. **Anuário de Derecho Constitucional Latinoamericano**, 2006. Disponível em: < <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R08047-32.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2016.

GERMAN HISTORY DOCS. **Europe in 1648: The Peace of Westphalia**. 2009. Disponível em: <http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/map.cfm?map_id=3735>. Acesso em: 21 out. 2016.

GUSDORF, Georges. **Mito e metafísica**. Trad. Hugo di Prímio Paz. São Paulo: Convívio, 1980.

JESUS, Diego. O baile do monstro: O mito da Paz de Vestfália na história das relações internacionais modernas. **Dimensões**, vol. 26, 2011, p. 273-287.

JESUS, Diego. O Mito Revisitado: Perspectivas Alternativas sobre a Paz de Vestfália. **Intellector**, v. VIII, n. 16, 2012, p. 1-18. Disponível em: < <http://www.revistaintellector.cenagri.org.br/ed2012-16/diegojesus-2012-16.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2016.

MENDES, Marli. **Notas de aula da disciplina Filosofia I: Razão e Modernidade**. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). 27 set. 2016.

- PARKER, Geoffrey. **The Thirty Years' War**. London: Routledge & Kegan Paul, 1984.
- PASHA, Mustapha Kamal. Liberalism, Islam and International Relations. In: **Decolonizing International Relations**, 2006.
- RODRIGUES, Thiago. **Relações Internacionais**. Florianópolis: UFSC, 2012. Disponível em: <http://www.lepeb.uff.br/files/Thiago_Rodrigues_RELACOES_INTERNACIONAIS_livro.pdf>. Acesso em: 19 out. 2016.
- RUSCHEL, Luciane. O mito, o herói, o artista. **Revista Ohun**, n. 4, p. 84-99, dez. 2008.
- TRATADO DE VESTFÁLIA. 24 out. 1648. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/17th_century/westphal.asp>. Acesso em: 22 out. 2016.
- WATSON, Adam. **A evolução da sociedade internacional: uma análise histórica comparativa**. Trad. René Loncan. Brasília: Editora UnB, 2004.
- WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1993.

Recebido em: 18/01/2017

Aprovado em: 24/02/2017

A inserção de empresas brasileiras no mercado chinês: o caso Embraer

The insertion of brazilian companies in the chinese market: the Embraer case

Isabela Carolina Barbosa de Morais*
Luiz Leandro Garcia**
Marjory Naytiara Soares de Souza***
Mikaela Paula Nascimento Dutra****
Thiago Gonçalves Souza*****

Resumo

Este artigo busca analisar o processo de internacionalização da Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer) na China. A empresa de aviação brasileira utilizou como estratégia de internacionalização a criação de uma *joint venture* em 2000 com sede em Beijing. Afinal, essa é a única forma de se inserir no mercado chinês. O estudo explora as características da transferência de conhecimento por meio de uma rede de clientes na China, além de uma atuação em conjunto visando explorar novas oportunidades e nichos no mercado. Outra questão importante para pesquisa é a relevância dos investimentos realizados pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na Embraer. Portanto, essa pesquisa se trata de um estudo de caso qualitativo, de caráter exploratório e descritivo. De forma que a principal motivação de entrada da Embraer na China foi a garantia de uma parcela de um mercado com grande potencial e que mais cresce no mundo.

Palavras-chave: Embraer, China, joint venture, Internacionalização.

Abstract

This article analyzes the process of internationalization of the Brazilian Aeronautics Company (Embraer) in China. The Brazilian aviation company used as internationalization strategy the creation of a joint venture in 2000 with headquarters in Beijing. This is the only way to enter the Chinese market. The study then explores the characteristics of knowledge transfer through a network of customers in China, as well as joint action to explore new opportunities and niches in the market. Another important research question is the relevance of the investments made by the National Economic and Social Development Bank (BNDES) at Embraer. Therefore, this research is a qualitative, exploratory and descriptive case study. So the main motivation for Embraer's entry into China was to secure a share of a market with great potential and the fastest growing in the world.

Keywords: Embraer, China, joint venture, Internationalization.

*Graduanda do Centro Universitário de Belo Horizonte (UNI-BH). Contato: belabarbo-sam1995@gmail.com

** Graduando do Centro Universitário de Belo Horizonte(UNI-BH). Contato: leandrogarcia16@hotmail.com

*** Graduanda do Centro Universitário de Belo Horizonte(UNI-BH). Contato: marjorynay-tiara@gmail.com

**** Graduanda do Centro Universitário de Belo Horizonte(UNI-BH). Contato: mikaela.paula@hotmail.com

***** Graduando do Centro Universitário de Belo Horizonte(UNI-BH). Contato: thiago.souza709@gmail.com

Introdução

Embora distintos em história, cultura e costumes são possíveis encontrar semelhanças entre China e Brasil. Ainda que geograficamente distantes, ambos têm dimensões populacionais e territoriais similares. Além de que são considerados países subdesenvolvidos, mas com suas economias crescentes. Porém, diferente do Brasil, a China explorou em excesso de mão de obra no mercado, com o objetivo de intensificar a produtividade industrial doméstica através de investimento externo (MASIERO; COELHO, 2014).

A China vivenciou um crescimento da aviação regional, devido ao aumento da renda *per capita*, o avanço da economia, e as reformas necessárias em infraestrutura para acompanhar o crescimento. Esse processo em conjunto com os conhecidos preços de produção reduzidos e mão de obra barata encorajaram a Embraer a atuar no mercado chinês, bem como usar a China como base de operações de vendas e negócios na Ásia. Inicialmente a Embraer tentou entrar no mercado chinês com aeronaves totalmente montadas e operacionais, entretanto, a empresa enfrentou resistência por parte do governo chinês, que adotou medidas protecionistas e impôs pesadas taxas sobre a importação. Em razão disso, a Embraer optou por adotar o modelo de *joint venture*, já que as políticas protecionistas do governo chinês dificultam a inserção de empresas estrangeiras no seu mercado (SEPPPO, 2007 apud GUIMARÃES, 2013).

A China pós Xiaoping, adquiriu inúmeras vantagens econômicas. O país investiu em uma estrutura que oferecesse atrativos para que as grandes economias pudessem encontrar na China um país de grandes oportunidades financeiras e comerciais, e com isso a China poderia receber capital e tecnologias sem colocar em risco o modelo político e econômico adotado pelo país. O país investiu na abertura de zonas de comércio e tecnologia especiais, as ZEEs (Zonas de Comércio Especiais), as ETD-Zs (Zonas de Desenvolvimento Tecnológico) e as ZPEs (Zonas de Processamento Especiais), na busca por absorver alta taxa de capital e tecnologia para o seu desenvolvimento econômico e social interno (ARAÚJO, 2014).

A China adotou como parte do seu plano de desenvolvimento econômico a pesquisa e a otimização de ciência e tecnologia,

sendo um dos “portfólios” chave para a aplicação do que analistas chamam de Socialismo de Mercado Chinês, já que para produzir mudanças no cenário socioeconômico era necessária inovação. A China investiu não só no setor acadêmico, na formação de profissionais mais qualificados e na estrutura dos centros de desenvolvimento e pesquisa, mas também adotou, por exemplo, uma política de substituição de importações, com um pacote fiscal que visava tributar importações de forma a desestimulá-la e forçar o desenvolvimento interno. Além disso, foram feitos ajustes no câmbio para favorecer as exportações, uma grande oferta de crédito a taxas de juros atraentes e uma desburocratização do sistema financeiro (JABBOUR, 2010).

Segundo Fleury e Fleury (2007) as empresas tendem a se internacionalizar para buscar maior competitividade e vantagem sobre suas concorrentes. A Embraer compete em um setor de forte concorrência, o de aviação regional, com jatos médios e de pequeno e médio alcance, sendo concorrente direto da canadense Bombardier. A empresa buscou no mercado chinês uma possibilidade de abrir vantagem sobre a concorrente, além de expandir seu mercado, diminuir custos, e agregar tecnologia (GERVASONI, 2009, p. 113-114).

Seus funcionários apesar de chineses recebem treinamento e formação técnica no Brasil, na fábrica da Embraer em São José dos Campos, para manter o padrão de qualidade já que seus funcionários no Brasil recebiam constantes atualizações sobre os processos de produção. A Embraer dispõe de um *staff* muito qualificado, o atual vice-presidente de segurança e defesa da empresa Jackson Schneider, declarou ao Ministro da Defesa Jaques Wagner em 2015, que a empresa dispõe de 1.300 profissionais que possuem graduações, mestrados, doutorados e pós-graduação (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015).

As vantagens comerciais do mercado chinês chamam atenção das empresas internacionais para investir neste ambiente de negócios peculiar. Este artigo tem como objetivo compreender o quão este mercado é financeiramente atraente, e quais foram os desafios da Embraer durante seu processo de inserção. Portanto, o objetivo do trabalho é analisar as estratégias e o contexto da entrada da Embraer no mercado Chinês, bem como o processo de internacionalização e comportamento da empresa mediante o desafio de inserção na crescente economia chinesa.

Metodologia

Esta pesquisa é caracterizada como exploratória qualitativa e bibliográfica efetuada através de estudo de caso com dados coletados no Brasil referente à subsidiária da Embraer na China. As pesquisas exploratórias possuem a finalidade de desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias. De todos os tipos de pesquisa, estas são as que apresentam menor exatidão no planejamento. Geralmente envolvem levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso (GIL, 2008). Trata-se de um estudo de caso longitudinal em que haverá coleta de dados históricos da Embraer desde sua criação. A coleta de dados será efetuada por relatórios mercadológicos, publicações e comunicados. Serão elaboradas categorias de análises sobre o processo de internacionalização da Embraer na China. O desenvolvimento metodológico da pesquisa será realizado também à luz dos conceitos teóricos de Dunning (1988) sobre os *modelos de entrada* e *teorias de internacionalização* de empresas, para assim analisar as formas de inserção da Embraer no mercado chinês. Além de utilizar a teoria do *soft power* para entender a atuação do governo brasileiro, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na parceria com a Embraer.

Teoria de internacionalização

Segundo Ianni (1995) a internacionalização de uma empresa é entendida como um processo no qual ela passa a operar em países diferentes daquele onde está originalmente instalada. E executando atividades de importação e exportação tanto de partes, quanto do produto final. Dessa forma, a internacionalização envolve, necessariamente, a movimentação internacional de fatores de produção (SANTOS et al. 2009, p. 2).

A internacionalização compreende uma relação contínua com o exterior, não podendo ser formada como algo temporário, ou somente com o intuito de superar obstáculos conjunturais internos. Nesse sentido, destacam-se a abertura de uma filial para explorar as vantagens comparativas locais, o estabelecimento de parceria de comércio intra-empresa, os investimentos cruzados entre empresas, acordos de cooperação industrial e/ou comercial e a aquisição de empresas já constituída nos país-alvo (SANTOS et al. 2009).

As estratégias de internacionalização de empresas podem ser classificadas em três formas: *transações*, que compreende a comercialização de produtos, marcas e patentes; *investimento direto*, que é a abertura de filiais produtivas ou sedes, para prestação de serviços e *projetos especiais*, que é o desenvolvimento de ações produtivas, delimitadas no tempo e no espaço. Assim, a internacionalização das empresas pode ser entendida como um fenômeno natural estrutural, como sua própria evolução, atendo-se em ao ambiente onde elas estão inseridas, o setor de atuação e a economia local (SANTOS et al. 2009).

Análise de caso

A Embraer

A criação do Ministério da Aeronáutica em 1941 seria responsável por coordenar projetos relacionados à segurança, desenvolvimento e ampliação do setor da aviação nacional. Este seria o primeiro passo para fundação da Empresa Brasileira de Aeronáutica no ano de 1969. A princípio a maior parte dos investimentos da Embraer era incentivada pelo governo por meio de políticas econômicas, estímulos fiscais, bem como acordos com empresas estrangeiras para licenciamento de tecnologia, a fim de estabelecer um núcleo de estudos científicos no país. A Comissão de Organização do Centro Técnico de Aeronáutica (COCTA) surgiu em 1946 como o órgão responsável por elaborar um planejamento que desenvolvesse a aviação brasileira. Logo, no ano de 1950, foram criados o Centro Técnico de Aeronáutica (CTA) e o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) (EMBRAER, 2016). A criação desses centros especializados foram ferramentas essenciais para desenvolver o campo científico e capacidade industrial nacional (STAL, 2010). Destarte, foram oferecidos no ITA cursos focados em setores-chaves da aeronáutica como: Engenharia Eletrônica; Computação; Infraestrutura Aeronáutica; Mecânica - que depois foi adaptado especificamente para Mecânica-Aeronáutica. Isto posto, tudo fazia parte do objetivo da Embraer, que era conquistar independência do mercado estrangeiro, ou seja, autonomia na fabricação e desenvolvimento tecnológico na indústria aeronáutica brasileira (EMBRAER, 2016).

Nos anos que se seguiram o CTA apresentou diversos projetos e protótipos como o *Convertiplano* e o *BF1-Beija-Flor* - até esse momento, o Brasil produzia apenas aeronaves de pequeno porte para o setor militar. Porém, em meados de 1960 o Ministério da

Aeronáutica, Brigadeiro Eduardo Gomes, encarregou o CTA de iniciar estudos para possibilitar a construção de aviões de médio porte e que comportassem passageiros. Este novo projeto chamava a atenção para realidade do setor no país para finalmente viabilizar a fabricação de aeronaves de origem brasileira. O resultado desse programa foi o primeiro avião brasileiro, aprovado por Brigadeiro conhecido como *Bandeirante*, um bimotor a turboélice e tinha capacidade para suportar até 20 passageiros (EMBRAER, 2016). Dessa forma, a empresa deu início aos trabalhos elaborando projetos novos, se aprimorando na área de produção e adquirindo experiência para adentrar no mercado para negociação e comercialização. Contudo, o capital da empresa era aberto e grande parte dos investimentos era realizada por parte do governo. Não obstante, havia um cenário de crise financeira na década de 1990, e levando em conta que se tratava de uma empresa estatal, que por natureza traz consigo demandas de democratização, a Embraer estava crescendo e ganhando mercado. A conjuntura na qual se desenvolvia a empresa à época culminou em uma tomada de decisão que se mostrou a mais conveniente: a privatização que aconteceu no ano de 1994 (MARCENES, 2009).

Embraer e sua trajetória de internacionalização

O processo de expansão internacional da Embraer teve início em 1979 quando a empresa obteve licença para produzir aviões Piper. Esse processo contou fortemente com o auxílio governamental, na medida em que as tarifas sobre importações subiram de 7 para 50% para os produtos estrangeiros similares, o que garantiu um sucesso nas vendas - mais de mil aviões Piper nos 4 anos seguintes (CARDOSO et al. 2008, p. 66).

Segundo Sull e Escobari (2004), o passo seguinte para a inserção internacional da empresa foi o reconhecimento por parte dos Estados Unidos, França e Reino Unido em relação ao modelo *Bandeirantes*. Esse reconhecimento proporcionou um impulso nas vendas do modelo para estes países. Outros produtos como o Brasília (turboélice), o jato AMX e o CBA 123 (suplente do *Bandeirante*) também foram responsáveis pelo fortalecimento da posição da Embraer no mercado externo (CARDOSO et al. 2008, p. 66).

A privatização da empresa em 1994 marca uma nova fase na busca pela internacionalização da Embraer e a empresa passou a

concentrar esforços em um novo produto, o jato de 50 lugares ERJ 145, ideal para o mercado de jatos regionais, que se encontrava em expansão. A Embraer, que adotou como estratégia a presença internacional direta, abriu escritórios na Austrália (1997), China (2000), Cingapura (2000) e um novo centro de distribuição em Dallas (SULL; ESCOBARI, 2004 apud CARDOSO, 2008, p. 66).

Em seu processo de internacionalização a empresa buscou melhorias internas no seu processo de gestão, visando maior eficiência e, conseqüentemente, maior produtividade. Após sucessos consecutivos, a empresa passou novamente a ser lucrativa e seu foco estratégico voltou-se para dentro, na busca por eficiência e melhoria dos processos de gestão. No ano de 1999, a Embraer passou a ter maior abrangência de produtos no mercado e se tornou concorrente direta não somente da Bombardier, sua tradicional rival, mas também com a Boeing e a Airbus (SULL; ESCOBARI, 2004 apud CARDOSO, 2008, p. 66).

Segundo Santos et al. (2009, p. 4), existem cinco diferentes formas de internacionalização, tais como: **1** - Exportação; **2** - Escritório no exterior; **3** - Produção no exterior; **4** - Transferência de atividades para mercados-chave; e **5** - Integração global, a Embraer, num primeiro momento, estabeleceu um representante comercial, em seguida instalou um escritório no exterior e por último decidiu a viabilidade de produzir no exterior.

O processo de globalização tem exigido cada vez mais um maior grau de abertura comercial e financeira das economias mundiais, o que incorre em uma maior concorrência em escala global. O advento da globalização somado às novas tecnologias, principalmente a tecnologia da informação, acirrou ainda mais a concorrência entre as empresas no âmbito internacional, fazendo com que estas buscassem estratégias para aumentar sua produtividade e conseguirem maior poder de competitividade no mercado internacional. Neste contexto de acirramento da competição no mercado internacional, a Embraer buscou formas de aumentar sua competitividade para crescer e expandir seu mercado, adotando a estratégia de internacionalização para aumentar sua participação no comércio internacional (SANTOS et al. 2009).

A Embraer encontra-se num estágio avançado em termos de exportações, em que os principais fatores determinantes deste perfil de inserção internacional estão relacionados à própria estrutura da indústria e à busca de competitividade para operar em vários

mercados e a diversos aspectos econômicos e comportamentais. Nesse sentido, a empresa conseguiu cumprir parte das metas traçadas com sua internacionalização, tendo como seu maior êxito a conquista de um negócio mais competitivo com tecnologia independente e eficiência em custo (SANTOS, et al. 2009).

A Embraer atua em diversas frentes no mercado internacional, desenvolvendo desde a interação comercial com o âmbito internacional até a abertura de escritórios de representação em outros países e instalação de postos de manutenção e assistência técnica de aeronaves e a implantação de fábricas no exterior (SENTENTA, 2005).

Segundo Setenta (2005), “a atuação econômica e diplomática da Embraer no exterior é a base de sua internacionalização”.

Modelo de entrada

Tomada a decisão de internacionalizar, as empresas buscam criar estratégias para entrar nos mercados internacionais que podem apresentar diversas características por razões geográficas, econômicas, políticas, sociais e culturais. Para Root (1994), um modo de entrada em um mercado internacional é um arranjo institucional no qual torna se possível a entrada de produtos, tecnologia, mão de obra, recursos, entre outros no mercado externo. Para isso, as estratégias de inserção no mercado internacional precisam ter objetivos, metas, recursos e políticas que irão orientar os negócios internacionais de uma empresa (GARRIDO; LARENTIS; SLOGO, 2006).

Segundo Root (1994), os modos de entrada no mercado externo se classificam das seguintes formas: Modos de entrada de exportação: Exportação Indireta, Exportação direta; Modos de entrada contratuais: licenciamento, franquia, acordos técnicos, contratos de serviços, contratos de gerenciamento, contratos de produção, entre outros; Modos de entrada de investimentos: investimentos individuais através de novos empreendimentos ou aquisições e joint ventures através de novos empreendimentos ou aquisições (GARRIDO; LARENTIS; SLOGO, 2006).

Em razão das políticas tributárias impostas pelo governo chinês, a Embraer optou pela entrada nesse mercado por meio de contrato de *joint venture*, assinado em parceria com a Aviation Industry Corporation of China (AVIC II) e mais duas subsidiárias estatais para criar a Harbin Embraer (FONSECA, 2012).

A internacionalização de uma empresa por contrato *joint venture*, acontece por meio do estabelecimento de um contrato jurídico de cunho colaborativo entre duas ou mais empresas. Esse processo ocorre quando há interesses em comum entre essas empresas que realizam um tipo de associação, e a partir dessa associação é estabelecida uma relação de colaboração empresarial. A principal característica de um contrato de *joint venture* é o empreendimento em comum entre as empresas signatárias do contrato. E esse empreendimento pode ser de curto ou longo prazo, porém deve, essencialmente, ter um prazo determinado. As associações por esse tipo de contrato é um muito utilizado na internacionalização de empresas, e comumente utilizado para transferência de tecnologia, aportes, serviços diversos como logística, vendas entre outros (MIRANDA; MALUF, 2002).

A estratégia de internacionalização por meio de *joint ventures* foi considerada fator determinante para que a demanda do mercado asiático se expandisse, pois se espera que o investimento renda vantagens em longo prazo (SANTOS et al. 2009). Quando uma empresa atua com foco para o exterior, a dinâmica de competição no qual se insere é geralmente diferente e os fatores determinantes para o sucesso são mais complexos. Como mencionado, os fatores econômicos, culturais, políticos e tecnológicos é que irão determinar as oportunidades de desenvolvimento de novos empreendimentos no exterior e também o grau de incerteza e, conseqüentemente, a percepção de riscos nestes novos ambientes. O mercado Chinês é um mercado que possui diversas peculiaridades, econômicas, políticas e culturais, que podem se tornar um facilitador ou um grande desafio às empresas que tentam se inserir neste mercado (SANTOS et al. 2009).

A gama de oportunidades oferecidas pelo mercado chinês pode oferecer grandes vantagens, como o contrato de *joint venture* assinado entre a Embraer e empresas chinesas. Isso possibilitou a empresa brasileira se inserir no mercado chinês, uma vez que a assinatura de deste tipo de contrato é um requisito do mercado chinês para a atuação de empresas estrangeiras em seu mercado. Em razão disso, a Embraer fundou a *joint venture*, *Harbin Embraer Aircraft Industry*, sua própria plataforma industrial e de vendas no país. Segundo Seppo (2007), uma forma de entrar em um mercado estrangeiro e através de consórcios e parcerias, já que estas terão o *know-how* para facilitar os processos de inserção, além de deter informações chave sobre o mercado (SEPPPO, 2007 apud GUIMARÃES, 2013).

Abordagem teórica

Paradigma eclético

A teoria eclética da internacionalização de uma empresa foi exposta por Dunning (1988) e posteriormente redefinida como paradigma eclético, tenta explicar por que uma empresa decidiu estabelecer uma produção no exterior. Essa empresa deve possuir uma vantagem diferencial em relação aos seus competidores. Com isso, a firma irá procurar internalizar sua produção se compreender que essa é a melhor solução ao invés de transferir seus direitos a outra firma. Por fim, a empresa deve possuir o interesse de localizar a produção no mercado internacional, de maneira a conquistar certos benefícios econômicos existentes em locais diversos (SILVA, 2010).

O Paradigma Eclético expõe três condições que determina a internacionalização de uma firma via IDE (Investimento Direto Estrangeiro), para que a MRE (Ministério da Relações Exteriores) possa ter sucesso ao ingressar em um novo mercado assim como na condução dos negócios:

i) a primeira seria as vantagens competitivas da empresa que busca envolver-se na atividade de produção internacional (ou elevar o seu IDE já existente), as quais são de posse específica dessas empresas investidora, ou seja, suas “vantagens de propriedade”. No entanto, quanto maiores são as vantagens competitivas das firmas investidoras - se comparando com as empresas de outras nacionalidades e em particular aquelas que estão domiciliadas nos países onde procuram realizar seus investimentos - maior poderá ser a probabilidade de que executem (ou que venha a aumentar) atividades de produção no exterior.

ii) as vantagens de propriedade (***ownership-specific advantage***) possuem duas maneiras de ser distinguidas, a de natureza estrutural e/ou natureza transacional. As vantagens de propriedade de natureza estrutural geralmente estão relacionadas com ativos intangíveis, tais como patentes, marcas, capacidades tecnológicas e de gestão, habilidade para a diferenciação de produtos, economias de escala recursos humanos etc. Já a transacional provém da capacidade hierárquica, derivada do *common governance* de diversas atividades que resultam do próprio aspecto multinacional da empresa.

iii) supondo que a condição anterior seja satisfeita, deve ser mais lucrativo para a empresa fazer uso dessas vantagens em asso-

ciação com algum fator externo ao país doméstico, como: recursos naturais, mão-de-obra de baixo custo, mercado protegido, para que seja mais vantajoso produzir no exterior do que exportar (**vantagens de localização**/location-specific advantage).

iv) por fim, satisfeita as condições anteriores, a empresa terá que definir sobre a maneira que irá aproveitá-las. Ou seja, deve ser mais benéfico para a empresa explorar esses ativos diretamente do que vendê-los ou até mesmo cedê-los na forma de leasing para outras empresas estrangeiras, podendo escolher **internalizar (internalisation)** as vantagens como parte de suas atividades ao invés de externalizá-las a outras empresas através de licenciamento ou contrato (DUNNING, 1979).

Contudo, o Paradigma Eclético expõe que quanto maior a rede de benefícios da internalização de mercados de produtos intermediários transnacionais, maiores serão as chances de uma firma preferir por se envolver nas atividades produtivas no exterior por conta própria, ao invés de procurar licenciar o direito de exercer suas atividades, seja por meio de serviços técnicos ou acordos de franquia a outra empresa estrangeira (DUNNING, 2000).

Se tratando do processo de internacionalização da Embraer, através da abordagem do paradigma eclético de Dunning observou-se que a empresa possui principalmente vantagens de propriedade. Isso ocorre devido ao fato da empresa ter buscado desenvolver uma aeronave para um mercado de voos mais curtos, regionais interligando pequenas e médias cidades. A empresa de aviação também obteve certa vantagem de internacionalização, pois a maioria de seus concorrentes estão localizados em países de Primeiro Mundo, onde os custos com mão de obra qualificada são mais elevados em comparação aos países em desenvolvimento. No entanto, no que diz respeito aos investimentos realizados pela Embraer ao redor do mundo, segundo a classificação de Dunning, é possível dizer que a firma atende a vários tipos de categoria, uma delas seria o caso da fábrica da China, em Harbin, sendo a classificação mais adequada a de *market based*, devido a fábrica possuir o objetivo de explorar o mercado chinês de aviação regional (SILVA, 2010)

O soft power brasileiro por meio do BNDES

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é um órgão público federal, que tem como objetivo o financiamento de longo prazo para investimentos em todos os

setores da economia brasileira, com uma política que abrange os aspectos social, regional e ambiental. Sua atuação se destaca na assistência à agricultura, indústria, infraestrutura, comércio e serviços, além de contribuir com micro, pequenas e médias empresas. O apoio do BNDES acontece por meio de financiamentos a projetos de investimentos, aquisição de equipamentos e exportação de bens e serviços. O Banco também trabalha no fortalecimento da estrutura de capital das empresas privadas e destina financiamentos não reembolsáveis a projetos que contribuam para o desenvolvimento social, cultural e tecnológico. Desde 2003, após mudanças em seu estatuto social, o Banco também auxilia o investimento direto de empresas brasileiras em outros países, por meio de financiamento e pela participação acionária (REDE NACIONAL DE INFORMAÇÃO SOBRE INVESTIMENTO, 2017).

A parceria do BNDES com a Embraer teve início na década de 1990, com a expansão do mercado de aviação regional no mundo, conseguir participação nas vendas dos jatos seria de grande importância para que empresa se consolidasse no mercado internacional. Necessitando de financiamento para tornar seus produtos competitivos no mercado internacional, a Embraer buscou apoio governamental por meio do BNDES que já havia financiado US\$ 120 milhões para o desenvolvimento do projeto da aeronave ERJ-145 (FONSECA, 2012).

O apoio do BNDES às vendas da Embraer representou uma aliança entre governo brasileiro e uma empresa recém-privada, com um produto de grande risco, mas com grande potencial exportador. Sendo assim, apoiar uma empresa como Embraer representava um salto no desenvolvimento tecnológico, industrial para o país. Em razão de a indústria aeronáutica ser um mercado dinâmico e caro, o governo participa ajudando nas transações e oferecendo acordos para facilitar o processo de compra e venda de tecnologia e aeronaves (FONSECA, 2012).

A atuação do BNDES no processo de internacionalização da Embraer, representa para o Estado brasileiro a projeção do seu *soft power* no sistema internacional. Uma vez que ao se inserir no mercado externo a empresa compartilha com esse novo mercado: cultura; conhecimento; tecnologia e informação. Promovendo assim a imagem e o produto nacional. Para isso, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o governo brasileiro tem promovido feiras nacionais e internacio-

nais, a fim de agregar valor econômico e imagético à Embraer, além de promover seu portfólio.

O termo *soft power* - poder brando - foi cunhado por Joseph Nye em sua obra *Bound to Lead - the changing nature of american power*, lançado em 1990. O *soft power* se caracteriza pelo poder de influenciar o comportamento do outro para conseguir o resultado que se deseja. Esse poder surge por meio da cultura, dos ideais e das políticas adotadas por um Estado (GUERALDI, 2005)

Segundo Nye o poder pode ser definido como sendo a capacidade de atingirmos nossos objetivos e fins. Na questão econômica, o autor propõe que *“baseada na informação e na interdependência transnacional, o poder está a tornar-se menos transferível, menos tangível e menos coercivo”* (NYE Jr, 2002, p. 74). Ou seja, a interdependência complexa, e a expansão das relações de mercado, tornam-se cada vez mais custoso o uso da força, desta forma o uso do *soft power* - poder brando - baseado na projeção da cultura são melhores aceitas no mundo contemporâneo (OLIVEIRA, 2014).

Na contemporaneidade os Estados deixaram de ser atores exclusivos das relações internacionais e abriu-se espaços para novos atores que também são capazes de influenciar o sistema internacional e o estrangeiro. Desta forma é possível analisar, a teoria do *soft power* nas análises de atuações das empresas transnacionais, uma vez que hoje elas são capazes de influenciar de formas não beligerantes as áreas políticas, econômicas e sociais em todo o mundo. Através do poder do capital, dos discursos, do marketing e muitas vezes do próprio produto ou serviço que a empresa oferece, ela adquire poder capaz de influenciar as relações políticas socioeconômicas de um país (OLIVEIRA, 2014).

No contexto da economia globalizada, empresas multinacionais têm se tornado mais fortes na medida em que seu porte aumenta. Isto em razão da inevitável tendência de concentração de capital imposta pelo capitalismo e intensificada pela globalização. Algumas empresas multinacionais são capazes de sobreviver ao darwinismo econômico acelerado pela globalização, criando elos importantes e conectando economicamente vários Estados. E ao mesmo tempo os torna mais vulneráveis, em razão da grande dependência das atividades econômicas exercidas por essas multinacionais (SARFATI, 2006).

Sendo a quarta maior fabricante de aeronaves no mundo, a Embraer através da sua cadeia produtiva consegue influenciar e impactar as relações socioeconômicas em diversos lugares do mundo,

uma vez que a fabricação das aeronaves depende da exportação de peças e serviços de diferentes países como, Estados Unidos, China, França, Singapura, etc. Assim desde da fabricação até o produto e serviços finais oferecidos pela empresa, há um grande fluxo de compartilhamento de conhecimento, valores e culturas, além da gerar empregos influenciando assim as economias locais e nacionais (EMBRAER, 2016).

Conclusão

Nas últimas décadas, pode ser observado uma mudança significativa no cenário econômico mundial. Houve uma grande concorrência em diversos mercados internacionais, ocasionados pela globalização, levando as empresas a expandir seus negócios por meio do processo de internacionalização. Nesse sentido, a Embraer optou por utilizar-se da estratégia básica de internacionalização: atuar e desenvolver as exportações diretas. Essa estratégia permitiu à empresa desenvolver um maior controle de suas exportações, e fez com que a empresa se envolvesse e acompanhasse, em maior escala, os investimentos nos mercados internacionais, nesse caso, o mercado chinês.

Conclui-se que fatores como: a expansão do mercado chinês e mão-de-obra mais barata, determinaram as ações de internacionalização da Embraer em mercados externos. Em relação à China, o cenário deve parecer favorável ao desenvolvimento internacional e ao crescimento da empresa. Devido à crescente do mercado chinês, a consolidação que esse crescente permitia ao ramo de aviação, a sobrevivência e as estratégias da empresa e a oportunidade de crescer juntamente à um mercado em ascensão, também foram fatores que tornaram possível essa interação Brasil-China.

Devido à entrada no mercado chinês ser tão complicada, a fundação de *joint ventures* foi uma estratégia precisa, que permitiu que ambos os mercados interagissem em âmbito internacional e de grande interdependência. De um lado, uma empresa brasileira buscando um parceiro comercial que pudesse promover seu crescimento. Do outro lado, um mercado restrito, porém aberto à troca de informações e tecnologias. Esse interesse mútuo gerado em ambos os mercados, criou o palco perfeito para que a Embraer não somente adentrasse no mercado chinês, mas também consolidasse seus produtos no mercado internacional.

Referências

ARAÚJO, Felipe Adolfo Libório. **A implantação das zonas de processamento de exportação para o desenvolvimento regional brasileiro**: um estudo sobre a ZPE do Pecém. 2014. 63 f. Monografia (Bacharel em Ciências Econômicas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/128108/Monografia%20do%20Felipe%20Liborio.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 07 mar. 2017.

CARDOSO, André Coimbra Félix et al. O processo de internacionalização e os aspectos socioambientais: o caso Embraer. **Rev. Adm. UFSM**, Santa Maria, v. 1, n. 1, jan./abr. 2008. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/578/435>>. Acesso em: 09 mar. 2017.

DUNNING, John H. The Eclectic Paradigm as an Envelope for Economic and Business Theories of MNE Activity. **International Business Review**, v. 9, n. 1, p. 163-190, 2000. Disponível em: <http://www.exeter.ac.uk/media/universityofexeter/internationalexeter/documents/iss/Dunning_IBR_2000.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2017.

DUNNING, John H. The Eclectic Paradigm of international production: a restatement and some possible extensions. **Journal of international business studies**, v. 19, n. 1, p. 1-31, 1988. Disponível: <<https://pdfs.semanticscholar.org/839e/487a618100eb-2d20f37ee566d38568390ea1.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2017.

DUNNING, John H. Explaining changing patterns of international production: in defence of the eclectic theory. **Oxford Bulletin of Economics & Statistics**, v. 41, n. 4, p. 269-295, nov. 1979.

EMBRAER. Desenvolvido por: Copyright, 2011. Apresenta informações sobre a fabricação de aviação executiva, comercial agrícola e militar. Disponível: <<http://www.centrohistoricoembraer.com.br/sites/timeline/pt-BR/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 02 nov. 2016. Site.

FONSECA, Paulus Vinícius da Rocha. Embraer: um caso de sucesso com apoio do BNDES. **Revista do BNDES**, jun. 2012. Disponível em: <http://www.bnDES.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bnDES_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3702.pdf>. Acesso em: 28 out. 2016.

GARRIDO, I. L.; LARENTIS, F. SLONGO, L. A. Estratégias de entradas em mercados internacionais e performance exportadora. 2006. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EMA/ema_2006/MKT-C/2006_EMAC98.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2017.

GERVASONI, Viviane. Resenha: Internacionalização e os países emergentes. **Revista Gestão & Regionalidade**, São Paulo, n. 73, v. 25, p. 113-114, jan./abr. 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUERALDI, Ronaldo Guimarães. **A aplicação do conceito de poder brando (soft power) na política externa brasileira**. 2005. Dissertação (Mestrado em Administração) - Fundação Getúlio Vargas Disponível em: <<http://bibliotecadigiti>>

tal.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3552/ACFC3.pdf?sequence>. Acesso em: 15 out. 2016.

JABBOUR, Elias Marco Khalil. **Projeto nacional, desenvolvimento e Socialismo de mercado na China hoje**. 2010. 389 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2010.

MARCENES, Leandro Henriques de. **Estratégias de Internacionalização: investimento direto externo de multinacionais brasileiras**. 2009. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) - Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-18012011-103155/pt-br.php>>. Acesso em: 08 mar. 2017.

MASIERO, Gilmar; COELHO, Diego Bonaldo. A política industrial chinesa como determinante de sua estratégia going global. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 34, n. 1, jan./mar. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572014000100009>. Acesso em: 09 mar. 2017.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Desenvolvido por: Software Livre, 2014. Apresenta informações sobre o serviço militar obrigatório, legislação e Política de Defesa Nacional. Disponível em < <http://www.defesa.gov.br/noticias/16590-kc-390-e-des-taque-da-linha-de-producao-da-embraer>>. Acesso em: 09 mar. 2017. Site.

MIRANDA, Maria Bernadete; MALUF, Clovis Antonio. **O contrato de joint ventures como instrumento jurídico de internacionalização das empresas**. Buscalegis - Biblioteca jurídica virtual, 2002. Disponível em: < <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-contrato-de-joint-venture-como-instumento-jur%C3%ADdico-de-internacionaliza%C3%A7%C3%A3o-das-empresas>>. Acesso em: 08 mar. 2017.

NYE JR, Joseph S. **Compreender os conflitos internacionais: uma introdução à Teoria e à História**. Lisboa, Portugal: Gradiva, 2002. 306 p.

OLIVEIRA, Rafael dos Santos de. O soft power das novas mídias nas Relações Internacionais. **Cadernos ADENAUER XV**. n. 4, 2014. Disponível em:< <http://www.kas.de/wf/doc/16472-1442-5-30.pdf> > Acesso em: 16 set. 2016.

REDE NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE O INVESTIMENTO. Desenvolvido por: Copyright, 2007. Apresenta informações sobre investimentos produtivos do Brasil. Disponível em: <<http://investimentos.mdic.gov.br/conteudo/index/item/196>>. Acesso em: 09 mar. 2017. Site.

SANTOS, Geraldo Claro et al. Estudo das Estratégias de Internacionalização da EMBRAER: O desafio da competitividade sustentada no setor aeronáutico. In: ENCONTRO LATINO AMERICANO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA E ENCONTRO LATINO AMERICANO DE PÓS-GRADUAÇÃO, 13; 9., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Editora da Universidade do Vale Paraiba, 2016. p. 1-5. Disponível:<http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2009/anais/arquivos/0878_1221_01.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2016.

SARFATI, Gilberto. **O terceiro xadrez: Como as empresas multinacionais negociam nas Relações Econômicas Internacionais**. 2006. 252 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SEPPO, Marge. The role of business networks in the internationalization of Estonian chemical industry enterprises. Tartu: Tartu University Press, 2007 *apud* GUIMARÃES, Antonio Monteiro. **Análise do processo de internacionalização e das redes internacionais da Embraer dos Estados Unidos e China**. 2013. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Universidade Metodista de Piracicaba, São Paulo, 2013. Disponível em: < https://www.unimep.br/phpg/bibdig/pdfs/docs/26062013_141835_antonioguimaraes.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2016.

SETENTA, Maria Ribeiro. **Internacionalização da Embraer**: Atuação externa e diplomacia empresarial. 2005. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal Fluminense, 2005. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/10-dissertacoes/484-internacionalizacao-da-embraer-atuacao-externa-e-diplomacia-empresarial>>. Acesso em: 08 mar. 2017

SILVA, Ricardo Costa Vieira da. Estudo do processo de internacionalização e o impacto de políticas públicas sobre duas empresas privatizadas brasileira. Editora: **Cadernos Discentes COPPEAD**, Rio de Janeiro, n. 33, 2010. Disponível em: <http://www.coppead.ufrj.br/pt-br/upload/publicacoes/CD_33_completo.pdf/>. Acesso em: 07 mar. 2017.

STAL, Eva. **Internacionalização de empresas brasileiras e o papel da inovação na construção de vantagens competitivas**. Revista de Administração e Inovação, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 120-149, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rai/article/view/79184/83256>>. Acesso em: 08 mar. 2017.

SULL, D.N., ESCOBARI, M.E. Sucesso made in Brasil: os segredos das empresas brasileiras que dão certo. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004 *apud* CARDOSO, André Coimbra Félix et al. O processo de internacionalização e os aspectos socioambientais: o caso Embraer. **Rev. Adm. UFSM**, Santa Maria, v. 1, n. 1, jan./abr. 2008. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/578/435>>. Acesso em: 09 mar. 2017.

Aprovado: 15/03/2017

Recebido: 06/12/2016

Liberdade e campesinato: políticas de gênero no México e Peru

*Freedom and peasantry:
gender policies in Mexico and Peru*

Heitor Cardoso e Maciel*
Nathalia Fonseca Ramiro Rocha**

Resumo

A pesquisa terá como foco as políticas públicas do México, Programa de Mujeres en el Desarrollo Rural (MDR), e do Peru, Llaqta Kallpanchaq, que têm como finalidade a promoção de temáticas referentes à questão de gênero. Será demonstrado o auxílio que ambos os programas recebem da Food and Agriculture Organization (FAO), da Organização das Nações Unidas (ONU) que garante difusão de conhecimento, técnicas e procedimentos na respectiva dessa temática. Ademais, a pesquisa buscará evidenciar e analisar como essas políticas garantem e possibilitam a expansão das liberdades da mulher na sociedade, provendo maior participação e relevância desses agentes em sua realidade social.

Palavras-chave: FAO, Sen, Peru, México, MDR, Kallpanchaq

Abstract

The research focuses the public policies of Mexico, *Programa de Mujeres en el Desarrollo Rural* (MDR), and Peru, *Llaqta Kallpanchaq*, that aims to promote gender and women capacitation. United Nations' Food and Agriculture Organization's support to both programs seeking to ensure knowledge, techniques and procedures diffusion related to this subject is approached. Furthermore, this research seeks to show and to analyze how these public policies guarantee and enable the women's liberties rise in society, and as a consequence provides their wider participation and relevance in social reality.

Key words: FAO, Sen, Peru, Mexico, MDR, Kallpanchaq

* Graduando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Contato: heitor.maciell@aiasec.net

** Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Contato: nathalia.ramiro@aiasec.net

Introdução

A pesquisa tem como finalidade analisar políticas públicas com foco na problemática de gênero: no México, o *Programa de Mujeres en el Desarrollo Rural* (MDR), e no Peru, o *Llaqta Kallpanchaq*. Ambos os programas possuem assistência e auxílio da Organização das Nações Unidas (ONU) para Agricultura e Alimentação, o *Food and Agriculture Organization* (FAO), cujo escopo dedica-se às comunidades vulneráveis, como mulheres, indígenas e povos nativos. Assim sendo, o trabalho buscará demonstrar se a capacitação e ajuda técnica da FAO para as políticas públicas do México e Peru proporcionam a expansão das liberdades das mulheres campesinas.

As semelhanças entre as políticas do *Llaqta Kallpanchaq* e do MDR referem-se ao aporte técnico, de informação e conhecimento, oferecido pela FAO. Esse fato demonstra a importância das Organizações Internacionais (OIs) na promoção, reprodução e disseminação de conhecimento de temáticas específicas que facilitam o desenvolvimento de políticas frutíferas nos Estados, como será analisado no presente trabalho.

Utilizaremos como aporte teórico o conceito de desenvolvimento como liberdade do professor Amartya Sen (2000), doutor em economia pela Universidade de Crambridge. Em 1998, Sen recebeu o prêmio Nobel de economia pelo seu trabalho referente ao bem-estar social e por novas compreensões acerca da miséria, fome e pobreza, que demonstra a relevância nas problemáticas de desenvolvimento social.

Por conseguinte, a obra desenvolvimento como liberdade, publicada pelo autor em 2000, fornecerá grande assistência a nossa pesquisa sobre políticas públicas de gênero no México e Peru, já que explana as questões de desenvolvimento sob um aspecto não-convencional, abordando além de questões econômicas, aspectos sociais e políticos. Ademais, a lógica de desenvolvimento social se relaciona de forma profícua tanto com as políticas públicas, MDR e o *Llaqta Kallpanchaq*, quanto com os objetivos da FAO, nos quais buscam o desenvolvimento com maior equidade.

O grupo focal analisado será as mulheres, tendo em vista a ampliação de suas liberdades, principalmente as econômicas, as quais possibilitam sua atuação como agentes ativos na sociedade. O objetivo central da pesquisa é demonstrar o papel da FAO no fortalecimen-

to das políticas públicas de gênero no México *Programa de Mujeres en el Desarrollo Rural* (MDR), e no Peru, o *Llaqta Kallpanchaq*.

Assim sendo, O trabalho será dividido em cinco seções. Desenvolveremos no primeiro capítulo os conceitos e as variáveis do desenvolvimento como liberdade, que serão necessários para demonstrar o papel e os resultados das políticas públicas na expansão das liberdades das mulheres campesinas. Na segunda parte será demonstrado o histórico, objetivos e metodologias da FAO e a importância do empoderamento da mulher campesina, demonstrando as dificuldades desse grupo, sua realidade e seus benefícios para a sociedade. Por conseguinte, na terceira parte serão apresentados os projetos mencionados, suas características, seus objetivos, área de ação e metodologia. Ademais, nessa seção buscará analisar e identificar se os projetos proporcionam a expansão das capacidades e liberdades das mulheres campesinas do México e Peru. Por fim, na última seção será confirmado ou não se a atuação da FAO a partir de capacitação e ajuda técnica às políticas públicas, MDR e o *Llaqta Kallpanchaq*, promove a expansão das liberdades das mulheres campesinas, garantindo a emergência de agentes ativos na sociedade peruana e mexicana.

Desenvolvimento segundo Amartya Sen

A proposta de desenvolvimento mexicano, o *Programa de Mujeres en el Desarrollo Rural*, e peruano, *Llaqta Kallpanchaq*, serão analisados com base no conceito de desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen (2000). Para o professor, o desenvolvimento ultrapassa a dimensão econômica e abrange também questões sociais e políticas. Portanto, é possível estabelecer paralelos devido aos desenhos dos projetos, que focam de forma direta ou indireta nas problemáticas de gênero e com o objetivo de emancipação da mulher.

Amartya Sen (2000) estabelece uma concepção de desenvolvimento que difere dos conceitos ortodoxos de desenvolvimento que incluem, por exemplo, apenas a perspectiva da renda e da industrialização. Segundo Sen, o desenvolvimento dos países deve envolver a expansão e a ampliação das liberdades reais dos indivíduos na sociedade. É importante ressaltar, entretanto, que o autor não negligencia as questões econômicas em sua análise (SEN, 2000).

O foco do conceito de desenvolvimento como liberdade é a liberdade substantiva, ligada à emancipação dos indivíduos. Isso

possibilitaria maior flexibilidade para as pessoas fazerem escolhas e conduziria a sociedade a uma situação de maior justiça social. Nesse raciocínio, a liberdade é importante tanto como meio – liberdades instrumentais – quanto como fim para o desenvolvimento – papel constitutivo das liberdades (SEN, 2012).

O papel constitutivo da liberdade, por sua vez, seria a finalidade do desenvolvimento, que almeja o cumprimento das liberdades substantivas como um dos seus principais objetivos. O fomento das liberdades substantivas possibilita a expansão do enriquecimento dos indivíduos em sociedade e envolve, segundo o autor, expansão de “capacidades” essenciais no âmbito político, econômico e social (SEN, 2000).

O papel constitutivo da liberdade enfatiza a importância da expansão das “capacidades” na sociedade, uma vez que, possibilita aos indivíduos agirem de forma proativa e como agentes ativos. Essas capacidades envolvem a possibilidade das pessoas agirem como querem, garantindo livre expressão de opiniões e de ação na sociedade (SEN, 2012). Entre essas “capacidades”, o autor considera como principais aquelas derivadas da não privação, fome, ou miséria; da garantia de ensino básico aos indivíduos da sociedade; e da participação e liberdades políticas asseguradas. Além disso, o papel constitutivo da liberdade admite igual importância dos elementos, econômicos, sociais e políticos para a busca do desenvolvimento (SEN, 2000).

Ainda segundo o autor, as liberdades instrumentais estão ligadas à liberdade como meio para o desenvolvimento. São expressas, por exemplo, na ampliação de direitos e oportunidades, que fomentam a liberdade humana. As diversas liberdades são interdependentes e reforçam umas as outras, de forma que possibilitam um círculo virtuoso para a promoção da emancipação do indivíduo e para o desenvolvimento (SEN, 2000).

São cinco os tipos de liberdades instrumentais: “Liberdade política; facilidades econômicas; oportunidades sociais; garantias de transparência; e segurança protetora” (SEN, 2000, p.55). É importante apontar que ele deixa claro que essa lista não é completa, mas facilita a compreensão e o papel da liberdade como instrumento de promoção para o desenvolvimento e liberdade humana.

As liberdades políticas referem-se à possibilidade que as pessoas da sociedade têm de escolher quem e como serão governadas. O autor associa as liberdades políticas à promoção de uma democracia

plena, em que são promovidos os direitos civis, a liberdade de expressão, a participação na esfera política e o direito ao voto (SEN, 2000).

Já as facilidades econômicas são “as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca” (SEN, 2000, p. 55). Além disso, o autor afirma a importância do aumento da renda do país, uma vez que ela reflete no aumento dos intituleamentos econômicos da sociedade, que deve ser distribuído de maneira equânime (SEN, 2000).

A liberdade referente às oportunidades sociais diz respeito à disponibilidade que a sociedade tem nas áreas de educação e saúde. Essas áreas são vitais para que o indivíduo consiga ter uma vida plena e digna tanto na vida privada, quanto na pública. Por consequência, como demonstra o autor, a carência dessas condições exacerba as discrepâncias na área econômica e dificulta a participação na esfera política (SEN, 2000).

A quarta liberdade instrumental definida por Sen (2000) é a garantia pela transparência, referindo-se à importância da clareza nas interações entre os indivíduos para a promoção da ordem na sociedade. A garantia de transparências também está vinculada à confiança na esfera política, relacionada aos esforços para coibir – ou, pelo menos, minimizar – a corrupção (SEN, 2000).

Por fim, a segurança protetora é a última liberdade instrumental delimitada e tange questões de segurança social, ligada à proteção dos indivíduos mais carentes da sociedade. Segundo o autor, há a necessidade de criar instituições capazes de garantir esses benefícios, como, por exemplo, benefícios aos desempregados e distribuição de alimentos (SEN, 2000).

É importante salientar que a pesquisa será focada nas liberdades instrumentais de facilidades econômicas. Entretanto, segundo o autor todas as liberdades estão inter-relacionadas, o que faz com que uma reforce a outra. Assim sendo, o incentivo ao direito à compra, troca e produção da mulher na sociedade garante maior equidade nas relações de gênero, possibilitando também a promoção de outros direitos como sociais e políticos.

A FAO e a importância do empoderamento da mulher camponesa

A FAO é uma agência da Organização das Nações Unidas (ONU), cujo escopo dedica-se às comunidades vulneráveis, “com

ênfase em mulheres, povos indígenas e nativos, que atua em conjunto com os governos de seus países-membros, a sociedade civil e a cooperação internacional” (FAO, s.d.). A agência concentra esforços na capacitação de agentes sociais e comunidades no intuito de os tornarem indutores de seu desenvolvimento.

A FAO possui escritórios por todo o mundo, sendo o Escritório Regional para a América Latina e o Caribe localizado em Santiago do Chile. Durante o final da última década do século XXI, trabalhou principalmente no estudo de mercados agro-alimentares, acesso aos bens de capital – tal como seu regulamento – na parte de pequenos agricultores, e nos preços da comida. Entretanto, em 2006, surgiu a preocupação em fortalecer o acesso à comida pelas famílias mais pobres. Essa preocupação surgiu com o lançamento da “Iniciativa da América Latina e do Caribe sem fome”, um ânimo político-institucional direcionado a erradicar a fome na dita região com uma geração (OSORIO, 2012).

Com objetivo de combater a fome e a pobreza, a FAO busca como estratégia de longo prazo o reforço da agricultura e do desenvolvimento sustentável no intuito de se alcançar melhorias na nutrição, na segurança alimentar e no acesso de todos indivíduos aos alimentos que proporcionem uma vida saudável. A América Latina e o Caribe são as regiões que realizaram os maiores avanços no tocante a essa temática, ao reduzirem a porcentagem de pessoas em situação de fome (FAO, s.d.). O auxílio do escritório regional da organização funciona “monitorando a segurança alimentar, apoiando a elaboração e a implantação de estratégias, leis e programas de erradicação da fome, fomentando a agricultura familiar, o desenvolvimento agrícola e rural” (FAO, s.d.), sempre com o objetivo de desenvolvimento sustentável.

Podem-se destacar quatro prioridades da FAO:

Prioridade 1. Segurança alimentar. O direito à alimentação adequada e saudável, de forma permanente e sustentável [...] Prioridade 2. Cooperação Sul-Sul: Consolidação de uma plataforma de Cooperação Sul-Sul para a Segurança Alimentar, Agricultura, Pesca, Pecuária, Florestas, Mudanças Climáticas e Desertificação [...] Prioridade 3. Superação da Extrema Pobreza: Qualificação, Organização e Avaliação da Agricultura Familiar e da aquicultura familiar [...] Prioridade 4. Gestão Sustentável dos Recursos Naturais, Alterações Climáticas e Desertificação: Introdução de uma matriz de produção agroecológica para a sustentabilidade social e ambiental. (FAO, s.d.)

Ademais, a agência atua segundo três linhas de ação. A primeira diz respeito à Assistência Técnica aos Países em Desenvolvimento e Cooperação Sul-sul em que apoia países em desenvolvimento através da formulação e execução de projetos de assistência técnica no tocante aos programas agrícolas, alimentares e rurais. A segunda, por sua vez, é por meio da disposição da informação ao alcance de todos, uma vez que funciona como uma rede de levantamento, análise e disseminação de conhecimentos. Ainda, atua assessorando governos sobre políticas agrícolas e estratégias nacionais de atuação (ONUBR, s.d.).

Como os objetivos da FAO incluem o alcance da segurança alimentar para todos(as), a organização busca certificar-se que as pessoas tenham acesso a alimentos de qualidade. Por meio disso, essas pessoas poderiam alcançar uma vida saudável. A organização procura prover informação aos especialistas no intuito de compartilhar conhecimento acerca de assuntos concernentes ao seu mandato. Como consequência, oferece espaços nos quais trocas possam acontecer para se levar tais informações às áreas rurais (OSORIO, 2012). Esses lugares são, por exemplo, seminários, workshops, palestras, entre outros.

Nesses ambientes de troca são suscitados temas importantes ao mandado da organização. Uma temática recorrente na FAO é a focalização das mulheres camponesas no que tange à erradicação da fome e segurança alimentar. Durante o Seminário Regional sobre Agroecologia na América Latina e Caribe (2015) foi recomendada a instituição de políticas focalizadas no intuito de promover a organização produtiva das mulheres do campo. Para tanto, deve-se apoiar suas iniciativas agroecológicas e a superação de seus obstáculos recorrentes, tal como a discriminação e a sobrecarga de trabalho (ASPTA, 2015).

A FAO reconhece que a segurança alimentar e o desenvolvimento agrícola não podem ser alcançados sem uma participação conjunta dos homens e das mulheres das zonas rurais. Eles têm papéis diferentes, mas cruciais para a agricultura e o desenvolvimento rural e contribuem ambos para a produção agrícola. [...] A FAO defende a igualdade de gênero e promove a autonomização econômica e social das mulheres rurais. Concentrando-se ativamente na discriminação que as mulheres rurais enfrentam diariamente, a FAO apoia os esforços dos governos para assegurar que as suas políticas e programas promovam uma contribuição igualitária das mulheres à agricultura e desenvolvimento rural. (FAO, s.d).

A contribuição das mulheres para a produção econômica agrícola é frequentemente subestimada, tal como seu papel na segurança alimentar da família. É comum que as atividades produzidas pela mulher não apareçam de forma adequada até mesmo nas estatísticas nacionais. Isso se dá, principalmente, devido ao fato de tais atividades serem relativas à dedicação com cuidados, ou na manutenção da casa e preparação das refeições. Em outras palavras, não são reconhecidas na economia de mercado (FAO, s.d.).

Face a essas questões, é importante o reconhecimento dos papéis e exigências incumbidos aos homens e às mulheres, assim como suas diferenças, tanto para a compreensão das desigualdades quanto para a garantia de sua introdução nas estatísticas agrícolas e rurais (FAO, s.d.). Dessa forma, faz-se possível a mobilização em torno de políticas assertivas a esse grupo focal.

Um meio poderoso de combater a invisibilidade persistente do seu trabalho é criar dados agrícolas desagregados por sexo. A falta desses dados é um sério entrave para a formulação, desenho e implementação de política e programas eficazes e que considerem necessidades e prioridades das mulheres e dos homens nas estratégias ligadas à agricultura e ao desenvolvimento rural. (FAO, s.d.).

Ademais, as mulheres rurais são vitais à segurança alimentar e nutricional dos países, sobretudo sobre aqueles em desenvolvimento. Segundo a FAO, até 2010 setenta por cento das mulheres economicamente ativas estariam na agricultura. Entretanto, elas não são reconhecidas em termos de políticas e programas específicos. Uma sociedade igualitária, em grande parte, depende da luta das mulheres pelo acesso a direitos, por exemplo, o direito à terra. Nessa perspectiva, nas próximas seções analisaremos dois programas que internalizam essa temática (FAO, s.d.).

México e Peru, duas abordagens.

México: O Programa de *Mujeres en el Desarrollo Rural*

Em 1996, a *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación* (SAGARPA) cria o Programa de *Mujeres en el Desarrollo Rural* (MDR) com a finalidade de oferecer estruturas no campo. Por conseguinte, a SAGARPA solicitou ajuda técnica, operacional e metodológica para a FAO com o intuito de estruturar o programa e garantir conhecimento para os agentes estatais.

Ademais, os princípios do MDR são: equidade, igualdade de acesso e reconhecimento real do aporte produtivo da mulher nas políticas do setor agropecuário (FAO, 2009)

A política direcionada às mulheres do campo é extremamente necessária no México, já que todos os índices sociais são menores em comparação às mulheres que se localizam na cidade. As questões referentes, por exemplo, ao analfabetismo, expectativa de vida, controle de natalidade e morte no parto, são todas piores nas mulheres rurais em comparação às urbanas (LEONARDO, 2002).

Ademais, o programa MDR adotou uma metodologia de ação transversal, que promoveu o acesso da mulher a outros projetos de empoderamento feminino, como por exemplo, o *Fondo de Microfinanciamento para Mujeres Rurales* (FOMMUR) e *Grupos Organizados de Mujeres en el Desarrollo Rural* (GOMDR). O primeiro foi um programa promovido, em 2001, sob a coordenação do *Programa de Financiamiento al Microempresario* (PRONAFIM) e a segunda são grupos de mulheres no âmbito rural que possuem convênios com o governo estatal (LEONARDO, 2002).

O FOMMUR é uma instituição que foi criada visando inserção produtiva das mulheres rurais, que são um dos grupos marginalizados no México e América Latina. Como consequência, o fundo amplia a liberdade econômica, pois garante maior independência e participação das mulheres rurais na troca, produção e compra (FOMMUR, 2014). O fundo possui algumas diretrizes centrais:

ajudar a desenvolver um sistema de serviços integrados de microfinanzas que proporcionem organismos intermediários, profesionales e estables, concedendo educación financeira e microcréditos em forma oportuna e suficiente as mulheres que habitam zonas rurales, excluidas dos serviços dos bancos comerciais, que pretendem desenvolver unidades económicas em um ambiente propicio para a inserção de seus produtos.¹ (FOMMUR, 2014, p.1, tradução nossa).

Já o GOMDR foi criado, em 1999, após esforço e contribuição do MDR, e está inserida na SAGARPA. O programa funciona com recursos próprios desde 2001, com um projeto direcionado

1. Contribuir a desarrollar un sistema de servicios integrales de microfinanzas que ofrezcan organismos intermediarios, profesionales y estables, que otorguen educación financiera y microcréditos en forma oportuna y suficiente a las mujeres que habitan zonas rurales, excluidas de los servicios de la banca comercial, que pretenden desarrollar unidades económicas en un entorno propicio para la colocación de sus productos. (FOMMUR, 2014, p.1)

sob políticas de gênero que visam inserir as mulheres campesinas na lógica do desenvolvimento rural. Nesse sentido, a promoção de conhecimento, tecnologia e projetos que minimizem a pobreza através da geração de emprego, são metodologias defendidas pelo GOMDR. Ademais, o programa possui dez estratégias e linhas de ação, sendo elas:

a) A diversificação das atividades econômicas e integração às cadeias produtivas; b) o fortalecimento da participação e formas de associação cooperativa para a produção e comercialização; c) o desenvolvimento dos sistemas de recuperação e inversão produtiva; d) o impulso de uma estratégia de segurança alimentar; e) o aperfeiçoamento tecnológico nas atividades produtivas; f) o aproveitamento sustentável dos recursos naturais; g) a integração das mulheres rurais a espaços de tomada de decisão comunitária, municipal, regional e estatal; h) o desenvolvimento do capital humano e social; i) a monitoração, avaliação e compensação através de resultados (tradução); e j) a difusão e consolidação de experiências bem sucedidas.² (INEGI, 2002, p. 162, tradução nossa).

Os três projetos supracitados se completam e têm como finalidade o aumento das liberdades e das capacitações das mulheres rurais. Os objetivos compartilhados perceptíveis são: demonstrar o papel estratégico da mulher e sua contribuição para a economia da área rural; inserir as mulheres no desenvolvimento e nas políticas de redução da pobreza; fomentar políticas públicas com foco no gênero; sustentabilidade e administração apropriada dos recursos; e formação de recursos humanos (LEONARDO, 2002).

Assim sendo, a política de capacitação promovida pela FAO foi essencial para garantir uma política de transversalidade profícua, que possibilitou a convergência entre os três projetos de forma simultânea e interdependente. O modelo de capacitação tinha como objetivo a formação de recursos humanos no setor rural que fossem inseridos na problemática de gênero e a construção de políticas públicas para o desenvolvimento rural vinculadas à mulher (MANZARES, 2002).

2. a) la diversificación de las actividades económicas e integración a las cadenas productivas; b) el fortalecimiento de la participación y formas de asociación cooperativa para la producción y comercialización; c) el desarrollo de los sistemas de recuperación e inversión productiva; d) el impulso de una estrategia de seguridad alimentaria; e) el mejoramiento tecnológico en las actividades productivas; f) el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; g) la integración de las mujeres rurales a espacios de toma de decisiones comunitarias, municipales, regionales y estatales; h) el desarrollo del capital humano y social; i) el seguimiento, evaluación y compensación por resultados; y j) la difusión y consolidación de experiencias exitosas. (INEGI, 2002, p. 162)

Ademais, os sujeitos capacitados pela FAO incluíam: indivíduos responsáveis pelo MDR, consultores de grupos organizados de mulheres, técnicos, assessores de projetos, promotores de grupos e 600 profissionais da SAGARPA e de outras instâncias do governo. A quantidade de diferentes agentes sociais na especialização da problemática de gênero demonstra a ascensão da temática na sociedade e no Estado do México, que possibilita a ampliação das liberdades da mulher, já que lhes garante maior espaço de diálogo e participação, por exemplo, no âmbito político e de formulação de políticas públicas que impactam sua realidade social (MANZARES, 2002).

As metodologias de capacitação desenvolvidas pela FAO são amplas e buscam incentivar a pro atividade dos indivíduos e ações coletivas. Nesse sentido, são utilizadas reflexões coletivas, desenvolvimento de leituras e vídeos que debatem temáticas de gênero, elaboração de documentos que tratam das experiências dos participantes no meio rural, formulação e debates de novos paradigmas do desenvolvimento rural e avaliação das oficinas realizadas pelos grupos (MANZARES, 2002).

Além disso, foram estabelecidas algumas funções e divisões específicas para os responsáveis estatais do MDR. Os cargos incluem instrutores dos assessores técnicos; agentes que conectam as ONG's, redes, movimentos de mulheres, instituições e especialistas, com a finalidade de direcionar as diversas ações para os objetivos do MDR; difusores dos programas e mecanismo que apoiam as mulheres rurais; assessores que canalizam as demandas das mulheres; coordenadores de acordos e propostas; detectores das necessidades; informantes dos avanços e problemas do desenvolvimento dos programas do MDR (LEONARDO, 2002).

É evidente a severidade institucional do MDR, em que almeja a coordenação, difusão, compilação e criação de informação, porém os dados e as políticas públicas ainda são escassos no México, o que demonstra a necessidade de políticas públicas e de incentivo governamental nas questões de gênero. Segundo Leonardo (2002), “não se valoriza, nem se toma em conta a situação ou posição da mulher que está fazendo uma importante construção na economia rural, não há estatísticas que possam quantificar”³ (LEONARDO, 2002, p.12, tradução nossa).

3. “no se le valora, ni se toma en cuenta la situación ni la posición que por ello vive la mujer que está haciendo una construcción importante a la economía rural, no hay ni la estadística para poderla cuantificar” (LEONARDO, 2002, p.12).

Por fim, o MDR demonstra ser um programa essencial para a realidade mexicana, pois garante a emancipação da mulher rural e amplia as suas liberdades econômicas, de oportunidades sociais e de segurança protetora. Ademais, as novas conjunturas exibem um caráter de “feminização” da agricultura e propriedade da terra, já que ocorre declínio dos homens na área rural pelo êxodo urbano, evidenciando outro motivo para emergência de temáticas e a importância de gêneros no campo (LEONARDO, 2002).

Peru: a experiência do *Llaqta Kallpanchaq*

Iniciado em primeiro de junho de 2007, e finalizado em trinta e um de julho de 2011, *Llaqta Kallpanchaq* foi um projeto exitoso realizado no Peru e Bolívia cujo objetivo fora contribuir para o melhoramento da segurança alimentar das famílias provenientes das comunidades indígenas. Para tanto, visou o fortalecimento de suas organizações na gestão de seu desenvolvimento. No Peru, o projeto foi aplicado no departamento de Huancavelica em dois de seus municípios: Paucará e Anchonga. Quatro comunidades foram atingidas, Padre Rumi e Tinquercasa no município de Paucará e San Pablo de Occo e Parcco Alto no município de Anchonga (FAO, 2011).

Foram estabelecidos três objetivos específicos:

- 1- Fortalecer as capacidades de planificação das organizações indígenas, sua credibilidade e transparência e melhorar suas competências para capacitar e guiar os membros de suas comunidades, com participação equitativa de homens e mulheres.
- 2- Fortalecer a capacidade das organizações rurais indígenas para negociar e acessar apoio técnico e financeiro dos diversos programas e projetos de desenvolvimento rural existentes, tanto de governo quanto não-governamentais.
- 3- Incrementar a produção, ingressos e consumo das famílias das comunidades mediante o resgate de produtos tradicionais andinos.⁴ (FAO, 2011, p. 11, tradução nossa)

Em face a tanto, é colocada a capacitação das mulheres com participação equitativa a dos homens. As famílias foco desse projeto

4. 1. Fortalecer las capacidades de planificación de las organizaciones indígenas, su credibilidad y transparencia y mejorar sus competencias para capacitar y guiar a los miembros de sus comunidades, con participación equitativa de hombres y mujeres. 2. Fortalecer la capacidad de las organizaciones rurales indígenas para negociar y acceder a apoyo técnico y financiero de los diversos programas y proyectos de desarrollo rural existentes, tanto de gobierno como no gubernamentales. 3. Incrementar la producción, ingresos y consumo de las familias de las comunidades mediante el rescate de productos tradicionales andinos. (FAO, 2011, p. 11)

possuem as mulheres como encarregadas da alimentação do lar. Dessa forma, ao alcançá-las foi possível diversificar as dietas praticadas em direção a uma composta por produtos tradicionais andinos.

O intuito do *Llaqta Kallpanchay* foi colocar os indivíduos das comunidades como protagonistas de seu próprio desenvolvimento, permitindo-lhes que sejam os agentes sociais que influenciam o seu ambiente. O aumento e difusão da liberdade na sociedade de um país vai além das questões de riqueza, pois a liberdade não apenas torna a vida mais frutífera e sem limitações, mas torna os indivíduos indutores de seu desenvolvimento (SEN, 2000), como percebido no projeto em questão.

Assim, o exercício de planificação consistia em guiar os núcleos familiares indígenas para que formulassem seu próprio plano de vida. Dessa forma, sua participação não foi mecânica baixo às decisões dos técnicos do projeto, mais que mera motivação

havia consciência, o qual refletia o grau de importância e compreensão que para eles tinha o pensar da planificação, esta vez começando pela planificação do próprio lar, para assim adentrar-se a refletir sobre como se visualizam como família, abrindo espaço para escutar e ter em conta também as mulheres, como parte ativa e com capacidade de reflexão, planificação e poder de decisão.⁵ (FAO, 2011, p. 21, tradução nossa)

Ao fornecer um espaço de fala à mulher e escutá-la como parte importante e não secundária – como geralmente a mulher na sociedade tradicional peruana é entendida –, corrobora com o alargamento de suas capacidades como um indivíduo ativo na sociedade. A partir da concepção de desenvolvimento como liberdade, a conquista desse espaço de fala almejado pelo *Llaqta Kallpanchay* dialoga com sua emancipação tanto política quanto econômica, uma vez que proporciona uma maior flexibilidade desses indivíduos em fazer escolhas e tomar decisões, conduzindo-os a um ambiente de justiça social.

Esse projeto, portanto, através do intuito de remover empecilhos que limitem a participação da mulher campesina, amplia sua liberdade na perspectiva do propósito de desenvolvimento trabalhado nesse artigo. O papel constitutivo da liberdade frisa a impor-

5. [...] había conciencia, lo cual reflejaba el grado de importancia y comprensión que para ellos tenía el pensar la planificación, esta vez comenzando por la planificación del propio hogar, para así adentrarse a reflexionar sobre cómo se visualizan como familia, abriendo espacio para escuchar y tener en cuenta también a las mujeres, como parte activa y con capacidad de reflexión, planificación y poder de decisión. (FAO, 2011, p. 21)

tância do alargamento das “capacidades” dos indivíduos na sociedade, na perspectiva que os possibilita agir dotados de proatividade (SEN, 2000).

Em Padre Rumi, uma das regiões nas quais o projeto foi levado a cabo, a pobreza alcançava cerca de 85% dos 400.000 habitantes e por volta de 45% das crianças sofriam de desnutrição (IPS, 2010), às mulheres são delegadas atividades relacionadas ao cuidado do gado, na preservação da variedade do cultivo e na preparação dos alimentos. Através do projeto alimentos tradicionais como *chuño*, quínoa, batatas nativas, tubérculos *oca*, *olluco*, *tarwi*, e *kiwicha* passaram a ser resgatados pelas mulheres não apenas para o consumo próprio, mas também para o comércio, contribuindo para a melhoria de suas capacidades financeiras (IPS, 2010).

Dessa forma

além de melhorar a alimentação das pessoas, contribui a preservar a biodiversidade dos produtos agrícolas na zona, que também é identificada como altoandina e cuja população em mais de noventa por cento é rural e indígena.⁶ (IPS, 2010, tradução nossa)

Ainda, como consequência da execução desse projeto que visou o fortalecimento de organizações indígenas altoandinas e resgate de seus produtos tradicionais, foram conformados diversos comitês de promotores de desenvolvimento comunal, os quais “integrados por homens e mulheres, que contam com os conhecimentos e habilidades para guiar os membros de suas comunidades em aspectos como a planificação local e gestão de recursos (técnicos e financeiros)”⁷ (FAO, 2011, p. 12, tradução nossa). Essa experiência exitosa passou por dez passos em face à planificação e guia das famílias na construção de seu próprio plano de vida.

Partiu-se, da (1) realização de oficinas acerca dos “planos produtivos” com identificação de ideias preliminares relativas à proposta de planificação do lar por meio dos planos integrais de desenvolvimento familiar (PIDF), (2) identificação de famílias empreendedoras para a implementação das unidades produtivas integrais familiares (UPIF), (3) formulação e elaboração do PIDF. No

6. Además de mejorar la alimentación de los pobladores se contribuye a preservar la biodiversidad de los productos agrícolas en la zona, que también es identificada como alto-andina y cuya población en más de 90 por ciento es rural e indígena. (IPS, 2010)

7. [...] integrados por hombres y mujeres, quienes cuentan con los conocimientos y habilidades para guiar a los miembros de sus comunidades en aspectos como la planificación local y la gestión de recursos (técnicos y financieros) [...] (FAO, 2011, p. 22)

momento seguinte (4) o PIDE, cujo componente essencial era a introdução das UPIF, foi colocado em prática. (FAO, 2011).

Ainda, cada família que executou seu plano de desenvolvimento teve (5) assistência técnica e monitoramento na implementação. Por fim, em face ao desfecho bem-sucedido, os cinco últimos passos consistiram na (6) troca das experiências e fortalecimento das propostas de plano de desenvolvimento familiar, (7) réplica e expansão da proposta dos PIDE, (8) articulação dos planos de gestão de recursos para a execução dos PIDE, (9) auto avaliação do PIDE e (10) formulação e proposta de políticas comunais acerca da planificação do desenvolvimento a partir núcleo familiar. (FAO, 2011).

As atividades pretendidas às UPIF foram “módulos de criação de *cuyes*, hortas familiares, armazéns rústicos de luz difusa para a produção de sementes, produção de adubos orgânicos, sistemas de irrigação e estufas familiares”⁸ (FAO, 2011, p. 22, tradução nossa), entre outros. A implementação das UPIF foi uma das propostas pensadas no intuito de promover atividades produtivas dos lares e, então, melhorar a qualidade de vida de seus membros, com foco na segurança alimentar e nutricional. Os PIDE, por sua vez, foram um exercício contínuo em que se harmonizou a teoria e a prática, o “saber e fazer, e tomar a consciência da própria realidade para transformá-la, incluindo metas pessoais, econômicas e espirituais”⁹ (FAO, 2011, p. 27, tradução nossa).

Por fim, o projeto faz uma recomendação enfática em relação à mulher. Coloca que é “extremamente importante reforçar e visibilizar as mulheres indígenas nos processos de planificação e tomada de decisões”¹⁰ (FAO, 2011, p. 39, tradução nossa). A vinculação da mulher a esses processos e espaços – dos quais muitas vezes é excluída –, facilita a “modificação de algumas políticas e programas para identificar em suas análises as limitações, necessidades e prioridades diferentes que existem entre homens e mulheres”¹¹ (FAO, 2011, p. 39, tradução nossa).

8. [...] módulos de crianza de *cuyes*, parcelas de pastos cultivados, biohuertos familiares, almacenes rústicos de luz difusa para semilla, producción de abonos orgánicos, sistemas de riego tecnificado y fitotoldos familiares. (FAO, 2011, p. 22)

9. [...] saber y hacer, y tomar conciencia de la propia realidad para transformarla, incluyendo metas personales, económicas y espirituales. (FAO, 2011, p. 27)

10. Es sumamente importante reforzar y visibilizar a las mujeres indígenas en los procesos de planificación y toma de decisiones. (FAO, 2011, p. 39)

11. [...] modificación de algunas políticas y programas para precisar en sus análisis las limitaciones, necesidades y prioridades diferentes que existen entre hombres y mujeres (FAO, 2011, p. 39)

Conclusão

A FAO, como demonstrado no decorrer da pesquisa, é uma OI responsável pela difusão de conhecimentos, técnicas e informações acerca de temáticas concernentes ao seu mandato. Neste artigo focalizamos na problemática de gênero, dissertando acerca das políticas públicas MDR e *Llaqta Kallpanchaq*, que garantem a emancipação da mulher a partir da ampliação da liberdade de facilidades econômicas. Nessa perspectiva, a FAO é central às questões debatidas e à inserção de temáticas acerca do empoderamento da mulher, tendo em vista a erradicação da fome.

As mulheres campesinas não remuneradas configuram um limbo estatístico e sem apoio direto, às quais o aporte produtivo é demasiado importante em termos de quantidade e oportunidade (FAO, s.d.). As mulheres rurais são vitais à segurança alimentar e nutricional dos países, sobretudo os em desenvolvimento, uma vez que a elas é embutida a responsabilidade de cuidado dos membros do lar. Conforme demonstrado, os projetos têm como finalidade a ampliação da liberdade de facilidades econômicas e, como consequência, garantindo a emergência de agentes ativos na sociedade peruana e mexicana.

Por conseguinte, o foco do conceito de desenvolvimento como liberdade é a liberdade substantiva, ligada à emancipação dos indivíduos, uma vez que alarga a gama de possibilidades de as pessoas fazerem escolhas, conduzindo a sociedade a um patamar de justiça social mais aprofundado (SEN, 2000). Nessa perspectiva, a atenção dada à participação da mulher de maneira equitativa ao homem reflete a liberdade de facilidades econômicas, já que se caracterizam pelas oportunidades que os indivíduos possuem na utilização de seus recursos econômicos, sejam com objetivo de consumo, de produção, ou até mesmo de troca.

Neste sentido, os projetos supracitados corroboram com a concepção de desenvolvimento como liberdade de Sen (2000), assim como a FAO, os quais defendem a emergência da problemática de gênero e a participação das mulheres no intuito de fomentar a expansão de suas capacidades e liberdades, que objetiva torná-las agentes de seu desenvolvimento.

Ademais, é perceptível distinções da *Llaqta Kallapanchaq* com a MDR, já que a primeira trata de forma indireta as questões de gênero, percebendo como uma variável importante, mas não a prin-

cial. Em contrapartida, a segunda política pública atua de forma direta na emancipação da mulher, pois direciona a sua metodologia e objetivos na problemática de gênero.

Também, a pesquisa demonstrou que o programa do MDR é direcionado para as mulheres da área rural, que possuem menores índices sociais em analogia às mulheres urbanas. Nesse sentido, o grupo focal analisado é extremamente marginalizado, pois possui carência de informação e de dados. Contudo, o MDR se destaca pela seriedade no aparato institucional, cujo qual busca difundir, criar e compilar informações, conhecimento e práticas que catalisem a participação da mulher rural.

Já o *Llaqta Kallapanchaq* possui uma metodologia centrada, principalmente, no fortalecimento de organizações indígenas altoandinas e resgate de seus produtos tradicionais, sendo a mulher uma variável importante, pois é ela quem garante o sustento da casa e dos filhos. Porquanto, apesar de não ser uma política pública centrada estritamente na problemática de gênero, a mulher emerge como um agente decisivo.

Por fim, a FAO reconhece que a segurança alimentar e o desenvolvimento são dependentes da participação equitativa entre homens e mulheres das zonas rurais. Portanto, apoia os esforços governamentais dirigidos às políticas e programas que promovam contribuições igualitárias das camponesas à agricultura e ao desenvolvimento do campo, estas que frequentemente são subestimadas, pois tratam do cuidado a um outro indivíduo. Motivo pelo qual atividades realizadas por mulheres não figurem em estatísticas nacionais.

Ambos os programas abordados possuíam como estratégia a integração das mulheres rurais a espaços de tomada de decisão, embutindo-lhes agência e corroborando com sua liberdade segundo uma concepção de desenvolvimento. Entretanto, apesar da abordagem bem-sucedida do MDR e *Llaqta Kallapanchaq*, os países, Brasil e Peru, carecem de programas focalizados no empoderamento da mulher e alargamento de suas liberdades, portanto essa carência se configura como sintomática.

Referência bibliográfica

ASPTA, 2015. **Seminário Regional sobre Agroecologia na América Latina e Caribe**. Disponível em: <http://aspta.org.br/2015/11/fao/> Acesso em: 01 nov. 2016

COSTA, Nuria. **Mujeres en el desarrollo rural y su programa para grupos organizados en México**. Series Documentos de Trabajo I-43-JP: 2001.

FAO, 2011. **Tres prácticas exitosas para políticas exitosas**. Peru: 2011. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i2518s.pdf>> Acesso em: 01 nov. 2016

FAO, Brasil. **Programas e projetos**. s.d. Disponível em: <<http://www.fao.org/brasil/programas-e-projetos/en/>> Acesso em: 15 out. 2016

FAO, en México. **Más de 60 años de cooperación: 1945 - 2009. In: Organización de las naciones unidas para la agricultura y la alimentación**. México: 2009. Disponível em: <http://www.fao.org.mx/documentos/Libro_FAO.pdf> Acesso em: 15 out. 2016

FAO. **Igualdade de gênero**. s.d. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/c-i0765o/i0765pt10.pdf>> Acesso em: 01 nov. 2016

FOMMUR. **Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el ejercicio fiscal**. Matriz de marco lógico: 2014. Disponível em: <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/39075/MIR_2014_S016_FOMMUR.pdf>. Acesso em: 18 out. 2016.

INEGI. **Las mujeres en el México rural**. México: 2002.

IPS, 2010. **Mujeres-Peru: Invención y tradición, la receta que alimenta**. Disponível em: <<http://www.ipsnoticias.net/2010/02/mujeres-peru-invencion-y-tradicion-la-receta-que-alimenta/>> Acesso em: 01 nov. 2016

LEONARDO, Lic. Mujeres en el desarrollo rural construcción de una política pública con perspectiva de género. In: PACHECO, Simón (Org); MONTES, Gabriela (Org). **Memórias del Foro de Mujeres en el Desarrollo Rural**. UNAM. 2002.

MANZARES, Pilar. Modelo de capacitación para el desarrollo rural con perspectiva de género. In: PACHECO, Simón (Org); MONTES, Gabriela (Org). **Memórias del Foro de Mujeres en el Desarrollo Rural**. UNAM. 2002.

ONUBR. **Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)**. s.d. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/fao/>> Acesso em: 15 out. 2016

OSORIO, Cecilia. **The role of international organizations in a policy diffusion process. Preliminary discussion about the Conditional Cash Transfers programs in Latin America**. XXII World Congress of Political Science. 2012

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

*Recebido em: 20/01/2017
Aprovado em: 21/03/2017*

Chamada de Artigos

FRoNteIRA, Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais, publicada pelo Curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, dirige-se aos estudantes de cursos de graduação de Relações Internacionais do Brasil – embora aceite artigos de graduandos em outros cursos e/ou de fora do país. Projetada para ser um fórum permanente de expressão e debate entre estudantes, a revista tem como objetivo estimular a iniciação científica. A sua qualidade, reconhecida pelo processo de classificação Qualis/Capes, é assegurada por um Conselho Editorial composto por professores e pesquisadores de todo o país.

Entrega de artigos

A Revista *Fronteira* opera em fluxo contínuo. Os artigos serão analisados conforme ordem de chegada.

Normas de produção

O artigo deve ser entregue em formato .doc pelo sistema da Revista *Fronteira*, em que o(s) autor(es) deverão cadastrar suas informações, como, por exemplo, nome completo do autor, o curso de graduação a que está vinculado, telefone e e-mail de contato.

A *Fronteira* atenta ainda para as seguintes considerações:

- 1- O autor deve estar cursando, obrigatoriamente, o nível de graduação ou ter concluído o curso há, no máximo, um ano;
- 2- Os artigos enviados devem ser inéditos;
- 3- Todo e qualquer artigo enviado à Revista *Fronteira* será submetido ao Conselho Editorial, a quem cabe a decisão soberana acerca do mérito da proposta;
- 4- Os artigos devem ser gravados e impressos em Word, com texto digitado em espaçamento duplo, *Times New Roman* e corpo 12. Devem conter, obrigatoriamente, entre 30 mil e 50 mil caracteres (incluindo espaços; notas; referências; e pala

bras e caracteres de quadros, gráficos e tabelas). Além disso, devem ser acompanhados por *abstracts*, resumos de 500 a 800 caracteres em português e em inglês, com quatro a seis palavras-chave, em que fique clara uma síntese de propósitos, dos métodos utilizados e das principais conclusões alcançadas;

5- Os quadros e gráficos devem ser apresentados em folhas separadas do texto corrido, numerados e titulados, com indicação das unidades em que se expressam os valores e fontes correspondentes. Os gráficos e tabelas devem se apresentar, sempre que possível, confeccionados para sua reprodução direta;

6- As notas devem ser de natureza substantiva, restringindo-se a comentários adicionais do texto. Devem ser alocadas ao final da página, iniciar-se com a chamada numérica recebida no texto, em corpo 10, usando-se espaçamento simples entre linhas e espaçamento duplo entre notas;

7- Citações, quando necessárias, devem seguir a regra: se menores de três linhas, são inseridas diretamente no texto, entre aspas; se maiores de três linhas, devem constituir parágrafos independentes com espaçamento simples e margem esquerda de 4 cm. Em sequência a cada citação, devem aparecer o sobrenome do autor, o ano da publicação e o número de página;

8- As referências devem vir ao final do texto, em ordem alfabética, com título do livro ou periódico em negrito. A referência deve conter, na ordem, sobrenome do autor, nome do autor, título, edição local, editora, data. No caso de periódico, é necessário incluir o nome do mesmo após o título do trabalho;

9- Qualquer dúvida quanto às normas aqui citadas ou a outros modelos de publicação, pede-se seguir as normas da ABNT (para mais informações, verificar http://www.pucminas.br/documentos/normalizacao_artigos.pdf);

10- A *Fronteira* se reserva o direito de alterar os originais, a fim de adequá-los às regras acima descritas;

11- Os trabalhos e artigos são de inteira responsabilidade de seus autores, de forma que a Revista *Fronteira* e seus conselheiros não assumem a responsabilidade pelas opiniões expressas.

Telefones para contato: (31) 3319-4257 e (31) 3319-4935. Para mais informações, favor enviar e-mail para fronteira@gmail.com.

Atenciosamente,

Conselho Executivo da Revista *Fronteira*.

Prof. Javier Alberto Vadell

Prof. Leonardo César Souza Ramos

Bárbara Lopes Campos

Guilherme di Lorenzo Pires

Lisa Maria de Jesus Andrade

Matheus de Abreu Costa Souza

Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes

Victor de Matos Nascimento

Vinícius Tavares de Oliveira