

Os organizadores

Nilzo Ivo Ladwig possui Bacharelado e Licenciatura em Geografia, Mestrado e Doutorado em Engenharia Civil. Atualmente é professor da Universidade do Sul de Santa Catarina e professor adjunto da Universidade do Extremo Sul Catarinense. Tem experiência na área de Engenharia Civil, com ênfase em

Planejamento Ambiental e Gestão Territorial, atuando principalmente nas seguintes áreas de pesquisa: Ciências Ambientais, Planejamento e Gestão Territorial Sustentável.



Rogério Santos da Costa, Doutor em Ciência Política – Política Internacional, Mestre em Administração (Políticas Públicas), Graduado em Economia, Professor do Curso de Relações Internacionais da Unisul, Coordenador do Gipart, Pesquisador em Relações Internacionais, atuando principalmente nas áreas de Política Externa brasileira para a integração da

América do Sul, e em Organizações Internacionais. Atualmente é Coordenador de Pesquisa da Unisul junto à Pró - Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação.



O livro *Relações Internacionais, gestão do conhecimento e estratégias de desenvolvimento: debates interdisciplinares na primeira década do novo milênio* é o resultado do *III SPI – Seminário de Pesquisa Interdisciplinar*, ocorrido em maio de 2011 na Universidade do Sul de Santa Catarina – Unisul, em Florianópolis, cuja temática foi *A primeira década do novo milênio: sociedade, instituições e inovações*. Organizado pelo GIPART – Grupo de Pesquisa Interdisciplinar em Administração, Relações Internacionais e Turismo –, da Unisul, o III SPI revela a consolidação do Seminário e da proposta de um evento científico no Sul do Brasil que faça o papel de difusão científica de forma interdisciplinar.



GIPART

Grupo Interdisciplinar de Pesquisa em Administração, Relações Internacionais e Turismo



FAPESC
FUNDAÇÃO DE APOIO À PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA DO ESTADO DE SANTA CATARINA



GIPART

Grupo Interdisciplinar de Pesquisa em Administração, Relações Internacionais e Turismo



FAPESC
FUNDAÇÃO DE APOIO À PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Relações internacionais, gestão do conhecimento e estratégias de desenvolvimento: debates interdisciplinares na primeira década do novo milênio
Nilzo Ivo Ladwig & Rogério Santos da Costa | Organizadores

Relações internacionais, gestão do conhecimento e estratégias de desenvolvimento

debates interdisciplinares na primeira década do novo milênio

Nilzo Ivo Ladwig & Rogério Santos da Costa
ORGANIZADORES



SPI: consolidação

Este livro congrega vinte e dois artigos resultantes do III SPI – Seminário de Pesquisa Interdisciplinar, ocorrido em maio de 2011. Na ocasião, reuniram-se diversos pesquisadores e atores da sociedade civil e política do Brasil para debates e difusão científica de forma interdisciplinar, tendo como tema norteador A primeira década do novo milênio: sociedade, instituições e inovações. Para a grande satisfação dos organizadores e da Unisul, a receptividade do evento neste ano foi muito grande, tendo a chamada de trabalho recebido submissões de quatro regiões do Brasil, contemplando em sua grande maioria mestrados, doutorandos e pesquisadores consolidados. Das apresentações e debates a Comissão Científica selecionou os artigos que estão contemplados nesta obra, e que refletem avanços de pesquisa em cinco diferentes áreas: Relações Internacionais, Política Externa brasileira, Gestão do Conhecimento, Desenvolvimento Sustentável regional e local, e Estratégias Competitivas. Desta forma, o leitor poderá apreciar, de forma interdisciplinar, diferentes oportunidades de interações sociais, de relações público-privado, de interfaces global-regional-local, ampliando os horizontes de conhecimento e abrindo novas situações e problemas a serem pesquisados. Os organizadores e a Unisul acreditam que, com a concretização desta terceira edição do SPI e desta publicação, o evento está cada vez mais consolidado como um momento de difusão, debate e aprimoramento científico no Brasil.

Relações internacionais, gestão do conhecimento e estratégias de desenvolvimento

*debates interdisciplinares na
primeira década do novo milênio*





Relações internacionais, gestão do conhecimento e estratégias de desenvolvimento

*debates interdisciplinares na
primeira década do novo milênio*

Nilzo Ivo Ladwig & Rogério Santos da Costa

ORGANIZADORES



Editora Unisul

GIPART

Grupo Interdisciplinar
de Pesquisa em Administração,
Relações Internacionais e Turismo



2012

Reitor

Ailton Nazareno Soares

Vice-Reitor

Sebastião Salésio Herdt

Chefe de Gabinete

Willian Corrêa Máximo

**Pró-Reitor de Ensino e
Pró-Reitor de Pesquisa,
Pós-Graduação e Inovação**

Mauri Luiz Heerd

**Pró-Reitora de
Administração Acadêmica**

Miriam de Fátima Bora Rosa

**Pró-Reitor de Desenvolvimento
e Inovação Institucional**

Valter Alves Schmitz Neto

**Diretora do Campus
Universitário de Tubarão**

Milene Pacheco Kindermann

**Diretor do Campus Universitário
da Grande Florianópolis**

Hércules Nunes de Araújo

**Diretora do Campus
Universitário UnisulVirtual**

Jucimara Roesler

**Assessoria de Comunicação
e Marketing – C&M**

Assessor

Laudelino J. Sardá



Editora Unisul

Diretora

Maria do Rosário Stotz

Gestora Editorial

Alessandra Turnes

Editoração

Offício (officiocom.com.br)

Revisão ortográfica e metodológica

Ana Paula Aguiar dos Santos
(apasfloripa@gmail.com)

-
- R32 Relações internacionais, gestão do conhecimento e estratégias de desenvolvimento : debates interdisciplinares na primeira década do novo milênio / Nilzo Ivo Ladwig & Rogério Santos da Costa, organizadores. - Palhoça : Ed. Unisul, 2012.

471 p. ; 21 cm

Bibliografia: p. 467-470

ISBN 978-85-8019-028-1

1. Relações internacionais. 2. Gestão do conhecimento. 3. Desenvolvimento sustentável - Brasil. 4. Concorrência. I. Ladwig, Nilzo Ivo, 1965-. II. Costa, Rogério Santos da, 1965-. II. Título.

CDD (21. ed.) – 327

INTRODUÇÃO

O livro “Relações Internacionais, gestão do conhecimento e estratégias de desenvolvimento: debates interdisciplinares na primeira década do novo milênio” é o resultado do III SPI – Seminário de Pesquisa Interdisciplinar, ocorrido em maio de 2011 na Universidade do Sul de Santa Catarina - Unisul, em Florianópolis, cuja temática foi “A primeira década do novo milênio: sociedade, instituições e inovações”. Organizado pelo GIPART – Grupo de Pesquisa Interdisciplinar em Administração, Relações Internacionais e Turismo –, da Unisul, o III SPI revela a consolidação do Seminário e da proposta de um evento científico no Sul do Brasil que faça o papel de difusão científica de forma interdisciplinar.

Fruto desta proposta, esta terceira edição do SPI teve um número expressivo de trabalhos submetidos, originários de quatro regiões distintas do país. Além disto, foi igualmente significativa a participação de mestrandos, doutorandos e pesquisadores consolidados em suas áreas, o que atesta a confiança na seriedade do projeto desenvolvido e motiva a sua continuidade, incluindo o apoio da Unisul e do financiamento externo via FAPESC, CNPq e CAPES. Assim, dos artigos apresentados foram selecionados os contidos nesta publicação, resultando em cinco grandes agrupamentos temáticos: Relações Internacionais, Política Externa Brasileira, Gestão do Conhecimento, Desenvolvimento Sustentável Regional e Local, e Estratégias Competitivas.

A Parte I contempla quatro artigos. O primeiro expõe as condições gerais de formação e desenvolvimento da OTAN e sua influência no atual cenário de Segurança Internacional, enquanto o seguinte se detém na análise da segurança estudando o subcomplexo regional norte-andino pós-11 de setembro. Os dois artigos desta temática dizem respeito, respectivamente, ao regime internacional de mudanças climáticas e às metas dos países em

desenvolvimento, e à importância da adoção internacional para o Direito e para as Relações Internacionais.

A Parte II faz uma distinção das Relações Internacionais, para contemplar sua subtemática da Política Externa Brasileira, na qual aparecem seis artigos que vão da análise das relações externas do país com a África, América do Sul e relações Sul-Sul de uma forma geral, a uma interessante análise das diferenças entre partidos políticos na condução do país no comércio internacional, finalizando com a perspectiva do país em um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

A Parte III concentra-se em três artigos na área de Gestão do Conhecimento, que congregam desde uma discussão de modelos para geração de ideias para inovação, pela relação com os negócios internacionais, bem como por uma interessante análise da atualidade do serviço de inteligência na formatação de políticas públicas de segurança.

A Parte IV tem como temática o Desenvolvimento Sustentável Regional e Local, trazendo seis artigos que vão de uma análise teórica e interdisciplinar da noção de desenvolvimento regional, continuando com experiências locais sobre a sustentabilidade, a educação, o turismo e o capital social, todos com densa pesquisa e levantamento e análise de dados.

A Parte V e última do livro comporta três artigos sob a temática Estratégias Competitivas, contemplando análise dos determinantes tecnológicos comparativamente às políticas de ciência e tecnologia no Brasil, e dois estudos de caso envolvendo, respectivamente, competências interdisciplinares em gerência de projetos, e o comportamento da empresa Azaleia no mercado sul-americano, numa perspectiva baseada em recursos.

É importante deixarmos claro que estes artigos foram escolhidos por estarem em sintonia com os objetivos do Seminário e da publicação do livro, que possuem qualidade e base científica sólida, e resultam das possibilidades de recursos que a Unisul e os financiadores externos proporcionaram. Outros artigos muito qualificados tiveram de ficar apenas nos Anais do evento, em função destas limitações orçamentárias e dos nossos objetivos, e não por serem menos qualificados.

Gostaríamos de deixar alguns agradecimentos que tornam o SPI e esta publicação uma realidade a cada ano. De uma forma geral, dentro da Unisul

há um ambiente muito propício para que este evento e esta publicação sejam consolidados, não restando muito mais que reforçar nossos agradecimentos a todos que estão desde o início nesta empreitada, bem como àqueles que vêm se incorporando ao nosso projeto de debate e divulgação científica. Vale mencionar a Comissão Científica que, além da seleção para o evento, ainda se prontifica a nos dar todos os subsídios para a definição dos artigos do livro.

Por outro lado, vale destacar a FAPESC, que tem sido uma das maiores incentivadoras do GIPART, de nossas pesquisas e deste evento, e com a qual contamos muito para a continuidade deste trabalho e seus resultados.

Um agradecimento muito especial aos nossos palestrantes, que abrihantaram nossas três noites com mesas e debates instigantes, que só terminaram por força dos horários. Menção necessária, ainda, aos coordenadores de mesa, que, além da presença e condução dos trabalhos das mesas de apresentação, ainda fizeram o papel de debatedores, com a necessária leitura dos artigos. Nossos cordiais agradecimentos, da mesma forma, aos apoiadores institucionais, empresas, pessoas e entidades, pois destes dependemos para a correta harmonia entre o planejamento e a execução do seminário e deste livro.

Este foi o terceiro SPI e essa é nossa terceira publicação resultante dele. Pela suas receptividade e consolidação, estamos motivados a continuar, agregando outros grupos de interesse, como Programas de Pós-Graduação, e fortalecendo redes de colaborações para que o debate interdisciplinar em temáticas afins possa ser cada vez mais ampliado.

Acreditamos estar no caminho certo, e, desta forma, já convidamos todos para a difusão e o comparecimento em nosso IV SPI, a se realizar em maio de 2012, com a temática “Democracia e informação como ferramentas de inclusão e gestão: um debate interdisciplinar”.

Uma boa leitura e até a próxima!

Nilzo Ivo Ladwig
e Rogério Santos da Costa
Organizadores



I Relações Internacionais	
Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN: Histórico, características, objetivos, funcionamento e influência na segurança coletiva	13
<i>Rogério Santos da Costa</i>	
Segurança no Subcomplexo Regional Norte-Andino: desdobramentos pós-11 de setembro	35
<i>Vicente Rodrigues da Fonseca Pchara</i>	
Adoção de metas de redução de emissões de gases de efeito estufa para os países em desenvolvimento no regime internacional de mudanças climáticas	57
<i>Leticia Britto dos Santos</i>	
O instituto da adoção internacional e a sua importância para as relações internacionais	75
<i>Pollyanna Gerola Giarola</i>	
II Política externa brasileira	
Relação sul-sul: o que os africanos pensam da política externa brasileira?	99
<i>Mamadou Alpha Diallo</i>	
Comércio internacional e a formação de parcerias brasileiras: a política externa brasileira pela ótica do PT e do PSDB	121
<i>Lucas Ribeiro Mesquita</i>	
Multilateralismo, multiculturalismo e cooperação sul-sul no governo Lula: diversidade cultural e anti-hegemonia	143
<i>Dhiego de Moura Mapa</i>	
A diplomacia cultural como instrumento de política externa brasileira	165
<i>Leila Bijos e Verônica Arruda</i>	
O social em foco: influências da política externa brasileira e venezuelana sobre a coesão social nacional e regional	185
<i>Ana Paula Becker e Erika Medina Barrantes</i>	
Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança da ONU: mudanças, interesses e credenciais	205
<i>Tiago Haymussi Sales</i>	

III Gestão do conhecimento

Processo de geração de ideias para inovação: proposta de um modelo 227
Viviane Brandão Miguez, Pierry Teza e Aline França de Abreu

A gestão da informação e do conhecimento como suporte para as políticas de segurança pública 247
Giovani de Paula

Algumas reflexões sobre o impacto da taxa de câmbio nos negócios internacionais na nova economia do conhecimento 265
Joseane Borges de Miranda, Juçara Salete Gubiani e Paulo Maurício Selig

IV Desenvolvimento sustentável Regional e Local

Desenvolvimento regional: uma abordagem interdisciplinar 287
Marcos Junior Marini e Christian Luiz Da Silva

Práticas sustentáveis para o setor hoteleiro: um estudo no município de Balneário Camboriú/SC 303
Diane Francine Turczynski e Murilo de Alencar Souza Oliveira

A atuação nada sustentável da iniciativa privada na produção habitacional da cidade de Chapecó-SC 325
Ana Laura Vianna Villela e Jamile de Bastiani

Educação e turismo: políticas públicas e formação de cidadãos no bairro Restinga (Porto Alegre-RS) 347
Hernanda Tonini e Mirelle Barcos

Avaliação do capital social no ambiente universitário: uma experiência no Extremo Oeste Catarinense 365
Alyne Sehnem e Janaina Macke

A punição perpétua pela estigmatização social: A exigência de atestado de antecedentes para contratação em empresa privada na região de Criciúma - SC 391
Mariana Garcia Amarante e Esp. Rosinei Da Silveira

V Estratégias de competitividade

Fatores determinantes tecnológicos e a política de ciência e tecnologia no Brasil 413
Fabiana Ieis, Heloísa de Puppi e Silva e Christian Luiz da Silva

A importância das competências interdisciplinares para os gerentes de projetos: um estudo empregando a revisão sistemática 431
Helio Aisenberg Ferenhof, Roberto Fabiano Fernandes e Fernando Antonio Forcellini

A expansão da Azaleia para o mercado sul-americano: uma visão baseada em recursos 449
Cláudio Reis Gonçalves, Juliana Ballin Zuzin e Ivan Lapuente Garrido

I
RELAÇÕES
INTERNACIONAIS



ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE – OTAN: HISTÓRICO, CARACTERÍSTICAS, OBJETIVOS, FUNCIONAMENTO E INFLUÊNCIA NA SEGURANÇA COLETIVA¹

ROGÉRIO SANTOS DA COSTA²

RESUMO

Este artigo tem como objetivo apresentar o histórico e as características principais da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN, tendo como tema condutor a Segurança Coletiva. Para tanto, o texto está dividido em quatro partes, além da introdução, onde apresentamos a problemática do estudo, e das considerações finais, onde abordamos as possibilidades futuras para a OTAN e a Segurança Coletiva. Estas partes tratam sequencialmente do histórico, das características gerais, dos objetivos e da estrutura e funcionamento da organização. A exposição do texto tem como questão central as ações e inter-relações da OTAN com o paradigma de Segurança Coletiva da Organização das Nações Unidas – ONU, que surgiu após a II Guerra Mundial e que vem redefinindo suas bases após o fim do sistema bipolar.

Palavras-Chave: Organização do Tratado do Atlântico Norte; OTAN; Organizações Internacionais; Segurança Internacional; Segurança Coletiva da ONU.

-
- 1 Versão revista, ampliada e atualizada de: COSTA, Rogério Santos da. “Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN): histórico, características, objetivos, funcionamento e influência na segurança coletiva”. In: **Relações Internacionais no mundo atual**. Faculdades Integradas Curitiba. Ano VI, nº 6, 2006, pp. 128-150.
 - 2 Doutor em Ciência Política – Política Internacional/UFRGS, Mestre em Administração – Política e Planejamento Governamental/UFSC, Graduado em Ciências Econômicas/UFSC, Professor e Pesquisador da Unisul no Curso de Relações Internacionais, Coordenador do GIPART e organizador do SPI, Coordenador de Pesquisa da Unisul.

1 INTRODUÇÃO

As recentes instabilidades na sociedade internacional a partir das temáticas de segurança internacional têm suscitado debates em torno das capacidades e influências de normas e instituições nas ações dos Estados. As questões nucleares envolvendo Irã e Coréia do Norte, as invasões do Iraque e do Afeganistão e toda a chamada “guerra contra o terrorismo” com suas amplas repercussões, culminando com a intervenção na Líbia, são os casos mais evidentes. A situação coloca em xeque o próprio futuro das Relações Internacionais enquanto possibilidade de convivência entre os diferentes atores, sob risco de entrarmos em uma era de generalização de conflitos e do debilitamento da rede de relacionamento entre estes diferentes atores.

Defendemos aqui a tese de que este clima de instabilidade é fruto de uma mudança de postura dos Estados Unidos da América no imediato pós fim da Guerra Fria, e que tem na OTAN um de seus principais agentes. O resultado disto foi uma quebra gradativa, mas persistente e que se exacerba após o 11 de setembro, do já frágil paradigma de Segurança Coletiva capitaneado pela Organização das Nações Unidas e seu capítulo VII.

Este artigo procura discutir as questões de Segurança Coletiva do Pós II Guerra até os nossos dias, delimitando a ação e influência da OTAN e apresentando sistematicamente as principais características desta organização. Assim, procuramos contribuir para o entendimento geral acerca do histórico, objetivo, características e funcionamento da organização, ao mesmo tempo em que colocamos a discussão acerca da influência desta organização no Sistema Internacional de forma geral, e mais particularmente no sistema de Segurança Coletiva da ONU.

2 HISTÓRICO

O histórico da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN está permeado pelas Relações Internacionais de poder e pela sua vertente institucional, o sistema de *Segurança Coletiva*. Principalmente, sua criação e evolução surgem como uma forma de as Grandes Potências buscarem suas condições hegemônicas.

Em primeiro lugar, é preciso definir Segurança Coletiva. De uma forma geral, entendemos Segurança Coletiva como a legitimação de um arcabouço de normas de conduta entre um conjunto de Estados, nas quais a coletividade garante a cada uma das partes a integridade territorial e a independência, a partir de conceitos de agressão a estes princípios e de mecanismos de restauração dos mesmos, indo de sanções diplomáticas e econômicas até imposição e restauração da paz, invariavelmente com o uso da força. Isto significa não apenas um arcabouço jurídico, mas também político e filosófico³.

Em segundo lugar, é preciso situar a Segurança Coletiva no tempo. Em meados do século XVII, a *Paz de Vestfália*, que pôs fim à *Guerra dos Trinta Anos*, criou uma maior solidez para a sociedade de Estados e deu as bases iniciais para a constituição da Segurança Coletiva na idade moderna. No século XX a Liga das Nações foi a precursora de novos paradigmas para a Segurança Coletiva, abrindo possibilidades para arranjos regionais. Mas foi a Organização das Nações Unidas - ONU, criada em 1945 após a Segunda Guerra Mundial, quem abriu as bases para o surgimento das organizações de caráter regional, como a OTAN, a partir do Artigo 51º da Carta de São Francisco. A mesma Carta criou o Conselho de Segurança e suas incumbências específicas no Capítulo VII, que estariam sendo confrontadas pelas Relações Internacionais de poder até os dias atuais, com forte influência da OTAN. O Capítulo VII dá a *primazia* do uso da força ao Conselho de Segurança, mas prevê a possibilidade de coexistência de arranjos de defesas coletivas, como a OTAN, em seu Artigo 51º:

Nada na presente carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício deste direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais⁴.

3 COSTA, Rogério Santos da. **A falência do Sistema de Segurança Coletiva e suas implicações para Processos de Integração**. Maringá, IV Fomerc/Anais, 2003.

4 NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION – NATO. **The NATO HANDBOOK: 50th anniversary edition-1949-1999**. NATO, Brussels/Belgium, 1999a.

Nos anos seguintes ao fim da Segunda Guerra Mundial, o mundo passou por um período de acomodação de interesses e de forças, mas a ideia da OTAN pode ser vislumbrada antes disto. Em 1941, em plena Guerra, os presidentes dos Estados Unidos da América – EUA e do Reino Unido da Grã Bretanha e Irlanda do Norte – RU, assinam uma Declaração de Princípios de auxílio mútuo contra inimigos comuns e em prol da paz e da segurança mundial, esta que ficou conhecida como a *Carta do Atlântico*⁵.

Os países europeus vencedores da Guerra, logo após o seu término, trataram de buscar articulações para se fortalecer perante a nova ordem no continente e no mundo. Assim, em março de 1948, França, Reino Unido, Bélgica, Holanda e Luxemburgo assinam o *Tratado de Bruxelas*, um instrumento internacional de cooperação política e defesa militar e que seria o embrião da União da Europa Ocidental - UEO.

Despontando como a grande potência ocidental, os EUA tratam de ampliar suas relações com os países ocidentais da Europa para conter a já proeminente potência emergente União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS. Assim, em junho de 1948 o Congresso dos EUA aprova a *Resolução Vandenberg* que autoriza o país a se associar a outros países a fim de promover a defesa coletiva no espírito do Artigo 51º da Carta da ONU.

No dia 04 de abril de 1949 é assinado em Washington, EUA, o *Tratado do Atlântico Norte*, com prazo de duração indeterminado, e que entra em vigor em 24 de agosto do mesmo ano dando os contornos jurídicos para a constituição da OTAN. Além dos cinco membros do Pacto de Bruxelas, de Estados Unidos e Canadá, ainda foram convidados Dinamarca, Islândia, Itália, Noruega e Portugal, completando doze membros fundadores. No âmbito do Plano Marshall de reconstrução da Europa destruída pela Guerra, a OTAN passa a ser o braço militar.

Em 20 de setembro de 1951 em Ottawa, no Canadá, com a evidente polarização leste-oeste que marcaria o período da Guerra Fria, é assinado um Acordo dando a *Condição de Organização do Tratado do Atlântico Norte*. Neste fica explicitada sua personalidade jurídica, suas possibilidades de

5 NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION – NATO. *The NATO DOCUMENTATION: 50th anniversary edition-1949-1999*. NATO, Brussels/Belgium, 1999.

contrair direitos e deveres, abrindo espaço para sua estruturação material, além de definir sua representação perante a comunidade internacional.

Em 22 de outubro de 1951 é assinado o Protocolo de convite à adesão da Grécia e da Turquia à OTAN, que se concretizaria em 18 de fevereiro do ano seguinte. Em 07 de maio de 1954 os EUA e o RU recusam o pedido de entrada da URSS na OTAN, e em 23 de outubro, como resultado dos *Acordos de Paris*, é assinado o Protocolo de convite à adesão da Alemanha à OTAN, o que se concretiza em 06 de maio de 1955. Esse desenrolar de acontecimentos e movimentos em torno da OTAN precipita a URSS a formalizar o *Pacto de Varsóvia*, aliança militar criada em 14 de maio de 1955, em conjunto com Albânia, Alemanha Oriental, Bulgária, Tchecoslováquia, Hungria, Polônia e Romênia.

Assim, estava criada a antítese da OTAN, seu objeto direto de intervenção. A luta entre os dois blocos - capitalista-ocidental e socialista-oriental - e seus arranjos militares seriam a marca registrada da Guerra Fria, que se arrastaria por décadas e colocaria à margem o paradigma de Segurança Coletiva forjado com o Conselho de Segurança da ONU.

Durante os anos cinqüenta, sessenta e setenta, o mundo viveu períodos de proliferação de armas nucleares e de tensões entre as duas superpotências, tendo como um dos momentos-limites a crise dos mísseis de Cuba em 1962. No seio da OTAN, desenvolvem-se conversações sobre a necessidade de equilíbrio de poder nuclear frente a URSS, num primeiro momento, e a necessidade de limitação à sua proliferação, num segundo momento.

No entanto, é na década de oitenta que surgem os elementos mais significativos para a transformação da OTAN e o seu atual significado. Em 30 de maio de 1982, a Espanha entra para a OTAN, tornando-se o 16º membro da Organização, e ao final deste ano é dado o *Start*, iniciativa para redução de armas estratégicas. Em 11 de março de 1985 Mikhail Gorbachev assume como Secretário Geral do Partido Comunista e dirigente maior da URSS, iniciando debates e implementando medidas que começariam a transformar este país e as suas relações com o mundo.

Na esteira dessas transformações, cai o Muro de Berlim em 10 de novembro de 1989. Os Estados do leste europeu, sob influência da URSS, começam a se tornar independentes e em 1º de julho de 1991 o Pacto de

Varsóvia se dissolve oficialmente. Neste momento, dá-se por encerrado oficialmente um primeiro momento da história da OTAN - o período da Guerra Fria. Porém, esta trajetória e outros acontecimentos do início da década de noventa levantaram possibilidades de transformações da Aliança do Atlântico.

Assim, a OTAN passou o final dos anos oitenta e início dos anos noventa buscando adequar-se aos novos desafios que surgiam. Pouco tempo após a Guerra do Golfo, iniciada em 17 de janeiro de 1991 pelos EUA e aliados, com participação secundária da OTAN, esta Organização estabelece e publica (pela primeira vez) seu novo *Conceito Estratégico*, em Roma, a 08 de novembro de 1991. Este novo Conceito Estratégico dava ênfase a históricas diretrizes de salvaguarda da paz e da segurança na área euroatlântica, e, principalmente, incrementava a atitude de aproximação com antigos adversários. Em dezembro de 1991 inaugura o *Conselho de Cooperação do Atlântico Norte*, renomeado em maio de 1997 para *Conselho de Associação Euroatlântica* (CAEA), como início de aproximação a Estados não membros que resultaria no Grupo de Cooperação Mediterrâneo, o *Diálogo Mediterrâneo*, iniciado em 1994, na *Parceria para a Paz*, no *Conselho Conjunto Permanente OTAN-Rússia* e, na *Comissão OTAN-Ucrânia* em 1997.

Novos temas adentrando na agenda da segurança e defesa, novos parceiros e novos membros, deram a tônica para a trajetória da OTAN até nossos dias, o que significou uma ampliação de seu escopo de atuação e influenciou o paradigma de Segurança Coletiva do pós Segunda Guerra. Assim, a OTAN firma em 10 de janeiro 1994 o programa *Parceria para a Paz* (PfP – *Partnership for Peace*), como forma de se aproximar dos países do centro e do leste europeu e garantir maior estabilidade da região. Nesta direção, houve uma contínua aproximação com a Rússia que culmina com a assinatura em 27 de maio de 1997 do *Ato Fundador*, estabelecendo as bases e os princípios de relação entre este país e a OTAN.

Estas ações abrem caminho para a ampliação da Organização, inicialmente em 12 de março de 1999 com a entrada da República Tcheca, da Hungria e da Polônia, e mais recentemente, em 29 de abril de 2004, com a entrada da Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia, Eslováquia e Es-

lovênia, estabelecendo o número atual de 26 membros na OTAN e mais 20 parceiros no âmbito do PfP. Estes parceiros são: Albânia, Armênia, Áustria, Azerbaijão, Belarus, Croácia, Finlândia, Geórgia, Irlanda, Cazaquistão, Moldávia, República Quirguízia, Rússia, Suécia, Suíça, Tadjiquistão, Macedônia, Turkmenistão, Ucrânia e Uzbequistão.

Entre 1992 e 1996 a OTAN interveio, sob mandado do Conselho de Segurança da ONU, no conflito na Bósnia-Herzegovina com o envio da *Força de Aplicação da Paz* (IFOR – *Implementation Force*) e depois com a *Força de Estabilização* (SFOR – *Stabilization Force*). Foi a primeira operação da OTAN fora dos domínios de um Estado membro. Porém, em 24 de março de 1999, com a justificativa de necessidade de solução de um conflito que poderia levar a uma catástrofe humanitária na Europa, a OTAN bombardeia a ex-Iugoslávia objetivando pôr fim à tentativa de Slobodan Milosevic, seu ex-presidente, de manter sob seu domínio a província de Kosovo. Sem um mandado explícito do Conselho de Segurança da ONU - o que só se concretizou em 10 de junho de 1999 com a Resolução 1244 - esta intervenção militar abre um grande precedente em relação à primazia do Conselho de Segurança da ONU em agir com a força, debilitando o paradigma de Segurança Coletiva criado em 1945.

O século XXI inicia com um ataque de grandes proporções contra aos EUA, o *11 de Setembro*, em 2001, abrindo um novo tema de intervenções militares - o terrorismo internacional - e fazendo a OTAN invocar, pela primeira vez em toda sua história, o Artigo 5º de seu Tratado Constitutivo, o que traduz em ataque a todos os membros um ataque a um de seus membros, e que é o âmago do princípio de Segurança Coletiva, neste caso de um arranjo regional de Defesa Coletiva. As repercussões do *11 de Setembro* em relação à OTAN estão em gestação, principalmente após os ataques à Madrid em 11 de março de 2004. Em maio deste mesmo ano a OTAN assume oficialmente funções em Cabul, no Afeganistão, sua primeira ação fora da área euroatlântica e em junho aceita participar no treinamento aos militares que compõe o novo governo iraquiano após a guerra travada pelos EUA e aliados. Em 2011 a OTAN foi recrutada pela Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU para fazer cumprir a Resolução 1970 do mesmo órgão, cujo objetivo era evitar uma crise humanitária na Líbia.

3 CARACTERÍSTICAS GERAIS DA OTAN

A OTAN é uma Organização Internacional político-militar de caráter regional e composição intergovernamental, ou seja, é constituída por Estados através de um Tratado que define seus princípios, objetivos e sua personalidade jurídica. Trata-se de uma Aliança Militar com fins de defesa coletiva e segurança, prevista a partir do Artigo 51º da Carta das Nações Unidas. Criada por doze Estados, membros originários, a OTAN teve a entrada de mais quatro Estados membros até a década de oitenta, outros dez provenientes do antigo Pacto de Varsóvia, e mais dois recentemente, computando os 28 atuais (2011) Estados membros, conforme tabela 1.

Tabela 1 - OTAN: Estados membros e ano de entrada

Países membros	Ano de entrada
França, Reino Unido, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Estados Unidos da América, Canadá, Dinamarca, Islândia, Itália, Noruega, Portugal	1949 - Membros Originários
Grécia e Turquia	1951 - Membros Aderentes
Alemanha	1955 - Membro Aderente
Espanha	1982 - Membro Aderente
República Tcheca, Hungria, Polônia	1999 - Membros Aderentes
Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia, Eslováquia, Eslovênia	2004 - Membros Aderentes
Albânia e Croácia	2009 - Membros Aderentes

Fonte: NATO Review/2004; Site OTAN.
Elaboração do autor.

Conforme prevê o Artigo 10º do Tratado do Atlântico Norte, qualquer Estado europeu que possa contribuir para seus objetivos poderá vir a aderir à Organização após convite acordado por unanimidade dos Estados membros. Após vinte anos de vigência do Tratado, qualquer Estado pode deixar de fazer parte do mesmo após um ano do ato de depósito do instrumento de denúncia, conforme prevê o Artigo 13º. Todavia, não há distinção entre os membros originários e aderentes, como também não há mecanismos de expulsão de Estados membros.

O orçamento anual da OTAN (dados de 2004) é de aproximadamente US\$ 900 milhões, sendo cerca de US\$ 150 milhões para a estrutura civil, e

os outros US\$ 750 milhões para a estrutura militar. Do orçamento civil, 60% é gasto com pessoal, 25% é gasto com programas especiais científicos e de informação, e outros 15% em gastos operacionais. Do orçamento militar, 45% é destinado à exploração e manutenção para a execução de missões; 30% em gastos com pessoal civil, outros 20% com gastos administrativos gerais, e 5% em investimentos em equipamentos. Outros US\$ 700 milhões são destinados anualmente ao Programa OTAN de investimento e segurança, custeado por 13 Estados, e destinado a melhorias estratégicas de Estados membros, para operações especiais de manutenção da paz, como a IFOR e a SFOR, citados anteriormente, bem como para ações no âmbito de programas como o PfP.

Em função de sua característica, ou seja, de uma aliança político-militar, grande parte das forças e recursos militares ficam sob o comando e o controle de cada Estado até estes serem direcionados a missões específicas da OTAN, e sua manutenção, treinamento e material são financiados pelos orçamentos de defesa de cada Estado membro. Da mesma forma, os custos de manutenção das representações civis e militares em todas as instâncias decisórias da Organização são de responsabilidade de cada Estado membro. Atualmente, cerca de 15.000 (quinze mil) pessoas representantes dos países estão alocadas nas estruturas da OTAN sob responsabilidade e financiamento de cada país membro.

A estrutura de financiamento da OTAN é diversificada e descentralizada, sendo que nem todos os Estados participam de todas as atividades cooperativas e, portanto, de seus financiamentos. Isto porque, todos os órgãos e estruturas, sejam permanentes ou temporários, possuem seus respectivos orçamentos.

Todos os Estados membros participam do financiamento dos gastos comuns, como as estruturas civis e militares, de acordo com a capacidade econômica comparativa ou capacidade de pagamento de cada país, levando-se em consideração indicadores econômicos como Produto Interno Bruto - PIB, e considerações político-estratégicas. Segundo se observa na Tabela 2, os EUA contribuem com quase 1/4 do orçamento da Organização (22,78%), e junto com Reino Unido (16,66%), Alemanha (15,54%) e França (15,3%), os outros três que mais contribuem, formam mais de 2/3 do financiamento da OTAN. Este dado revela a pujança econômica destes países, que dedicam entre 1,4% e 3,5% de seus PIBs em gastos com defesa. Mes-

mo assim, os gastos com as estruturas permanentes da OTAN representam apenas 0,5% de todo o gasto com defesa dos Estados membros.

Tabela 2 - Indicadores Seleccionados: (1) Participação no orçamento civil e militar da OTAN (2001); (2) Gastos com defesa em relação ao PIB (2003); (3) Pessoal militar e civil em relação à população economicamente ativa (2003); (4) Forças Armadas: efetivos anuais médios (2003); (5) Gastos com defesa per capita (2003);

País	(1) (%)	(2) (%)	(3) (%)	(4) milhares	(5) US\$
Alemanha	15,54	1,4	0,9	285	478
Bélgica	2,78	1,4	1,0	42	400
Canadá	5,34	1,2	0,5	62	283
República Tcheca	0,9	2,2	1,1	35	128
Dinamarca	1,58	1,6	1,0	22	588
Espanha	3,5	1,2	0,9	135	223
Estados Unidos	22,78	3,5	1,5	1496	1110
França	15,3	2,6	1,6	356	797
Grécia	0,38	4,2	5,1	203	611
Holanda	2,79	1,6	0,9	53	493
Hungria	0,65	1,9	1,4	45	114
Islândia	0,05	0,0	0,0	0	0
Itália	5,83	1,9	1,5	325	334
Luxemburgo	0,08	0,9	0,8	1	536
Noruega	1,14	2,0	1,4	22	891
Polónia	2,48	2,0	1,2	150	88
Portugal	0,63	2,1	1,4	68	273
Reino Unido	16,66	2,4	1,1	214	563
Turquia	1,59	4,8	3,9	823	112
Total	100	-	-	4334	646

Fontes: NATO Review/2004; NATO Handbook/2001;

Obs: Não incluem os 9 (nove) países admitidos de 2004 (sete) e de 2009 (dois).

Elaboração do autor.

A participação do pessoal ocupado nas estruturas militares e civis é bastante grande, em relação à população economicamente ativa de cada Estado membro, chegando em alguns casos, como a Grécia, a 5,1%, e com peso significativo dentre os países que mais contribuem com o orçamento da Organização. Isto reflete uma importância muito grande dos gastos com defesa na dinâmica econômica de cada país, o que em média representa um

gasto de US\$ 646 por habitante por parte dos Estados membros da OTAN. Juntos, os países membros possuem um efetivo médio militar de 4,3 milhões de pessoas, com cerca de 1/3 representado pelas forças armadas dos EUA, a grande potência militar da atualidade.

4 OS OBJETIVOS E O CONCEITO ESTRATÉGICO DA OTAN

As Organizações Internacionais possuem princípios, propósitos ou objetivos, possibilidades e limites nas Relações Internacionais em função de seu Tratado Constitutivo, que igualmente as define enquanto sujeitos capazes de contrair direitos e obrigações. Além disto, a sua atuação e o resultado institucional desta atuação, como as Resoluções dos órgãos da Organização, também fornecem novos princípios e propósitos, redefinem os anteriormente delineados e apontam novos campos de ação para as Organizações⁶.

O Tratado Constitutivo da OTAN prevê, em seu preâmbulo, princípios que norteiam suas ações a partir da vontade mundialmente expressa na Carta das Nações Unidas e da vontade dos Estados membros de viverem em paz com os outros povos e Estados. A salvaguarda da liberdade dos povos e dos indivíduos, com respeito à democracia e ao direito, figuram como metas ideológicas no Tratado, ao lado de seu principal objetivo, o de “favorecer a estabilidade e o bem-estar na área do Atlântico Norte”, congregando esforços “para a defesa coletiva e para a preservação da paz e da segurança”⁷.

Além do Artigo 51º do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, citado acima, o Capítulo VIII da mesma define os termos das possibilidades de Acordos Regionais, como a OTAN. Assim, o Artigo 1º do Tratado do Atlântico Norte prevê a busca, pelos seus Estados membros, de soluções pacíficas de diferenças internacionais, não colocando em perigo a paz e a segurança internacionais, assim como se comprometem a não utilizar ou ameaçar utilizar a força de forma incompatível com os fins das Nações Unidas. Este princípio também se aplica ao Artigo 7º, responsabilizando *primordialmente* o Conselho de Segurança pela manutenção da paz e da segurança

6 DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. Madrid, Tecnos, 1999 (11ª ed. - 1ª ed. 1977)

7 NATO, 1999ª, op. cit.

internacional. Significa, em última instância, o reconhecimento explícito da *primazia* do Conselho de Segurança em medidas de imposição da paz.

Reforçando o objetivo de relações pacíficas, o Artigo 2º abarca a ação de fortalecimento de instituições livres e consolidadas, com estabilidade institucional para proporcionar bem-estar geral. Este mesmo Artigo reforça a necessidade de compatibilização entre as políticas econômicas dos Estados membros, bem como a colaboração na área econômica entre as partes. Neste sentido, para muitos países, e, principalmente para os países advindos do Pacto de Varsóvia, a participação na OTAN passou a significar um ingrediente a mais na busca de seu desenvolvimento sócio-econômico, na medida em que os membros vão reforçar estes aderentes para que possam ter capacidade de contribuir com os objetivos defensivos.

Isto é o que prevê o Artigo 3º do Tratado do Atlântico e caracteriza o vir a ser da OTAN, ou seja, que os Estados manterão e desenvolverão continuamente por meios próprios ou em conjunto “a sua capacidade individual e coletiva para resistir a um ataque armado”. Em complementaridade ao anterior, o Artigo 4º destaca que qualquer parte define se está sob ameaça de sua integridade territorial, de sua segurança ou independência política, iniciando a partir daí consultas entre os Estados membros.

Definida a efetivação de um ataque armado contra uma ou mais partes, entra em cena os objetivos de reação a ele, previstos no seu Artigo 5º:

As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, conseqüentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou coletiva, reconhecido pelo artigo 51º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a ação que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte. Qualquer ataque armado desta natureza e todas as providências tomadas em conseqüência desse ataque são imediatamente comunicados ao Conselho de Segurança. Essas providências terminarão logo que o Conselho de Segurança tiver tomado as medidas necessárias para restaurar e manter a paz e a segurança internacionais.⁸

8 NATO, 1999^a, op. cit.

O Artigo 6º, por sua vez, define a área geográfica de ação da OTAN como sendo a dos países partes na Europa ou na América do Norte, bem como nos territórios sob jurisdição dos países membros. No entanto, o pós Guerra Fria trouxe grandes transformações nas possibilidades de atuação da OTAN fora do âmbito da área geográfica dos países membros e fora da área da Europa e da América do Norte, ou, como é conhecida, a área *euroatlântica*. Trata-se, na verdade, da transformação nos objetivos da Organização através de mudança no seu *Conceito Estratégico*. Assim, a intervenção na ex-Iugoslávia constitui-se na primeira fora do território de um Estado membro, e as recentes aparições no Afeganistão, a ajuda em treinamento ao Iraque, bem como a intervenção na Líbia, as primeiras ações fora da área euroatlântica.

O *Conceito Estratégico* é uma construção histórica da OTAN e transmuta no tempo em decorrência da mutação do cenário internacional, das Relações Internacionais de poder e, conseqüentemente, das perspectivas de escopo para a Organização. O *Conceito Estratégico* é uma declaração dos propósitos e tarefas da OTAN, definindo as grandes diretrizes político-militares para o alcance dos seus objetivos.

Definido inicialmente como *Conceito Estratégico para a defesa da área do Atlântico Norte*, foi desenvolvido entre 1949 e 1950 para abarcar as estratégias de operações em grande escala para a defesa dos territórios dos Estados membros. Naqueles anos iniciais, o objetivo era fazer frente à eminente ameaça de enfrentamento com a URSS. Definiu-se então a estratégia de *represália maciça*, com ênfase na dissuasão e na ameaça de uso de armas nucleares.

Em 1967 o *Conceito Estratégico* passa por transformações e passa da *represália maciça* para a *resposta flexível*, ou seja, ao mesmo tempo em que abriu o leque de entendimento de agressão contra um Estado membro, manteve os possíveis agressores mais cautelosos quanto às possibilidades de ação militar de resposta. Porém, na continuidade da Guerra Fria, e nas crescentes ameaças de uma Guerra Nuclear, o relatório Harmel encontra ressonância dentro da Aliança Atlântica e a OTAN começa a focar-se na defesa, no diálogo e no controle de armamentos como elementos centrais de seu *Conceito Estratégico*⁹.

9 RAYA, María Angustias Caracuel. *Los Cambios de la OTAN Tras el Fin de la Guerra Fría*. Madrid: Editorial Tecnos, 1997.

Entre o final da Guerra Fria, com a queda do muro de Berlim, e novembro de 1991, foi desenvolvido e aprovado um novo Conceito Estratégico, englobando as principais transformações que os acontecimentos delineavam e os principais objetivos dos Estados membros a partir da OTAN. Uma primeira grande diferença foi a publicação oficial do documento contendo as diretrizes do Conceito Estratégico. Continuando a ênfase na segurança e defesa do continente Europeu, o novo Conceito Estratégico estabeleceu a necessidade de aproximação com os Estados antigos adversários.

Em 1999 um novo Conceito Estratégico foi gestado e aprovado pelos Estados membros. Neste, a OTAN reafirma seus objetivos gerais de defesa comum, da paz e da estabilidade na zona euroatlântica, salvaguardando a democracia, a liberdade individual e o estado de direito. Sacramentada a visão de que está muito mais distante uma guerra generalizada no entorno euroatlântico, o novo Conceito Estratégico chama atenção para novos desafios e para o aumento dos riscos de conflitos étnicos, de violações de direitos humanos, de instabilidade política e econômica e de proliferação de armas de destruição em massa e seus meios de lançamento.

Uma inovação deste novo Conceito Estratégico em 1999 foi a definição mais ampla de segurança, abarcando para sua manutenção questões político-econômicas. Assim, aparecem em destaque como pontos específicos de uma ação mais ampla da OTAN para a manutenção da segurança e da paz na área dos países membros, questões como:

A preservação do vínculo transatlântico; a manutenção das capacidades militares eficazes; o desenvolvimento de uma identidade européia de defesa e segurança a partir da Aliança; a prevenção de conflitos e a gestão de crises; a associação, a cooperação e o diálogo; a ampliação; o controle de armamentos, o desarmamento e a não proliferação; a busca de capacidades militares cooperativas e eficazes¹⁰.

Os ataques aos EUA em 11 de setembro de 2001 e a invasão estadunidense ao Afeganistão e ao Iraque, levantaram novos parâmetros e desafios para a OTAN. A partir destes acontecimentos, fica cada vez mais explícito dentro da Organização que os objetivos de paz e de segurança na área euroatlântica significam alargar o flanco de ação para além desta mesma

10 NATO, 1999^a, op. cit.

área, elevando contingentes, criando novos temas em defesa e segurança, reestruturando-se para manter-se eficaz, mantendo uma política de alargamento e abertura para novos Estados membros.

O terrorismo internacional e as armas de destruição em massa tornam-se temas e objetivos presentes permanentemente no seio da OTAN. A partir da Conferência de Cúpula de Praga em 2002, a OTAN passa cada vez mais a incorporar novos temas, fundamentais para a ação de segurança e defesa, como as ações terroristas, as armas químicas e biológicas, além da idéia de assuntos humanitários e de direitos humanos. Assim, passa a integrar ações de preparação que vão além daquelas previstas em conflitos convencionais, ao mesmo tempo que incorpora a noção de que a segurança e a defesa da área euroatlântica significa ações fora desta mesma área, seja como resposta a ações, como ação preventiva ou até indefinida, mas usada pelos EUA para invadir o Iraque em 2003, a “auto-defesa preventiva” (COSTA, 2004).

5 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

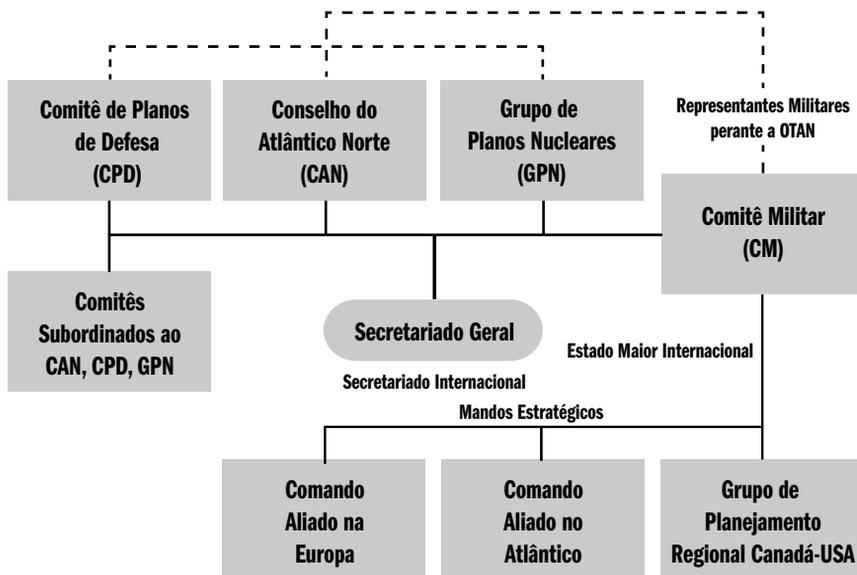
A Sede da OTAN é em Bruxelas, Bélgica, onde se encontra a sede permanente do Conselho do Atlântico Norte e o centro de decisão política, abarcando igualmente praticamente todas as principais estruturas de comando da Organização. Nesta sede permanecem em tempo integral cerca de 3000 pessoas, das quais cerca de 50% são de delegações nacionais e de representantes militares perante a OTAN, outros 40% são de pessoal civil do Secretariado Internacional e das agências, e os demais 10% pertencem ao Estado Maior Internacional.

Para o alcance de seus objetivos, o Tratado do Atlântico Norte previu a criação de um aparato institucional básico, conforme seu Artigo 9º:

As partes estabelecem pela presente disposição um Conselho, no qual cada uma delas estará representada para examinar as questões relativas à aplicação do Tratado. O Conselho será organizado de forma que possa reunir rapidamente em qualquer momento. O Conselho criará os organismos subsidiários que possam ser necessários; em particular, estabelecerá imediatamente uma comissão de defesa que recomendará as providências a tomar para aplicação dos artigos 3º e 5º.¹¹

11 NATO, 1999ª, op. cit.

Figura 1 - OTAN - Organograma da estrutura principal



Fonte: NATO Handbook/2001;

Assim, a partir das prerrogativas reservadas ao Conselho, vários órgãos foram sendo criados através do tempo, estabelecendo uma complexa malha de organismos a partir de uma estrutura civil ou política e uma estrutura militar, com uma sistemática decisória, representada na Figura 1.

Na estrutura civil e geral da OTAN o *Conselho do Atlântico Norte* – CAN é o órgão supremo e o único com autoridade explícita no Tratado Constitutivo. A partir de 1952, passou a ser considerado um órgão permanente quando se reúne no âmbito de Embaixadores, estes Representantes Permanentes dos Estados membros, que se reúnem ao menos uma vez por semana. O CAN se reúne pelo menos duas vezes ao ano a níveis mais altos, como Ministros de Assuntos Exteriores, Ministros de Defesa ou Chefes de Estado e de Governo, o que se dá principalmente quando da realização das Conferências de Cúpula da OTAN.

O CAN tem um importante papel político, define as grandes linhas de atuação e faz a divulgação, através de comunicados e declarações, das políticas e decisões da Aliança, que servirá de instrumento para a formação da

opinião pública. É o órgão máximo na estrutura decisória da Organização e suas decisões são tomadas por consenso ou pela unanimidade, não existindo diferenciação de voz e voto entre os Estados membros.

Outro órgão de destaque é o *Comitê de Planos de Defesa* – CPD, encarregado das principais questões de defesa e dos planos coletivos de defesa. Dentro de suas responsabilidades possui as mesmas funções, atribuições e autoridade do CAN, sendo também composto pelos representantes permanentes ou pelos Ministros de Defesa dos Estados membros. Estes mesmos Ministros que fazem parte do CPD se reúnem na mesma periodicidade no âmbito do *Grupo de Planos Nucleares* – GPN, em que tratam de assuntos políticos especificamente ligados às forças nucleares.

O *Secretário Geral* da OTAN – um estadista de prestígio internacional proveniente de um dos Estados membros e eleito pelos mesmos – preside todos os Conselhos citados acima e outros de alto nível da Organização, como aqueles responsáveis pelas relações com outros Estados, e tem a importante missão de ser o responsável executivo da OTAN, através da *Secretaria Geral*.

Ainda dentre as funções do Secretário Geral estão a de promover e dirigir o processo de consultas e tomada de decisões, propor temas para debates, mediar disputas entre os Estados membros, ser o principal porta-voz da OTAN interna e externamente e dirigir o *Secretariado Internacional*, que é um conjunto de órgãos composto por pessoal dos países membros e que dá suporte tanto ao Secretário Geral quanto ao Conselho do Atlântico Norte e seus Comitês subordinados. Compõem também a estrutura civil principal da OTAN o *Conselho de Associação Euroatlântica* – CAEA, um órgão que abriga a OTAN e Estados não membros para cooperação política e militar, e a *Assembléia Parlamentar da OTAN* - que não faz parte da estrutura da Organização - composta por parlamentares de países membros que discutem assuntos de interesse da Aliança e dos Estados membros tentando influenciar nas suas decisões.

A estrutura militar tem como principal órgão o *Comitê Militar*, composto por *Representantes Militares perante a OTAN* de forma permanente e subordinado ao CAN, ao GPN e ao CPD, este último a quem assessora em momentos de crise. Sua principal função é prestar assessoria ao dire-

cionamento político e estratégico militar, dando diretrizes ao *Comando Estratégico*, o qual é composto por dois outros principais órgãos militares da OTAN, o *Comando Aliado na Europa* e o *Comando Aliado do Atlântico*. Com estrutura e funções semelhantes, há ainda o *Grupo de Planejamento Regional Canadá – Estados Unidos*, que tem como função coordenar a defesa e a segurança nas áreas de ambos os países. Sob o mando destes existem vários comandos regionais distribuídos em vários Estados membros.

Como integrante da estrutura militar existe ainda o *Estado Maior Internacional*, composto por pessoal militar e alguns civis cedidos pelos Estados membros, mas que têm responsabilidade supranacional, na medida em que objetivam o interesse comum de toda a aliança e não de seus Estados nacionais. O Estado Maior possui estrutura e funções que lhe conferem a posição de executivo da estrutura militar, diretamente ligado ao Comitê Militar.

A OTAN não possui efetivo militar próprio, mas sim efetivos militares dos Estados membros que se articulam dentro da estrutura militar da Organização e estão disponíveis sempre que a Organização precisar acionar seus mecanismos de defesa e de ação para a segurança. A Islândia, por não possuir exércitos, não participa com efetivos militares e é representada no Comitê Militar por um civil. Após o final da Guerra Fria, a estrutura militar vem sofrendo transformações com o objetivo agir de forma rápida e eficaz diante dos desafios impostos a ela, e tendo como principal exemplo o Programa de Gestão de Crises. Nos últimos anos estão sendo gestados uma série de transformações que estão redefinindo as estruturas de comando militares na busca de aperfeiçoar a eficácia da Organização.

A tomada de decisão da OTAN é feita pela unanimidade ou pelo consenso. Isto significa uma dificuldade muito grande, face às – sempre presentes – diferenças de opiniões e interesses entre os Estados membros. Por isto, a tomada de decisão é bastante complexa, abarcando vários comitês de estudos, planejamento e assessoramento, que, por sua vez, formam uma rede para consultas recíprocas, aproximando posições a fim de se chegar aos órgãos superiores de decisão com poucas diferenças. No entanto, nos últimos anos, a OTAN tem reduzido gradativamente o número de órgãos subordinados aos principais citados acima como forma de tornar menos oneroso e mais eficaz o processo de tomada de decisão.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde sua criação a OTAN tem realizado Conferências de Chefes de Estado, ou *Conferências de Cúpula*. As Conferências, que não possuem uma regularidade pré-estabelecida e acontecem muito mais pelas circunstâncias históricas, se revestem de uma importância singular. A partir delas e das definições mais gerais de suas conversações começam os entendimentos sobre as ações a serem tomadas pelas instâncias da estrutura institucional, que, por sua vez, articulam-se em assessoramento aos órgãos principais para a implementação e preparação de decisões. Assim, são fundamentais as Conferências de Roma em 1991, com a publicação no novo Conceito Estratégico, a de Washington de 1999 com a redefinição do Conceito Estratégico, a de Praga em 2002 com as redefinições perante a ameaça do terrorismo internacional, bem como esta de Istambul após a invasão dos EUA e do RU ao Iraque e a primeira com 26 Estados membros.

Em Istambul, em 2004, a OTAN consolidou as linhas gerais de ação para este início de Século XXI: a defesa e a segurança dos Estados membros; a defesa de valores comuns como democracia e direitos humanos; o combate ao terrorismo internacional e à proliferação de armas de destruição em massa; a continuidade da aproximação com a Rússia e com a Ucrânia; o desenvolvimento e aprofundamento da cooperação com os demais países sócios, no âmbito da Parceria para a Paz e o Diálogo Mediterrâneo, e com outros que venha a contribuir para a segurança dos Estados membros e da sociedade internacional; e, por fim, a atuação eficaz na gestão de crise evitando que o conflito ameace a estabilidade geral.

A definição destas linhas gerais remete ao futuro da problemática maior apontada anteriormente. De fato, a trajetória da OTAN é de fundamental importância para o paradigma de Segurança Coletiva assegurado na Carta da ONU, bem como para a estabilidade geral do Sistema Internacional. A Guerra Fria foi o pilar da existência da OTAN e não deixou que se realizasse o sistema de Segurança Coletiva forjado em 1945. Com o fim da Guerra Fria e do Pacto de Varsóvia, aparentemente o mesmo fim estava delineado para a OTAN. Ao invés disto, seus Estados constituintes transformaram suas estruturas e Conceito Estratégico para prepará-la para novos desafios, que iniciam com a intervenção na ex-Iugoslávia.

Porém, os bombardeios em Kosovo em 1999 sem um mandato expresso do Conselho de Segurança abrem espaço para o precedente de quebra da primazia deste na imposição da paz. A partir de então, começam as desconfiças dos Estados membros da ONU em relação à legitimidade do Conselho de Segurança em agir em prol da paz e da segurança mundial. A invasão dos EUA e RU ao Iraque é o precedente mais grave desde então, e o início da participação da OTAN em treinamento de militares iraquianos a partir de decisão em Istambul corrobora esta tendência.

Isto porque, ao começar a se relacionar com o Iraque, a OTAN está começando a garantir o que EUA e RU não conseguiram na Comunidade Internacional e no Conselho de Segurança, ou seja, estão legitimando a ação no Iraque. Isto traz uma maior desconfiança quanto às possibilidades do Conselho de Segurança e do paradigma de Segurança Coletiva forjado com a ONU em 1945. Por outro lado, abre as portas para a OTAN passar a representar uma verdadeira *Polícia Internacional ad hoc*, papel que de alguma maneira vai assumindo no seu alargamento e na sua aproximação com Estados-chave na cena internacional.

E foi exatamente este o papel que desempenhou, ao nosso entendimento, na atuação na Líbia autorizada pela já citada Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU, para fazer cumprir a Resolução 1970 do mesmo órgão. Esta, por sua vez, indicava a preocupação da Comunidade Internacional com as hostilidades naquele país entre o governo e grupos dissidentes, exortando o primeiro a evitar atitudes militares que indicassem uma possível crise humanitária de conseqüências imprevisíveis. A Resolução 1973 foi aprovada com a expressão “todos os meios necessários” para fazer cumprir a 1970, dando autoridade à OTAN para fazer militarmente esta tarefa, o que fez países como Brasil adotarem a abstenção no caso. Porém, do objetivo de evitar uma crise humanitária, a OTAN passou a atuar com objetivo explícito de retirar o governante Muammar Kaddafi do poder e colocar seus opositores, numa clara extensão dos objetivos iniciais previstos na Resolução 1970, mas que justificados pela organização a partir da expressão supracitada contida na Resolução 1973.

Por fim, o que se verifica na trajetória desta Organização Internacional é que temas relevantes no Sistema Internacional foram e continuarão a ser

tratados pela OTAN, podendo ser objeto de observação e pesquisa sobre seus caminhos: a questão dos Bálcãs; a relação com a União Européia e com desenvolvimento por parte desta de uma Política de Segurança e Defesa Comum; a relação com a Rússia e com a Ucrânia; o Diálogo Mediterrâneo e a questão Palestina-Israel; a aproximação com Estados sócios e não membros, como a China; a sua atuação e a situação do Afeganistão, do Iraque e da Líbia; o desenvolvimento do terrorismo internacional e a respostas da Organização; e, por último e talvez o principal elemento a ser considerado na definição das tendências da OTAN, a trajetória de ação dos Estados Unidos da América na tentativa de consolidação de sua posição de hegemonia econômica, política e militar na arena mundial, bem como as respostas a estas ações e suas repercussões nas Relações Internacionais.

REFERÊNCIAS

COSTA, Rogério Santos da. **A falência do Sistema de Segurança Coletiva e suas implicações para Processos de Integração**. Maringá, IV Fomerc/Anais, 2003.

COSTA, Rogério Santos da; NOZAR, Karina da Silveira; SANTOS, Rafael dos. "A Segurança Coletiva Pós-Guerra Fria: a influência da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN". Florianópolis, **Revista do Curso de Relações Internacionais/Univali**, nº 6, junho de 2004.

DIEZ DE VELASCO, Manuel. **Las Organizaciones Internacionales**. Madrid, Tecnos, 1999 (11ª ed. – 1ª ed. 1977)

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION – NATO. **NATO HANDBOOK**. Disponível em: <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/index.htm> , acesso em: 05 de junho de 2004.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION – NATO. **NATO REVIEW – VERÃO 2004**. Disponível em: <http://www.nato.int/docu/review/2004/issue1/english/statistics.html> , acesso em: 05 de junho de 2004.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION – NATO. **The NATO DOCUMENTATION: 50th anniversary edition-1949-1999**. NATO, Brussels/Belgium, 1999.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION – NATO. **The NATO HANDBOOK: 50th anniversary edition-1949-1999**. NATO, Brussels/Belgium, 1999a.

RAYA, María Angustias Caracuel. **Los Cambios de la OTAN Tras el Fin de la Guerra Fría**. Madrid: Editorial Tecnos, 1997.

SEGURANÇA NO SUBCOMPLEXO REGIONAL NORTE-ANDINO: DESDOBRAMENTOS PÓS-11 DE SETEMBRO

VICENTE RODRIGUES DA FONSECA PCHARA¹²

RESUMO

O Subcomplexo Regional Norte-Andino é composto pela Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e Guiana. Estes países detêm uma agenda de segurança tão próxima que é mais fácil vislumbrar a região como um complexo do que cada agenda separadamente. O presente artigo irá contextualizar a metodologia dos Complexos Regionais de Segurança, apresentada por Buzan e Waever em 2003 no livro *Regions and Powers*, abordando a integração regional, as agendas de segurança destes países e os problemas com a guerra na Colômbia, tendo como objetivo conjugar esses fatores e procurar demonstrar a existência de um possível *overlay*¹³ da agenda de segurança do Subcomplexo Regional Norte-Andino pela projeção de interesses dos EUA sobre a região. Para muitos, os fatos ocorridos em 11 de setembro de 2001 agravaram esse processo de sobreposição e imposição de interesses dentro do continente, já que, tendo em vista uma mudança nas diretrizes da política estrangeira Norte-Americana, são notados indícios de uma guinada no sentido de intervenção e priorização da segurança nacional, mesmo que ela seja exteriorizada e seus subprodutos gerem insegurança na nação afetada - vide os conflitos no Iraque e no Afeganistão. Todos estes aspectos são abordados a fim de trazer à tona uma nova perspectiva para se visualizar o dilema da segurança na América do Sul, e problematizar o papel dos EUA na região, como um ator securitizador ou um ator que impõe uma agenda

12 Mestrando em Relações Internacionais na UFSC, Bacharel em Relações Internacionais – Unisul,

13 Sobreposição – tradução do autor.

sem observar as peculiaridades dos acontecimentos e conflitos regionais. O artigo buscou problematizar uma série de situações e temas, discutindo e apresentando autores que corroboram com a perspectiva apresentada. Também foram utilizados alguns dados sobre a intervenção econômica e militar na Colômbia, a fim de embasar a perspectiva apresentada.

Palavras-chave: Andes; International Security; RSC South America; Overlay.

1 INTRODUÇÃO

Os países do bloco andino representam atualmente a maior fonte de insegurança na América do Sul, já que os conflitos armados na região ainda indicam uma ameaça à soberania e integridade de alguns Estados. Tais embates são também explicados pela formação histórica da região, a qual é conhecida como de extrema violência e periodicidade. Aparentemente os resquícios dessas alterações ainda atormentam e incorporam o cenário político, militar e econômico da região, trazendo à tona episódios de extrema insegurança, como as mobilizações militares na Colômbia e Venezuela e o afastamento político da Colômbia, que se alinha com Washington.

Entender estes conflitos pode ser a peça chave nas relações andinas e sul-americanas na perspectiva da garantia dos interesses locais diante de demandas externas e a possível criação de uma comunidade sul-americana no continente, não só nos termos econômicos, mas também de integração cultural e tecnológica, como forma de aumentar a força da região ante outros Estados nacionais e blocos regionais que vêm se formando com o fim da Guerra Fria.

Nas últimas décadas, a discussão no campo da segurança vem tomando novas formas, e as teorias tentam explicar e problematizar as diversas configurações de segurança que abrangem os cenários de conflito e interesse no sistema mundo atual. Entre os novos pensadores, destaca-se a metodologia de Buzan e Waever¹⁴, os Complexos Regionais de Segurança (RSC), por seu aspecto modernizador em relação às teorias já conhecidas. A metodologia toma forma pelo fato de agregar algumas considerações importantes, por

14 BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

exemplo, a percepção de que a segurança entre os Estados é estabelecida de forma primeiramente regional, e não através dos grandes atores, como antes se percebia. Pode se entender os complexos regionais de segurança como blocos de países que interagem entre si de forma tão próxima ou complexa que as relações entre eles geralmente são mais importantes que os atores globais. A anarquia como princípio do relacionamento entre os Estados nacionais é uma característica muito utilizada pela escola realista, e não é diferente na metodologia do RSC, porém a importância das ações e reações dentro de uma região pode afetar mais rapidamente e especificamente aqueles mais próximos, por isso devemos pensar de forma sub-regional e regional antes de pensar globalmente.

2 DOS COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA

Segundo Buzan e Waever¹⁵, a maioria das ameaças viaja mais facilmente por distâncias mais curtas do que longas distâncias, por isso a interdependência dos fatores de segurança é normalmente padronizada em aglomerados regionais, ou seja, complexos de segurança. Desta forma, os complexos regionais se tornam os atores fundamentais no entendimento das redes de segurança entre os Estados nacionais.

Podemos perceber, então, que o ambiente geográfico afeta muito mais a interação de ordem militar, política, ambiental, quanto social, a ponto de influenciar claramente a agenda de segurança destes países. Já a economia internacional hoje apresenta tal elasticidade que a regra da geografia não é tão válida para o contexto dos RSC.

Buzan¹⁶ afirma que o principal elemento que deve ser adicionado às relações de poder é o padrão de relações amistosas ou de inimizade entre Estados. Amistosas quando estas relações apresentam sinais de genuína amizade e até expectativa de proteção; enquanto inimizade é definido por relacionamentos marcados pela desconfiança e o medo. E, no meio, a neutralidade, que é, na verdade, a ausência de ambas. Buzan¹⁷ ainda argumenta

15 Ibid., p. 4.

16 BUZAN, Barry. **People, states and fear**. An agenda for international security studies in the post-cold war era. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991, p. 188-189.

17 Ibidem.

que, em alguns momentos, os fatores podem tomar contexto histórico, e uma amizade ou inimizade pode virar uma característica das relações entre esses países.

Ainda consoante o autor, os padrões que delimitam as relações amistosas ou de inimizade podem ter suas origens em diversos fatores que não podem ser preditos por uma simples consideração da variável poder. Desta forma, é necessário estar atento a fatos mais específicos como diferenças étnicas, alinhamentos ideológicos, disputas de fronteiras e até ligações históricas preexistentes.

Buzan¹⁸ acredita que os quadros de amistosidade ou inimizade podem adicionar clara sensação ao padrão de relacionamento e às características de insegurança, em vez de prezar apenas a variável poder. Essa ideia reverte os subsistemas de segurança regionais como uma característica geográfica, sendo estes os padrões que moldam esta dinâmica.

Outro fator a ser incorporado à perspectiva dos RSC é a capacidade de distribuição de poder dos atores em cada região. De acordo com Buzan e Waever¹⁹, os padrões de poder regionais podem ser afetados e balanceados por outros Estados, fenômeno chamado de penetração, o qual ocorre quando um *great power* ou *superpower* modifica a distribuição de poder ou o balanço nas relações de segurança naquela região, ou se alinhando a um Estado, ou na tentativa de resolver problemas de segurança regional com tendência a *spillover*, como no caso de Paquistão e Índia. Porém, para a metodologia do RSC, é imprescindível perceber que estas relações que acontecem fora do complexo regional são fatores de menor importância em relação às internas, e representam uma visão contrária à supervalorização do papel dos *great powers* na formação da agenda de segurança mundial.

Ainda segundo Buzan e Waever²⁰, a metodologia do RSC prevê que não se podem arbitrariamente distribuir os países em complexos de segurança, como, por exemplo, os membros do TNP²¹ ou do CCG²². Para se qualificar

18 Ibidem.

19 Op. cit., p. 46.

20 Op. cit., p. 48.

21 Tratado de Não Proliferação Nuclear.

22 Conselho de Cooperação do Golfo.

um grupo de países como um complexo de segurança, devem tais países manter um nível de interdependência em seus temas de segurança, garantindo a primazia desta última como único foco na escolha dos grupos de países. Da mesma forma, a formulação de um RSC não pode ser sobreposta por outra, ou seja, os complexos de segurança devem ser mantidos de forma separada, não sendo possível que um país participe de mais de um complexo. Nos casos de envolvimento externo, existem duas possibilidades: uma, a penetração, que já foi aqui explicada, e a outra, a sobreposição, que é a atuação de um Estado, geralmente um *superpower*, sobre um RSC, ou seja, a securitização daquela região está sofrendo influência de uma potência externa. A agenda de segurança do RSC será motivada em alguns aspectos pela forma e pelo grau de influência desta sobreposição.

Por último, os aspectos de amizade e inimizade podem ser levados em conta na formação e manutenção dos RSC. Isso fica claro quando Buzan e Waever trazem a perspectiva de Wendt para a formulação dos cenários de segurança regional:

Those of Wendt's predisposition can see that this social theory can easily be applied as a useful constructivist elaboration of the amity-enmity variable in a RSC, though his scheme is more differentiated than the simple dyad of enemy or friend, Wendt's idea of social structures of anarchy (Hobbesian, Lockean, Kantian) is based on 'what kind of roles-enemy, rival, friend-dominate the system' (WENDT, 1999, p. 247); and how deeply internalized these roles are – by coercion (external force), by interest (calculations of gain and loss), and by belief in legitimacy (understandings of right and wrong, good and bad). All of these ideas work as comfortably at regional level as they do at the global one.²³

Os autores²⁴ ainda expõem que a metodologia dos Complexos Regionais de Segurança (RSC) trata a distribuição de poder e relações amistosas ou de hostilidade como variáveis essencialmente independentes. A polaridade pode afetar, mas não determina as relações de segurança. O processo de securitização é essencialmente aberto e sujeito a influência de muitos fatores. O RSC oferece uma estrutura conceitual que classifica as regiões de segurança em uma série de tipos e, por isso, oferece uma base para estudos

23 BUZAN; WAEVER, op. cit, p. 50.

24 BUZAN; WAEVER, Op. cit.

comparativos em segurança regional. Também oferece uma metodologia com alguma capacidade de previsão, no sentido de diminuir as possibilidades de resultados possíveis para cada tipo de região.

Finalizando, os autores percebem a estrutura do RSC como uma matriz durável e não uma permanente. Asseveram também que as estruturas dos complexos de segurança não existem independentemente das nações, porém fazem parte da interação entre estas.

3 A IDENTIDADE SUL-AMERICANA

O continente sul-americano exhibe uma formação histórica muito própria, quando nos referimos à criação dos Estados nacionais. Em outros continentes colonizados durante o século XVI, ocorreu a formação de diversas colônias onde cada potência regional europeia buscava se afirmar na captação de novos recursos das terras distantes. Já na América do Sul, sobressaiu-se a dualidade ibérica, composta das duas principais potências marítimas da época²⁵, sendo que a Inglaterra se posicionou ao norte do continente, deixando, assim, espaço para a formação de um binômio de poder e disputa que caracterizou a divisão geográfica e cultural da parte sul do continente americano. Tal divisão é de extrema importância para pensarmos as relações de poder que amadureceram até os dias de hoje. Os Estados nacionais que emergiram dessa mistura cultural e geográfica apresentam, nos dias de hoje, interesses comuns em alguns aspectos, e aspiram a se fortalecer na medida do possível.

Já que o momento econômico atual é de regionalização²⁶ diante das ameaças de um mundo globalizado e ultracompetitivo, podemos visualizar as diversas iniciativas de cooperação regional que estão espalhadas pelos blocos econômicos presentes em todo o mundo, sendo a União Europeia o principal modelo de integração econômica, mesmo que poucos países do mundo estejam dispostos hoje a ser submetidos a tal supranacionalidade.

Na América do Sul existem o MERCOSUL e a CAN como exemplos de cooperação econômica e institucional, constituindo-se como acordos locais

25 Refere-se à Espanha e Portugal no séc. XV e XVI.

26 Segundo BUZAN; WAEVER, 2003, op. cit, p. 23: uma perspectiva do âmbito global para o regional pode ser vista da seguinte maneira: *“If global-triggered concerns and resentments cause reactions defined in relation to regional actors and issues, the resulting constellations can easily be regional”*.

que visam ao crescimento econômico através da cooperação local, usando os recursos que estão mais próximos e garantindo o crescimento mútuo e, assim, a segurança econômica necessária para o futuro. Porém, os aspectos de paz e guerra sempre estão presentes dentro das nações, e caracterizam não apenas a sua formação histórica, mas também os medos e preocupações para o presente e futuro de cada Estado soberano. Apesar da relativa calma e segurança com que estamos acostumados a viver nos dias de hoje, existem mais de dezesseis²⁷ conflitos armados em andamento no mundo, ou seja, a iminência de um conflito armado e violento ainda está muito presente mundialmente, inclusive na América do Sul, com é exemplo a guerra civil na Colômbia.

Desta forma, a criação de mecanismos de cooperação e fóruns de discussão para apaziguar as diferenças e conciliar os interesses de forma regional tem sido o principal modelo utilizado na América do Sul, como é o caso da criação da UNASUL e a tentativa de modernizar a OEA.

4 AS AGENDAS DE SEGURANÇA DO SUBCOMPLEXO NORTE-ANDINO

A América do Sul está dividida em dois subcomplexos. Os países que fazem parte do subcomplexo Norte-Andino são Colômbia, Venezuela, Peru, Equador e Guiana e os países que fazem parte do subcomplexo Cone Sul são Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile. Os dois subcomplexos juntos formam o Complexo Regional de Segurança Sul-Americano.

As dinâmicas das agendas de segurança nos países do Subcomplexo Norte-Andino são marcadas pela complexidade das relações bilaterais, os padrões de amistosidade e inimizade, além de conflitos preexistentes entre as nações. No topo de tudo, o conflito da guerra civil colombiana preenche espaços de insegurança. Isto ocorre graças à permeabilidade das fronteiras amazônicas onde se refugiam grupos de guerrilheiros. Região amazônica esta que é comum à Colômbia, Venezuela, Peru, Equador e Guiana, todos estes membros dos Subcomplexo Norte-Andino. A presença de grupos de

²⁷ Segundo o Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), em 2006 foram registrados 17 conflitos em 16 regiões do globo. Fonte SIPRI 2007.

guerrilha atuando em seus territórios muda a visão dos países em relação à segurança da região. Mesmo porque as ações desses grupos podem ser caracterizadas como terroristas²⁸.

O terrorismo fica mais bem conceituado nas palavras do advogado da União, Fabrício Vergueiro:

[...] o terrorismo atual, a despeito das variações, caracteriza-se pela existência de um mínimo organizacional, que lhe permita coordenação das ações; impulso ideológico e objetivos pretendidos. O terrorismo não é um fim em si mesmo, nem uma crise aguda de esquizofrenia. Para alguns, surge como resposta às pressões negativas da economia, que impedem o diálogo político moderado e conduzem à ruptura violenta, como na Itália dos anos 70, com a criação das Brigadas Vermelhas. Outros enxergam uma tendência humana à permanente insatisfação política, potencializada pelo totalitarismo de organizações ideologicamente orientadas, e que torna aceitável a violência contra quem discorde do grupo, favorecendo um raciocínio de “nós contra eles”.²⁹

Para tanto, devemos observar as reais capacidades de uma ação terrorista e seus aspectos dentro do Estado. Sain traz uma abordagem bastante interessante sobre a forma como se dá este fenômeno atual ao abordar o objetivo destas ações, distinguindo as ações isoladas da formação de um grupo terrorista.

Así, el terrosimo es un fenómeno de carácter político dado que configura una práctica mediante la cual agentes intentan afectar o incidir de alguna manera sobre el alcance y el contenido del funcionamiento estatal y de las actividades gubernativas. No obstante, el “uso político” que se puede hacer de esta práctica violenta permite distinguir al “terrorismo como recurso táctico”, que es aquel cuyas acciones “constituyen un método auxiliar o forman parte de un combinado de actividades notablemente más amplio”, del “terrorismo de uso estratégico”, que es aquel en el que las acciones terroristas son “utilizadas de manera preferente o tendencialmente exclusiva”. Cuando el terrorismo se convierte en una forma de violencia estratégicamente predominante o un método casi exclusivo de acción política por parte de ciertos actores, se está ante la presencia de un grupo u organización terrorista.³⁰

28 A desestabilização do Estado colombiano é a principal meta a ser atingida pelos grupos de guerrilha com ideologia de esquerda.

29 VERGUEIRO, Fabrício. **Terrorismo e crime organizado têm objetivo e causa distintos**. p. 1. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2006-mai-2/terrorismo_crime_organizado_objetivos_diferentes#autores>.

30 SAIN, M. F. “La Cooperación Subregional en Materia de Seguridad Después del 11 de Septiembre 2001”. IN: **La Seguridad en América Latina pos 11 de Septiembre**. F. Rojas Aravena. Caracas, Nueva Sociedad, 2003, p. 196.

O terrorismo é atualmente uma das ameaças mais temidas pelas nações, porém devemos observar as diferenças entre terrorismo e guerra civil, que são marcadas pela percepção dos Estados. Não se pode negar que houve uma diferença nesta percepção a partir da mudança da política externa norte-americana após os ataques de 11 de setembro. Segundo Cepik e Ramírez³¹, o termo terrorismo designa somente uma modalidade de ação violenta. Porém, nem toda forma de ação violenta é terrorista ou muito menos de terrorismo internacional. E, para Bonilla e Cepik³², este conceito de terrorismo que foi ampliado depois de 11 de setembro tende a transformar os problemas de qualquer natureza em assuntos de segurança.

O séc. XXI trouxe novas perspectivas à segurança internacional e os conflitos interestatais já não são mais o foco único nas políticas de segurança em curto prazo. Novos desafios transnacionais se estendem no âmbito de segurança. São eles: terrorismo, comércio de armas e entorpecentes, crime organizado, segurança energética, segurança alimentar, *spillover* de conflitos e ameaças em países vizinhos. Para tanto, as agendas de segurança no Subcomplexo se dividem entre as ameaças comuns relacionadas aos Estados, os referidos conflitos fronteiriços, e as ameaças não tradicionais.

South America's security agenda is an extensive, multilevel and complex one. It demands the simultaneous management of domestic crises, interstate conflicts and transnational threats. Though located at different systemic levels (national, international, transnational), the three conflict clusters are often interrelated and tend to in the region's border areas— which is why they are often referred to as “border conflicts” in the media.³³

Este conceito de três *clusters* conflituais - nacional, internacional, e transnacional - explica a multilateralidade dos conflitos chamados fronteiriços. A mistura de agentes locais, de interesses regionais e, por fim, transnacionais conjuga os processos de regionalização da agenda de segurança. A securitização das ameaças é realizada de forma pouco consensual pelos países da região.

31 CEPIK, Marco; RAMÍREZ, Socorro (Ed.). **Seguridad andino Brasileña: Conceptos, actores y debates**. Bogotá: Fescol, Iepri, UFRGS, 2004.

32 BONILLA, Adrián; CEPIK, Marco. **Segurida Andino-Brasileña: Conceptos, Actores y Debates**. In: ROJAS, Aravena, F. (Org). **La seguridad en América Latina pos 11 de septiembre**. FLACSO-Chile, Woodrow Wilson Center, 2003.

33 FLEMES, Daniel; RADSECK, Michael. **Creating Multilevel Security Governance in South America**, 2010, p. 8

Em junho de 2002, os países da CAN assinam em Lima “*La Carta Andina para la Paz y la Seguridad*”, a qual reforça o compromisso em formular políticas de segurança e instaurar uma zona de paz na região, além de citar o combate ao terrorismo, limitar os gastos com a defesa, o controle de tráfico de armas de pequeno porte, entre outros. Porém, como vimos anteriormente, o número de contenciosos no bloco foi bastante expressivo durante a última década. Isso demonstra que, mesmo havendo vontade política, a região necessita aumentar os esforços na cooperação entre os países para melhorar a qualidade das respostas aos conflitos regionais. O Subcomplexo Norte-Andino é marcado pela presença do *spillover* da guerra civil colombiana, do processo político na Venezuela, da instabilidade política em quase todos os países da região, em suma, uma grande variedade de litígios.

Políticamente se constata la fragilidad de los procesos democráticos en todos los países andinos desde mediados y fines de la década de 1990, como lo ejemplificam los golpes de Estado en Ecuador, la caída de presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia, la salida de Alberto Fujimori en el Perú, la posterior baja de legitimidad del presidente Alejandro Toledo, el conflicto colombiano y el proceso político y social de Venezuela, con lo que en escala de preocupaciones andino-amazónicas sin duda estos temas pueden combinarse en una crisis regional de grades proporciones que puede afectar a todos los actores directamente.³⁴

Segundo Buzan e Waever³⁵, podemos diferenciar os Subcomplexos regionais na América do Sul como sendo o do Cone Sul um regime de segurança e o Norte-Andino como um regime de formação de conflito. Para Costa³⁶, esta diferenciação feita por Buzan e Waever resulta na possibilidade de uma análise específica para cada perspectiva de mudança, tanto interna como externa, ou de manutenção dos regimes de segurança do complexo. Dada a constatação da diferença entre os Subcomplexos, devemos pensar que as diferenças estruturais entre as regiões estão ligadas aos seus padrões históricos de amizade e inimizade entre as nações, e, por isso, uma mudan-

34 BONILLA; CEPIK, op. cit., p. 87.

35 BUZAN; WAEVER, 2003, op. cit, p. 320-339.

36 COSTA, R. S. Segurança Coletiva em processos de integração: perspectivas teóricas e aplicabilidade para as experiências na América do Sul. In: 5º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2006, Belo Horizonte. 5º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2006, p. 7.

ça no padrão do Subcomplexo Norte-Andino para um regime de segurança depende da evolução das relações bilaterais e da estabilidade política na região. Podemos observar que esta estabilidade depende também de políticas externas convergentes, como demonstra Cepik:

No caso da fragmentação nos posicionamentos em política externa e temas de defesa, é notória a diferença nos graus de apoio às prioridades e ênfases da guerra global anti-terror promovida pelos Estados Unidos entre, por exemplo, a Colômbia e o Chile.³⁷

Esta perspectiva de uma política externa mais próxima é o que pode acabar definindo a aproximação do Subcomplexo Norte-Andino de um regime de segurança. Porém, os padrões de inimizade continuam como carga histórica, e devem ser o principal entrave a uma aproximação dos países em torno de uma agenda de segurança que abasteça as necessidades da região. Desta forma, é possível ainda especular que as instituições já presentes venham a aumentar suas capacidades à medida que os países sentem à mesa para discutir os assuntos de segurança e busquem entendimentos regionais.

5 O CASO COLÔMBIA

Temos três atores principais no âmbito da segurança nacional na Colômbia. Primeiro, o Estado colombiano sendo um reflexo das instituições e governo que representam a parte constitucional do país. Segundo, a luta armada revolucionária que pretende chegar ao poder pelo meio militar, sendo as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC)³⁸ e o Exército de Libertação Nacional (ELN)³⁹ seus principais representantes. Terceiro, os grupos paramilitares Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC)⁴⁰, que sur-

37 CEPIK, op. cit., p. 6.

38 FARC ou FARC-EP, sendo EP exército do povo. É um grupo insurgente, de caráter comunista, que procura poder político através da luta armada, e utiliza o narcotráfico como principal fonte de renda para suas ações. Também utiliza sequestros e cobra resgates como forma de aumentar seus recursos financeiros. O comércio e a produção de drogas, principalmente a cocaína, rendem grandes receitas ao grupo armado.

39 ELN é uma organização guerrilheira de caráter comunista, porém com a diferença de uma doutrina católica, inspirada na Teologia da Libertação. O grupo não se dedica a produção ou comercialização de drogas. Sua renda vem da extorsão de companhias de petróleo, contra quem realiza atentados, atingindo sua infraestrutura. Também realiza muitos sequestros a fim de receber resgate.

40 AUC é uma organização guerrilheira que foi concebida com a intenção de combater as guerrilhas de inspiração marxista na Colômbia. É responsável pela maior parte dos abusos aos direitos humanos e também tem contato com o narcotráfico.

giram da ineficiência do governo em lidar com o conflito. O narcotráfico surge como a solução econômica aos últimos dois, deixando para o Estado a responsabilidade de restaurar a ordem e paz no país. O grande problema estrutural desta cadeia é que as ações dos grupos armados ultrapassam as fronteiras do Estado colombiano e chegam a outros países, e seu subproduto, o narcotráfico, afeta diretamente outros países da região e do mundo que tentam combater o problema das drogas em seu território nacional.

Dentro das políticas internas da Colômbia, com a eleição de Alvaro Uribe em 2001, as políticas de segurança mudaram de forma drástica em todo território nacional. Romperam-se alguns conceitos anteriores e se consolidaram outras práticas que já vinham de outros governos. Podemos citar as políticas de “Segurança Democrática” e o “Plano Colômbia” como pontos principais na política interna colombiana que vem afetando a conjuntura de segurança da região, já que o primeiro trouxe mudanças no formato de guerra preexistente, alterando a maneira como os grupos armados se mobilizam na região, e o segundo, pelo apelo belicista e de poder econômico que influencia e prioriza um país em detrimento de uma região já marcada pelas animosidades entre vizinhos.

A guerra civil que se estabeleceu na Colômbia faz dezenas de vítimas diariamente, e ameaça diretamente a segurança dos países vizinhos, já que suas fronteiras são altamente permeáveis e de difícil acesso. Neste contexto, Bonilla⁴¹ informa que, “Em termos de segurança, o conflito colombiano tem sido percebido como uma ameaça para todos os países vizinhos”.

Com a persistência do conflito colombiano e sua repercussão no âmbito internacional, as tensões na região andina crescem gradualmente. Na expectativa de uma resolução desse embate, alguns atores começam a se mobilizar. É o caso dos Estados Unidos com o Plano Colômbia em uma ação unilateral, e de outros Estados e organizações como a França, União Europeia, ONU, Anistia Internacional e até o Vaticano, estes últimos propondo ajuda conciliatória entre as partes ou mesmo humanitária aos refugiados. A globalização do conflito trouxe agravantes às relações com os países vizinhos em uma tendência de aumentar o número de variáveis de interesse na região.

41 BONILLA, Adrian. Escenarios de seguridad y defensa en los países andinos. In: ROJAS, Aravena, F. (Org). *La seguridad en América Latina pos 11 de septiembre*. FLACSO-Chile, Woodrow Wilson Center, 2003, p. 141.

Não é explícito. Porém, a maneira com que os militares dos países vizinhos têm reagido ao conflito colombiano revela uma desconfiança manifesta ante todos seus protagonistas armados, inclusive frente às tropas governamentais⁴².

Os países andinos tendem a ver no problema da Colômbia um grande receio quanto às capacidades do Estado, e por isso, percebem como menos confiáveis as relações como este país.

6 A HEGEMONIA NORTE-AMERICANA E SUAS INFLUÊNCIAS

Quanto ao termo hegemonia, do grego *hegemon*, “líder”, vejamos a seguinte explicação:

Em primeira instância, hegemonia significa simplesmente liderança, derivada diretamente de seu sentido etimológico. O termo ganhou um segundo significado, mais preciso, desenvolvido por Gramsci para designar um tipo particular de dominação. Nessa acepção, hegemonia é dominação consentida, especialmente de uma classe social ou nação sobre seus pares. Quanto mais difundida a ideologia, tanto mais sólida a hegemonia e tanto menos necessidade do uso de violência explícita.⁴³

Existe muita divergência acadêmica sobre a real hegemonia dos EUA no mundo atual. De um lado, temos um Estado capaz de se projetar internacionalmente, sem restrições geográficas, porém perceptivelmente com recursos limitados. De outro, a economia norte-americana ainda é a base do sistema de comércio internacional, e o dólar a moeda utilizada na maioria das transações comerciais do mundo. Esta importância garante a centralização de muitas tomadas de decisão e o papel de ator principal no sistema mundial atual. Pode-se ver, ainda, a clara superioridade militar da superpotência, país que gasta metade do orçamento militar mundial. Contudo, a possibilidade de atores de menor escala, que concentram recursos tanto econômicos, como o caso da U.E. e China, quanto bélicos, como a Rússia, faz pender a balança do conceito tradicional de hegemonia.

42 BONILLA, *ibid.*, p. 136.

43 GRAMSCI, Antonio; STILLO, Monica. **Hegemonia**. p. 1. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak//CD//4verb/hegemon/index.html>.

Por outro lado, ao contrário dos mitos acerca da pax americana, a natureza da hegemonia é regional e mais orientada para assuntos específicos, do que geral. Segundo Nye, é a ausência de uma hegemonia geral, que ajuda, por exemplo, a interpretar as oscilações da política externa americana para com os aliados europeus. Nye diverge em particular dos proponentes da teoria da estabilidade hegemônica, argumentando que esta perspectiva não explica suficientemente a relação entre poder militar e econômico e hegemonia.⁴⁴

Desta forma, podemos continuar a indagação sobre as reais capacidades da superpotência atual. Sem qualquer dúvida, a capacidade militar norte-americana pesa na balança de poder internacional, o que ficou bem claro com as guerras no Afeganistão (2001) e Iraque (2003), pois ambas reafirmaram o poderio bélico da superpotência, inclusive após a dissolução do Pacto de Varsóvia, quando se acreditou que haveria numa diminuição dos gastos com armamentos e conflitos. Mesmo com o fim da bipolaridade e da corrida armamentista da Guerra Fria, a posição de Washington foi clara: manter o país como uma superpotência militar e garantir a centralização econômica já estabelecida após a segunda guerra mundial.

Sob uma óptica distinta, fez-se visível a vulnerabilidade norte-americana durante os ataques de 11 de setembro, e mesmo as guerras chamadas preventivas que ocorreram após os ataques demonstraram a dificuldade em lidar com os dispêndios econômicos e sociais de conflitos de médio porte.

Tudo isso indica que, apesar de não ser uma hegemonia completa, ou pax americana, os EUA representam hoje o ator mais capaz de se projetar de forma internacional em todos os setores possíveis e com singular reconhecimento mundial desta capacidade de atuar fora de suas fronteiras. Logo, para entendermos as relações entre os Estados modernos, será utilizada neste artigo a ideia de hegemonia norte-americana, já que atualmente é a ideia mais bem construída e utilizada, mesmo que duvidosa.

44 FERNANDES, Luís Filipe Lobo (Comp.). *ESTRATÉGIA - Revista de Estudos Internacionais*. p. 5. Disponível em: <http://www.ieei.pt/files/Leituras10_11.pdf>.

7 O OVERLAY DOS EUA NO RSC NORTE-ANDINO, PLANO COLÔMBIA

Segundo Buzan e Waever⁴⁵, foi após os atentados de 11 de setembro que os EUA intensificaram sua política externa antiterror, envolvendo as guerrilhas de esquerda da América Latina nas listas de grupos terroristas. O que se seguiu foi uma série de programas e incentivos ao governo colombiano no âmbito da repressão destes grupos. É notório lembrar que, anteriormente aos ataques de 11 de setembro, os EUA já mantinham programas de apoio ao combate do narcotráfico na Colômbia, em virtude da permeabilidade de suas fronteiras e a grande oferta de cocaína colombiana em território norte-americano. Porém, como mostra a Tabela 1, o envio de recursos militares quase dobrou após os ataques de 11 de setembro.

AJUDA DOS EUA À COLÔMBIA, 1996-2006 (incluindo recursos além do Plano-Colômbia)											
Em milhões US\$...	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (est)	2006 (req)
Militar/Policial.....	54.15	88.56	112.44	309.18	765.49	242.97	401.93	620.98	555.07	641.6	641.15
Econômico/Social..	0.62	0	0.52	8.75	214.31	5.65	120.3	136.7	134.98	131.29	138.52
% Militar.....	99.88	100	99.53	97.42	78.12	97.72	76.96	81.95	80.43	83.01	82.23

Tabela 1 - Ajuda dos EUA à Colômbia, 1996-2006.

Fonte: CIPONLINE.

As relações entre EUA e o Subcomplexo Norte-Andino podem ser marcadas pela forte presença militar norte-americana, e, segundo Buzan & Waever⁴⁶, a penetração do RSC Norte-Americano sobre o Subcomplexo Norte-Andino é constante e talvez seja possível a separação dos países andinos do RSC Sul-Americano e a sua incorporação pelo RSC Norte-Americano. Esta perspectiva é uma suposição na qual se abre ao debate o futuro da região.

[...] a transformação do complexo de segurança da América do Sul infelizmente poderá se dar na direção de uma integração da região andina (e mesmo o Paraguai) ao complexo de segurança norte-americano, por meio de um processo de incorporação que traz para a agenda dos Estados Unidos não apenas seus aliados (como a Colômbia), mas também seus adversários (como a Venezuela). Esta seria

⁴⁵ BUZAN; WAEVER, op. cit.

⁴⁶ BUZAN; WAEVER, 2003, op. cit.

uma transformação radical na paisagem, algo que o final da Guerra Fria e os atentados de 11 de setembro não haviam causado.⁴⁷

Buzan e Waeaver⁴⁸ analisam esta aproximação norte-americana dos assuntos colombianos, e assume que a premissa principal continua sendo a guerra contra as drogas e não a guerra ao terrorismo. Os autores calculam que a premissa ainda é de uma guerra hemisférica de confronto às guerrilhas de ideal marxista e às drogas. Porém, devemos perceber, como enumera a Tabela 1, que houve aumento considerável no envio de recursos a este país após os atentados de 11 de setembro.

The attacks of 11 September have raised an analytical question in this region too. Does the link become more global than interregional with a potential redefinition of the US effort in and around Colombia as part of 'the war on terrorism' (a global effort) rather than 'the war on drugs' (de facto hemispheric)? So far this has not been the case, because the activities are not tightly integrated into a coherent 'war' that structures in any systematic way. It's mostly a relabeling and legitimization of conducting the war on drugs as a counterinsurgency operation, as several actors had wanted for while. The guerrillas have been linked to the IRA but not to the Middle Eastern Islamists, and they are therefore fought partly because of the drug issue, partly qua Marxists-in both cases very much with classical hemispheric optic.⁴⁹

Para entendermos melhor esta penetração nas agendas de segurança dos países andinos, devemos entender a dinâmica das relações regionais, e sua permeabilidade internacional. Afinal, o narcotráfico abastece de entorpecentes ilegais quase todo mercado do continente americano, gerando grandes problemas sociais e despesas aos cofres públicos, que despejam recursos em programas sociais, tratamento e reabilitação de dependentes químicos, além da violência gerada diretamente e indiretamente pelo mercado clandestino destas substâncias. Estes gastos podem chegar a cifras impressionantes: em 2004 calculou-se que os EUA gastavam US\$ 245⁵⁰ bilhões anualmente para sanar os efeitos colaterais destes ilícitos.

47 CEPIK, op. cit., p. 11.

48 Idem.

49 BUZAN; WEAVER, op. cit., p. 328.

50 BUARQUE, Daniel. Prejuízo: O preço da droga e a ressaca social. **Folha online**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/vicios/te1706200417.shtml>>.

[...] sería tan equivocado ignorar al gobierno de Estados Unidos como actor securitizador de la región, como intentar aplicar la lógica de los procesos de securitización de la subregión sin incluir los intereses de la superpotencia.⁵¹

Conclui-se que a possibilidade de uma integração nas agendas de segurança pode levar a uma absorção do Subcomplexo Norte-Andino, trazendo consequências desastrosas para a agenda de segurança Sul-Americana. Como disse Cepik⁵², uma reestruturação de tal porte seria infinitamente mais radical que qualquer outro evento no continente, quando pensamos uma perspectiva de integração regional. Tal possibilidade está ancorada nos acontecimentos futuros e se as políticas serão estabelecidas de forma conjunta entre os países do RSC Sul-Americano. Para tanto, ainda não está claro o caminho que se constrói, pois, se por um lado, as iniciativas regionais trazem alguma legitimidade, por outro, é difícil perceber uma efetividade destas instituições durante as diversas crises da última década.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As direções que os Estados andinos vêm tomando em termos de segurança pós-11 de setembro de 2001, sob a óptica do modelo do RSC, configuram-se numa rede de relações bilaterais, porém moldadas ao redor do fórum da CAN. A região andina enfrenta problemas de ordem econômica social e política desde os primórdios da civilização moderna. Sofreu durante várias décadas com guerras civis e violência política. Sempre foi uma região mais conturbada que a parte do sul do continente e, provavelmente, continuará assim. Espera-se que ocorra um amadurecimento político-civil da região, que vem sendo construído conforme se abre o debate democrático na América Latina.

A problematização dos principais acontecimentos estruturais pós-11 de setembro e a evolução das relações entre os Estados andinos se desenrolaram pela contextualização destas agendas de segurança no RSC Norte-Andino. As agendas destes países foram estudadas a fim de buscar traços que apontam para um possível desdobramento relevante, o qual se diferencie

51 BONILLA; CEPIK. Op. cit., p. 57.

52 CEPIK, op. cit.

do que estava presente no pós-11 de setembro. O contexto que se construiu diverge em alguns pontos do que foi apresentado em 2003, já que se caracterizaram temas como o aumento dos gastos militares e o aumento de envio de recursos ao Estado colombiano. Outros pontos importantes foram o enfraquecimento da CAN e a nova perspectiva da UNASUL.

Logo, podemos observar uma maior aproximação dos EUA na região, deixando claras as intenções de securitizar assuntos de interesse da potência nas agendas destes países. Por este lado, é possível perceber a diferença entre a forma que a política norte-americana alterou sua posição ante as questões de segurança interna colombiana, e marcou uma passagem para uma política de guerra ao terrorismo, mesmo essa visão não sendo bem aceita internamente na Colômbia.

Percebe-se que está cada vez mais claro que o Plano Colômbia esteja diretamente ligado à guerra contra o terrorismo, e sua agenda de interesses se mistura à agenda colombiana de guerra contra as guerrilhas, deixando pouco espaço para as manobras políticas do governo colombiano no que se refere a sua política externa com os Estados Unidos. É inútil deixar de aceitar que esta relação de dependência financeira e militar influencia a tomada de decisões tanto no âmbito diplomático quanto no político daquele país.

Neste sentido, devemos observar que, apesar da aproximação dos países Sul-Americanos ao redor da UNASUL, ficou claro que a não participação da Colômbia traria o impedimento do funcionamento do Conselho de Defesa da organização, já que as questões de segurança interna e sua 'parceria' com os Estados Unidos são de grande importância para todos os países do continente. Desta forma, a simples recusa em estabelecer uma abertura de diálogo sobre o Plano Colômbia com os outros países quase dissolveu as possibilidades da criação do conselho.

Deste modo, podemos observar que continua a existir a possibilidade do Overlay do RSC Norte-Andino pelos EUA, já que os planos de assistência militar e econômica na guerra às drogas e a guinada política para a guerra ao terrorismo traz desbalanços para as agendas de segurança continentais e prioriza a visão unitarista do auxílio norte-americano.

Por outro lado, os planos da UNASUL são, no mínimo, extravagantes, dadas as enormes dificuldades de securitização e estabilidade política da

região. Conforme o relatório do OPSA, os países andinos são os que apresentam o maior índice de instabilidade política. Esse dado nos revela a dificuldade que será posta aos líderes e idealizadores da UNASUL, já que a distância das agendas de segurança não deve ser encurtada apenas com um simples processo de criação de uma OIG, logo que os desníveis políticos se transformaram na maior dificuldade para o bloco, em vez das diferenças econômicas, como se presume.

A América Latina já falhou diversas vezes ao tentar criar organizações para aumentar a integração regional, e o MERCOSUL aparece como uma aparente exceção à regra na região. As diferenças entre as iniciativas regionais MERCOSUL, CAN, CARICOM, expansão do NAFTA ou a criação da ALCA demonstram a quantidade de fracassos estruturais na obtenção de consenso hemisférico. Porém, por outro prisma, a América Latina e principalmente o MERCOSUL nunca estiveram tão fortemente posicionadas econômica e politicamente, sendo que talvez seja possível a integração com bases na força do MERCOSUL, ou seja, a presente UNASUL.

Outra questão alarmante é o aumento dos gastos militares na América do Sul. Os dados coletados pela SIPRI⁵³ são coerentes quanto ao aumento dos gastos, porém ainda não é completamente certa a intenção de modernizar o aparato militar, já que Chile, Venezuela e Colômbia continuam adquirindo armamento, ao invés de uma simples modernização. O Chile ainda securitiza suas relações com Peru e Bolívia, dados os contenciosos históricos, porém Colômbia e Venezuela caracterizam que existe uma escalada nos gastos militares na região.

O risco político ainda existe, principalmente pela baixa segurança política nos países andinos e sua inquestionável conexão com o processo democrático nesses países. Porém, observa-se um aumento dos gastos militares, mormente nos países que representam a maior parte dos gastos da região. Isso mostra uma evolução das relações multilaterais na região, sendo um agravamento das tensões entre os países ou em vista da guerra civil colombiana, com a ressalva de que nenhum acontecimento de extrema importância no conflito colombiano ocorreu, durante esse

53 BROMLEY, Mark; FREEMAN, Perlo. *SIPRI Yearbook 2009: Armaments, Disarmament and International Security*. Military expenditure. Disponível em: <books.sipri.org/files/misc/SIPRIBP0906.pdf>.

período, suficientemente para alterar as compras militares da Venezuela, por exemplo.

Concluindo, as possibilidades nesta constelação de variáveis políticas não são previsíveis de forma a se promover um cenário delimitado, porém as diretrizes do modelo RSC mantêm a maioria dos padrões iniciais descritos por Buzan e Waever, apenas com ressalvas às compras de armamento realizadas pela Venezuela e pela mudança na política de suporte à Colômbia por parte dos Estados Unidos. Além disso, o grau de instabilidade política nos Andes se manteve razoavelmente alto, apesar do fortalecimento da democracia na América do Sul, o que demonstra a fragilidade desses Estados perante as novas problemáticas do século XXI: terrorismo, pobreza, insegurança alimentar, comércio de armas e entorpecentes, crime organizado, segurança energética e o *spillover* de conflitos internos em países vizinhos.

Fica, ao final, a problemática da integração regional: se pelo lado andino haverá o Overlay das agendas de segurança pelos EUA ou se o MERCOSUL conseguirá trazer estes países para o diálogo da regionalidade da UNASUL?

REFERÊNCIAS

BONILLA, Adrian. Escenarios de seguridad y defensa en los países andinos. In: ROJAS, Aravena F. (Org). **La seguridad en América Latina pos 11 de septiembre**. FLACSO-Chile: Woodrow Wilson Center, 2003.

BONILLA, Adrián; CEPIK, Marco. Seguridad Andino-Brasileña: Conceptos, Actores y Debates. In: ROJAS, Aravena F. (Org). **La seguridad en América Latina pos 11 de septiembre**. FLACSO-Chile: Woodrow Wilson Center, 2003.

BROMLEY, Mark; FREEMAN, Perlo. **SIPRI Yearbook 2009: Armaments, Disarmament and International Security**. Military expenditure. Disponível em: <books.sipri.org/files/misc/SIPRIBP0906.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2011.

BUARQUE, Daniel. Prejuízo: O preço da droga e a ressaca social. **Folha online**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/vicios/te1706200417.shtml>>. Acesso em: 13 jan. 2011.

BUZAN, Barry. **People, states and fear: An agenda for international security studies in the post-cold war era**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CEPIK, Marco; RAMÍREZ, Socorro (Ed.). **Seguridad andino Brasileña: Conceptos, actores y debates**. Bogotá: Fescol, Iepri, UFRGS, 2004.

COSTA, R. S. **Instituições na Integração da América do Sul**: identificação da estratégia da Política Externa brasileira no Governo Lula. In: ISA - ABRI CONFERENCE 2009, 2009, Rio de Janeiro. ISA - ABRI Joint International Meeting: Diversity and Inequality in World Politics, 22-24 July 2009.

_____. **Segurança Coletiva em processos de integração**: perspectivas teóricas e aplicabilidade para as experiências na América do Sul. In: 5º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2006, Belo Horizonte. 5º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2006.

DEPARTAMENTO de Estado dos Estados Unidos. **Congressional Budget Justification for Foreign Operations**. Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/123415.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2010.

FERNANDES, Luís Filipe Lobo (Comp.). **ESTRATÉGIA - Revista de Estudos Internacionais**. Disponível em: <http://www.ieei.pt/files/Leituras10_11.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2011.

FLEMES, Daniel; RADSECK, Michael. **Creating Multilevel Security Governance in South America**. Disponível em: <http://repec.giga-hamburg.de/pdf/giga_09_wp117_flemes_radseck.pdf>. Acesso em: 15 maio 2010.

GRAMSCI, Antonio; STILLO, Monica. **Hegemonia**. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD//4verb/hegemon/index.html>. Acesso em: 4 maio 2010.

HAUGAARD, Lisa; OLSON, Joy; ISACSON, Adam. **Erasing the Lines**: Trends in U.S. military programs with Latin America. CIPONLINE. Disponível em: <<http://www.ciponline.org/colombia/background.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

SAIN, M. F. "La Cooperación Subregional en Materia de Seguridad Después del 11 de Septiembre 2001". IN: **La Seguridad en América Latina pos 11 de Septiembre**. F. Rojas Aravena. Caracas, Nueva Sociedad, 2003, p. 196.

SIPRI. Stockholm International Peace Research Institute. **Yearbook 2007: Armaments, Disarmaments and International Security**. Disponível em: <http://se2.isn.ch/serviceengine/Files/EINIRAS/32388/ipublicationdocument_singledocument/605CF3FA-1F95-4783-88A0-14BE1F3A1E63/en/YB07mini.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2011.

VERGUEIRO, Fabrício. **Terrorismo e crime organizado têm objetivo e causa distintos**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2006-mai-22/terrorismo_crime_organizado_objetivos_diferentes#autores>. Acesso em: 15 jan. 2011.

ADOÇÃO DE METAS DE REDUÇÃO DE EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO NO REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

LETÍCIA BRITTO DOS SANTOS⁵⁴

RESUMO

O presente estudo analisa o posicionamento dos países em desenvolvimento quanto à adoção de metas de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE's) no Regime Internacional de Mudanças Climáticas (RIMC). O trabalho tem como objetivo analisar o tratamento diferenciado dado aos países pertencentes ao Anexo I e Não Anexo I do Protocolo de Quioto. Para tanto, analisam-se os seus mecanismos de flexibilização e os desafios de implementação. O estudo tem como intuito contribuir para a análise e discussão deste problema ambiental cujos efeitos das mudanças climáticas são claramente perceptíveis em nosso cotidiano. A metodologia utilizada é a análise documental, tanto do Protocolo de Quioto, quanto da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Neste contexto, serão apresentadas as Conferências das Partes (COPs), priorizando-se as principais questões, objetivos e metas para os países em desenvolvimento. O trabalho aborda o interesse, a estratégia, o posicionamento e as medidas adotadas por estes países quanto à internalização das normas do regime. O trabalho apresenta o dilema de cooperação presente nesta arena internacional, as dificuldades de negociações e de implementação do regime. Como resultados, o estudo apresenta os gráficos do *Climate Analysis Indicators Tools* (CAIT) com enfoque no que foi discutido. De forma conclusiva,

54 Aluna do Programa de Pós Graduação stricto sensu em Relações Internacionais -Mestrado Acadêmico- da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) e orientanda da Prof. Dra. Matilde de Souza.

o trabalho busca apresentar os desafios para o período Pós-Quioto, na tentativa de se firmar um novo tratado a partir de 2012 e da possibilidade de adoção de metas voluntárias para países em desenvolvimento.

Palavras-chave: Regime Internacional de Mudanças Climáticas; Protocolo de Quioto; Emissões de Gases de Efeito Estufa; Países em Desenvolvimento.

1 INTRODUÇÃO

Discutir sobre o Meio Ambiente passou a fazer parte do dia a dia de diversos profissionais, sejam eles do meio acadêmico, público, privado, de organizações governamentais e não governamentais. Tanto a mídia, quanto a população já tratam o tema com maior relevância, uma vez que os efeitos das mudanças climáticas são perceptíveis no nosso cotidiano.

Muitos cientistas acreditam que a intensificação de alguns fenômenos naturais, tais como: a elevação dos oceanos, o derretimento das geleiras, mudanças nos regimes de chuvas, maiores inundações em diversas regiões do planeta- aumento de furacões, ciclones e tufões são algumas das consequências do aquecimento global.⁵⁵ Pesquisar sobre o tema significa contribuir para o diálogo entre os diversos profissionais e a própria sociedade.

A interdependência existente no sistema internacional enfatiza a ideia de que os acontecimentos ocorridos em um determinado país causam efeitos nos outros e, tendo em vista que os impactos da concentração de gases geradores do efeito estufa ultrapassam as fronteiras dos Estados, o mundo encontra-se diante de um problema global. A problemática ambiental, em especial a questão da mudança climática, representa um desafio na arena das negociações internacionais, uma vez que se busca a adoção de medidas de ação coletiva, mas que envolve questões internas complexas, como o interesse estatal, os avanços tecnológicos e científicos, e a própria economia, em um ambiente onde nem sempre é possível estabelecer consenso. Desde 1992, vem sendo discutida a criação de um Regime Internacional de Mudanças Climáticas.

55 Definido pelo IPCC- Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas- como um aumento da temperatura global que se vem observando nos últimos 150 anos em função do aumento dos gases de efeito estufa na atmosfera.

Diante desse cenário, os Estados buscam mecanismos que conduzam a um maior grau de cooperação internacional quanto à solução do problema das mudanças climáticas. Sob perspectivas teóricas a respeito de Regimes Internacionais, este trabalho busca analisar os desafios de ação coletiva no processo de negociação do Regime Internacional de Mudanças Climáticas, sobretudo no que diz respeito à adoção de metas de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEEs) para os países em desenvolvimento. Por meio dessa análise, discute-se a efetividade desse regime no Sistema Internacional.

A metodologia adotada na pesquisa é a análise documental, trabalhando principalmente com o Protocolo de Quioto e a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, além de outros documentos de trabalho relevantes para a temática. Foi feita, também, uma revisão bibliográfica das questões centrais tanto teóricas quanto relativas ao Regime em estudo, na qual se explorou o histórico de como esse tema entrou nas agendas dos países

O presente trabalho busca informações com o intuito de contribuir para a análise e discussão dos problemas ambientais. Cabe, aqui, tratar do assunto sob o enfoque das Relações Internacionais, observando como os países se posicionam, negociam e tratam do tema no ambiente internacional, e, sobretudo, como trabalham com a implementação dessas regras internacionais nos seus ambientes domésticos.

2 REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

As mudanças climáticas e as consequências do aquecimento global ganharam, gradativamente, lugar de destaque na agenda internacional, principalmente com a intensificação do processo de industrialização, a partir da segunda metade do século XX. Na década de 1980, a questão ambiental se tornou relevante e adquiriu prioridade nas conferências, discussões e negociações internacionais, ao lado de temas canônicos como a Segurança e a Economia.⁵⁶

⁵⁶ VIOLA, E.; LEIS, H. R. Governabilidade e mudança climática: desafios e impasses globais e brasileiros. *Idéias, Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas*, Campinas, n. 2, p. 71-114, 2001.

Essa relevância é determinada, em grande medida, pelo fato de que, na maioria das vezes, os efeitos ou externalidades negativas do uso de recursos naturais ultrapassam as fronteiras dos Estados. Dessa forma, torna-se necessária a adoção de normas internacionais que busquem a manutenção da ordem e o equilíbrio no Meio Ambiente.⁵⁷

Desde o século XIX, tinha-se a ideia de que o desenvolvimento material das sociedades, impulsionado pela Revolução Industrial, era o valor supremo. O aumento da população mundial, a expansão da atividade industrial, a concentração de grandes populações nos ambientes urbanos são algumas das causas que explicam a maior preocupação com os efeitos da ação humana sobre o meio ambiente e que geravam consequências maléficas para a vida do próprio homem.⁵⁸

Essa preocupação ampliou desde a década de 1970, na medida em que houve uma intensificação dos fenômenos naturais relacionados ao clima, consequências do aquecimento global e do chamado efeito estufa.⁵⁹

Neste sentido, foi realizada em 1972, sob Organização das Nações Unidas (ONU), a Conferência de Estocolmo, considerada uma resposta às pressões da opinião pública mundial. Nesse processo foi instituído o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), sendo esta uma iniciativa internacional que contou com a participação de 113 países, juntamente com instituições governamentais e não governamentais⁶⁰. A Conferência de Estocolmo teve grande importância para a ampliação da visibilidade do tema das mudanças climáticas, já que em tal evento alertou-se sobre a questão da camada de ozônio.⁶¹

A partir desse momento, ampliou significativamente o número de Governos e Organizações Governamentais e Não Governamentais inseridos

57 SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente**: emergência, obrigações e responsabilidades. São Paulo: Atlas, 2001. p. 35

58 SOARES.

59 Efeito estufa ocorre quando gases da atmosfera - como dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O) absorvem parte da radiação solar, “aprisionando” este calor na Terra. Como resultado, a superfície terrestre fica mais quente ao receber quase o dobro de energia da atmosfera em relação à energia que recebe do sol. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/agencias_pnuma.php>. Acesso em: mar. 2010.

60 RIBEIRO, Wagner Costa. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Contexto, 2001.

61 RODRIGUES, Diego de Freitas. **Desenho Institucional e Mudanças Climáticas**: Uma Análise do Déficit das Instituições da ONU. IV Encontro Nacional da Anppas- 4,5 e 6 de junho de 2008. Brasília – DF – Brasil.

na discussão da questão. À medida que os desequilíbrios ambientais aumentavam, a pressão pública interna ganhava mais força e, para tanto, a necessidade da atividade diplomática e de se discutir o tema em um ambiente internacional cresciam. Dessa forma, as Organizações Internacionais que buscavam regular tais discussões passaram a ter mais peso.

Em 1988, no âmbito do PNUMA, cria-se o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC)⁶², que reúne cientistas de todo o mundo para estudar e avaliar as mudanças climáticas, aprofundar a observação do fenômeno e elaborar relatórios sobre este. Esses relatórios, de importância científica e política, foram grandes incentivadores das discussões dentro da arena política internacional, alertando sobre a necessidade da ação cooperativa entre os Estados para combater as mudanças climáticas e seus impactos tanto para a humanidade quanto para os ecossistemas.⁶³

Em 1990, o IPCC concluiu que as emissões de gases de efeito estufa (GEE)⁶⁴ aumentavam na atmosfera em função das atividades humanas desordenadas e sem controle ambiental – a ação foi identificada como o principal vetor das alterações climáticas que já se verificavam então. As mudanças climáticas e o aquecimento global foram narrados pelos cientistas como consequência do crescimento da concentração de GEEs. Entendeu-se como fundamental a criação de medidas multilaterais e o estabelecimento de condições para a cooperação internacional para que se tentasse chegar a um acordo internacional que tratasse de solucionar o problema comum.⁶⁵

Diante desse contexto, tornou-se praticamente inevitável que os Estados tratassem do tema de mudanças climáticas. Nesse sentido, inicia-se uma tentativa de criar um Regime Internacional com sistemas de regras

62 Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, criado em 1988 pelo PNUMA e OMM para fornecer informações científicas a respeito das mudanças climáticas. Site oficial. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch>>.

63 RODRIGUES, op. cit.

64 *Gases de efeito estufa (GEE)* – constituintes gasosos da atmosfera, naturais ou antrópicos, que absorvem e reemitem radiação infravermelha. Segundo o Protocolo de Quioto, são eles: dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), hexafluoreto de enxofre (SF₆), acompanhados por duas famílias de gases, hidrofluorcarbonos (HFCs) e perfluorcarbonos (PFCs) (BRASIL, 1999).

65 Disponível em: <<http://www.slideshare.net/gvccesp/justificativa-pl-oc-r>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

e explicitado por um Tratado Internacional. Esse Regime Internacional de Mudanças Climáticas estaria sendo criado a partir da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC) através de seus artigos, e que assinada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano e Desenvolvimento (CNUMAD) ou ECO 92, que ocorreu Rio de Janeiro, em junho de 1992. Já o Tratado Internacional, que definiria as regras deste regime, é o Protocolo de Quioto, assinado pelos países no ano de 1997 em Quioto, no Japão.

O Regime Internacional de Mudanças Climáticas (RIMC) é construído com as negociações definidas na ECO 92 ou CNUMAD. Essa conferência produziu um dos mais importantes documentos internacionais sobre a questão ambiental, conhecido como Agenda 21. Na sequência, foi formado, pela Assembleia das Nações Unidas, o Comitê Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC). A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC) abriu às assinaturas aos 174 chefes de Estado presentes na ECO-92 e obteve a adesão de 154 países (mais União Europeia). A Convenção previa que as partes deveriam preparar inventários nacionais de emissões de certos gases causadores de efeito estufa e implementar medidas de mitigação das mudanças climáticas para reduzir a concentração desses gases na atmosfera, objetivando controlar o aquecimento global.⁶⁶

Um princípio importante acordado na Declaração do Rio que acabou definindo grande parte das negociações sobre o regime é o de responsabilidade comum, porém diferenciada. Todos os países deveriam trabalhar com obrigações e buscar cumprir relatórios, mas as questões históricas e socioeconômicas também deveriam ser levadas em consideração. Portanto, países desenvolvidos e países em desenvolvimento não deveriam ter as mesmas metas.⁶⁷

Contudo, a CQNUMC definiu as responsabilidades dos países, em que todas as partes da Convenção tinham obrigações a cumprir em termos de relatórios de emissões, comunicação e ações gerais. As próprias regras do

⁶⁶ CAIXETA, Marina Bolfarine. **A governança global das florestas**: o quase-regime internacional de florestas e as transversalidades do tema nas concertações multilaterais ambientais.

⁶⁷ Ibid.

Regime já estabeleciam uma diferenciação entre os signatários da Convenção, estabelecendo aqueles membros do Anexo I e os não membros, chamados de Não Anexo I.

Dessa forma, os países desenvolvidos e industrializados (ANEXO I) possuíam metas severas e imediatas, enquanto os países em desenvolvimento (Não Anexo) não teriam obrigações em cumprir metas de redução de gases de efeito estufa (GEE) neste período inicial. Isso porque os países em desenvolvimento não poderiam ter restringidas suas condições para o crescimento econômico. Como a transferência de tecnologias voltadas para o desenvolvimento limpo ainda era um assunto polêmico, foi decidido que esses países não seriam obrigados a assumir metas naquele momento, mas tinham a obrigação de elaborar inventários nacionais de emissões de carbono.⁶⁸ De acordo com o Artigo 4 da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas:

Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicos, nacionais e regionais, devem: elaborar, atualizar periodicamente, publicar e por à disposição da Conferência das Partes, inventários nacionais de emissões antrópicas por fontes e das remoções por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal⁶⁹

Assim, o principal objetivo do Regime é promover a ação conjunta dos Estados no enfrentamento do aquecimento global, através das medidas de mitigação e adaptação às suas consequências, como alertado pelo IPCC. Um grande desafio desse Regime é justamente cumprir as metas de redução dos níveis de GEE, já que essa redução implica ou diminuir o consumo de certos produtos ou alterar as fontes de energia, ou mesmo desenvolver novas tecnologias.⁷⁰

68 MOREIRA, Helena M.; GIOMETTI, Analucia B. **Protocolo de Quioto e as possibilidades de inserção do Brasil no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo por meio de projetos em energia limpa**. 2007. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/cint/v30n1/01.pdf>. Acesso em: 10 set. 2010.

69 CONVENÇÃO QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA DE CLIMA.

70 SIQUEIRA, Cynthia Danielle. **Segurança energética e regime internacional de mudanças climáticas: o papel da burocracia pública brasileira na elaboração de diretrizes políticas**. Dissertação de Mestrado - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós- Graduação em Relações Internacionais, 2010. p. 52.

O objetivo final da Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos com ela relacionados que adote a Conferência das Partes é o de alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável.⁷¹

Em 21 de março de 1994, a convenção entrou em vigor. As regras do Regime incluíram a realização de Conferências anuais das Partes (COPs), órgão supremo da Convenção, nas quais os países deveriam apresentar os inventários, os resultados obtidos e dar continuidade às negociações.

3 CONFERÊNCIAS DAS PARTES

As Conferências das Partes são encontros anuais dos países signatários do Comitê Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, para discutir a implementação da Convenção do Clima, que entrou em vigor em 1994. Parte é o mesmo que País e a COP constitui o órgão supremo da Convenção do Clima.⁷²

É importante ressaltar que a Convenção segue uma agenda durante o ano, com vários encontros e sessões de seus órgãos subsidiários, ou seja, a COP não é um evento isolado que ocorre uma vez por ano, ela faz parte de um complexo processo. Todas as decisões e deliberações são tomadas por consenso, o que torna o processo de negociação lento. Até o momento, já aconteceram 15 Conferências das Partes (COPs), que, em linhas gerais, avançaram da seguinte maneira⁷³:

71 CONVENÇÃO QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA DE CLIMA.

72 Fonte: Instituto de Pesquisa da Amazônia- ABC do Clima. Disponível em: <<http://www.climaflorista.org.br/saiba-mais/abc/mudancaspergunta/O-que-sao-as-Conferencias-das-Partes-/26/16>>. Acesso em: 6 set. 2010.

73 ????????????

QUADRO 1 – RESUMO DAS CONFERÊNCIAS DAS PARTES (COPS)

COP	ANO	LOCAL	RESUMO
COP 1	1995	Berlim-Alemanha	Inicia o processo de negociação de metas e prazos específicos para a redução de emissões de gases de efeito estufa para os países desenvolvidos. Neste momento, foi sugerida a constituição de um Protocolo.
COP 2	1996	Genebra- Suíça	É acordada a criação de obrigações legais de metas de redução por meio da Declaração de Genebra.
COP 3	1997	Quioto- Japão	Culminou com a adoção do Protocolo de Quioto, estabelecendo metas de redução de gases de efeito estufa para os principais países emissores, chamados países do Anexo I.
COP 4	1998	Buenos Aires- Argentina	O Plano de Ação de Buenos Aires é elaborado, visando um plano de trabalho para implementar e ratificar o Protocolo de Quioto.
COP 5	1999	Bonn- Alemanha	Deu continuidade aos trabalhos iniciados em Buenos Aires.
COP 6	2000	Haia, Países Baixos	As negociações são suspensas pela falta de acordo entre, especificamente, a União Europeia e os Estados Unidos em assuntos relacionados a sumidouros e às atividades de mudança do uso da terra.
COP 7	2001	Marraqueche-Marrocos	As negociações são retomadas, porém, com a saída dos Estados Unidos do processo de negociação, sob a alegação de que os custos para a redução de emissões seriam muito elevados para a economia americana, bem como a contestação sobre a inexistência de metas para os países em desenvolvimento.
COP 8	2002	Nova Déli, Índia	Iniciou a discussão sobre o estabelecimento de metas de uso de fontes renováveis na matriz energética dos países.
COP 9	2003	Milão-Itália	Entra em destaque a questão da regulamentação de sumidouros de carbono no âmbito do MDL.
COP 10	2004	Buenos Aires- Argentina	São aprovadas as regras para a implementação do Protocolo de Quioto e discutidas as questões relacionadas à regulamentação de projetos de MDL de pequena escala de reflorestamento/ florestamento, o período pós-Quito e a necessidade de metas mais rigorosas.
COP 11	2005	Montreal-Canadá	11ª Conferência das Partes e 1ª Reunião das Partes do Protocolo de Quioto (MOP1). Primeira conferência realizada após a entrada em vigor do Protocolo. Pela primeira vez, a questão das emissões oriundas do desmatamento tropical e mudanças no uso da terra é aceita oficialmente nas discussões no âmbito da Convenção.
COP 12	2006	Nairóbi-Quênia	Representantes de 189 nações assumem o compromisso de revisar o Protocolo de Quioto e regras são estipuladas para o financiamento de projetos de adaptação em países pobres. O governo brasileiro propõe oficialmente a criação de um mecanismo que promova efetivamente a redução de emissões de gases de efeito estufa em países em desenvolvimento oriundas do desmatamento.
COP 13	2007	Bali- Indonésia	Pela primeira vez a questão de florestas é incluída no texto da decisão final da Conferência para ser considerada no próximo tratado climático, tendo, os países, um prazo até 2009 para definir as metas de redução de emissões oriundas do desmatamento em países em desenvolvimento pós-2012.
COP 14	2008	Poznan-Polônia	Continuidade no processo de negociações estabelecido pelo “Mapa do Caminho de Bali” (Bali Road Map) em 2007 com o objetivo de definir um novo acordo legal nas decisões de Copenhaga, em 2009, durante a COP15.
COP 15	2009	Copenhaga-Dinamarca	Término do período de dois anos de negociações estabelecido pelo “Mapa do Caminho de Bali” (Bali Road Map), definição de um acordo internacional que substituirá o Protocolo de Quioto, que deverá estabelecer novas metas para os países do Anexo I e deverá incluir metas de redução de emissões oriundas de desmatamento em países em desenvolvimento, pós-2012
COP 16	2010	Cancun-México	Nenhuma definição sobre o 2º período do Protocolo de Quioto ter sido tomada, resta fazer um balanço do encontro mundial. Ajuda financeira de países desenvolvidos com a criação do Fundo Climático.

Fonte: Elaboração própria baseado no Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. Disponível em: <<http://www.climaefloresta.org.br/saiba-mais/abc/mudancaspergunta/O-que-sao-as-Conferencias-das-Partes-/26/16>>. Acesso em: 3 set. 2010.

4 O PROTOCOLO DE QUIOTO

Na Segunda e Terceira Conferências das Partes desenvolveram-se as negociações do Protocolo de Quioto. Em 1997, na cidade de Quioto, Japão, representantes de 159 nações realizaram a terceira Conferência das Partes (COP 3)⁷⁴, que culminou na adoção por consenso do Protocolo de Quioto, marco central do Regime Internacional de Mudança Climática. Foi uma das decisões mais importantes adotadas na CQNUMC no combate às mudanças climáticas.

O Protocolo de Quioto é complexo, refletindo complicadas questões políticas, econômicas e científicas levantadas pela indução humana das mudanças climáticas. O Protocolo foi aberto para assinatura em março de 1998 e entraria em vigor 90 dias após a participação de pelos menos 55 partes da Convenção, englobando países do Anexo I, e que deveriam representar 55% do total de emissões de CO₂, tendo como base o ano de 1990.⁷⁵

Estabeleceu metas e compromissos de redução de GEEs diferenciados para cada país. Foi definido que os países industrializados (Anexo I) reduziriam ao menos 5% suas emissões de gases de efeito estufa em relação aos níveis emitidos em 1990 durante um período de cinco anos (entre 2008 a 2012). A União Europeia assumiu o compromisso de reduzir suas emissões em 8%; os Estados Unidos assumiram uma redução de 7%; e o Japão concordou em reduzir 6%. Alguns países como a Rússia e Ucrânia não assumiriam compromisso de redução.⁷⁶

Os países em desenvolvimento, pertencentes ao Não Anexo I, não teriam um controle efetivo com metas de reduções de GEEs nesse primeiro momento. O argumento que fundamentou essa decisão foi o de que estes não haviam poluído da mesma maneira que os países desenvolvidos e por estarem se desenvolvendo, seus recursos deveriam ser usados para o crescimento econômico. Além disso, estes países foram considerados mais vulneráveis às alterações climáticas, como tempestades e ondas de calor; e

74 Site oficial da COP 3. Disponível em: <<http://unfccc.int/cop3/>>. Acesso em: 3 set. 2010.

75 BREIDENICH C.; MAGRAW, D.; ROWLEY, A.; RUBIN, J. W. The Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. *American Journal of International Law*, Vol. 92 pp.315 - 331, 1998. CLIMATE ANALYSIS INDICATORS TOOL (CAIT). Disponível em: <<http://cait.wri.org/figures.php?page=ntn/>>. Acesso em: 7 jul. 2010.

76 CENAMO, op. cit., p. 7.

suas economias estariam mais dependentes de atividades relacionadas ao clima como, por exemplo, a agricultura. Portanto, naquele momento era compreensível que tais países deveriam ter como prioridade as preocupações desenvolvimentistas, e uma possível adoção de metas de reduções de emissões de GEEs iria em contraste com a posição por eles assumida.

Em contrapartida, os países industrializados alegaram que o efeito estufa é um problema global causado por todas as nações, e que nenhuma solução seria eficaz sem uma participação de todos os países. Questionavam o fato de que as emissões dos países em desenvolvimento iriam aumentar consideravelmente ao longo dos anos, tendo em vista que estes estavam crescendo e se desenvolvendo, portanto argumentavam que os países pertencentes ao Não Anexo I do Protocolo também deveriam assumir metas de reduções. Essa questão é extremamente relevante, pois tem pontuado o principal tema gerador de conflitos nas negociações em torno da questão climática.

O Protocolo de Quioto conta com mecanismos de flexibilização, no que diz respeito à possibilidade de as nações industrializadas praticarem o comércio das emissões, diminuindo assim os custos decorrentes do cumprimento dos compromissos estabelecidos no Protocolo. O Protocolo inclui duas formas de comércio das emissões: a implementação conjunta e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) (*Clean Development Mechanism- CDM*).

Por implementação conjunta entende-se a permissão de que créditos sejam adquiridos e comercializados na base de um projeto que dê incentivos para o controle das emissões internacionais. De acordo com o artigo 17 do Protocolo de Quioto, existe a possibilidade de comercializar cotas de carbono entre partes do Anexo I, o chamado comércio de emissões (GE) (*Emissions Trading*). Isso ocorre normalmente quando uma Parte do Anexo I tenha reduzido suas emissões abaixo da meta, resultando, portanto, em um excedente que pode ser comercializado. No que diz respeito ao MDL, o comércio é estruturado por projetos⁷⁷ que os países pertencentes ao grupo do Não Anexo I

77 Os projetos MDL podem incluir atividades que reduzem a emissão de gases de efeito estufa, porém para as atividades relacionadas à mudança de uso do solo, a elegibilidade foi restrita ao florestamento e reflorestamento (BRASIL. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Inter-relações entre biodiversidade e mudanças climáticas: recomendações para a integração das considerações sobre biodiversidade na implementação da convenção-quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima e seu Protocolo de Kyoto. Brasília: MMA, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, 2007. 220 p. p. 83).

(países em desenvolvimento) realizam para permitir que as Partes do Anexo I (países desenvolvidos) atinjam suas metas de redução. Dessa forma, ambos os países acabam alcançando o desenvolvimento sustentável.⁷⁸

O objetivo do mecanismo de desenvolvimento limpo deve ser assistir às Partes não incluídas no Anexo I para que atinjam o desenvolvimento sustentável e contribuam para o objetivo final da Convenção, e assistir às Partes incluídas no Anexo I para que cumpram seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos no Artigo 3.⁷⁹

Uma das dificuldades interpostas à negociação das bases do Regime Internacional de Mudanças Climáticas são as responsabilidades apresentadas para os países desenvolvidos e em desenvolvimento quanto às metas de redução de GEE. Mas o MDL surge como uma oportunidade para que haja investimento estrangeiro em projetos que gerem baixas emissões de gases de efeito estufa.

5 DILEMA DE COOPERAÇÃO PRESENTE NO REGIME

Os Regimes Internacionais são formados como uma resposta a um problema específico, seja ele financeiro, seja ambiental, ou fronteiriço, entre outros. A efetividade também pode ser definida como “uma questão da contribuição que as instituições fazem para solucionar os problemas os quais motivam os atores a investir tempo e energia necessários para solucioná-los”.⁸⁰

Dessa forma, para analisar a efetividade do Regime Internacional de Mudanças Climáticas faz-se necessário levantar uma série de apontamentos, como: Os objetivos explícitos na Convenção - como os princípios, regras e normas solucionaram o problema inicial? Ele conseguiu manter-se ao longo do tempo? Ou o contexto político e/ou econômico dos Estados desde o momento de sua criação até os dias de hoje mudou substantivamente? Sendo assim, um novo Tratado a ser criado Pós-Quioto deverá mu-

78 BRASIL, *ibid.*

79 PROTOCOLO DE KYOTO, 1997. BRASIL. Ministério de Ciência e Tecnologia. **Protocolo de Quioto**. Brasília: MCT, 1998. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0012/12425.pdf>. Acesso em: maio 2010.

80 YOUNG, O. R.; LEVY, M. A. The Effectiveness of International Environmental Regimes. In: YOUNG, O. R. **The Effectiveness of International Environmental Regimes**: causal connections and behavioral mechanisms. Cambridge: MIT Press, 1999. p. 25.

dar as regras do Regime a fim de que mais Estados cooperem e que este seja efetivo no sentido de condições para o cumprimento do que foi acordado como objetivo comum quando o dito tratado foi criado?

Contudo, é importante ressaltar que os Regimes se diferenciam no que concerne ao cumprimento de suas funções, ou até mesmo nos impactos que eles geram no comportamento dos Estados. A par dessas condições, podem-se sugerir indicadores que informem quanto ao papel dos Estados dentro do Regime Internacional de Mudanças Climáticas para que este seja efetivo.

Entendeu-se como fundamental a criação de medidas multilaterais e o estabelecimento de condições para a cooperação internacional para que se tentasse chegar a um acordo Internacional onde os Estados cumprissem os objetivos e as regras estabelecidos no tratado – ou seja, para que os Estados alcançassem resultados satisfatórios em seus esforços para a redução das emissões de GEE. Dessa forma, o objetivo desse Tratado especificado pela Convenção Quadro das Nações Unidas era de que os países alcançassem a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça o perigo para o sistema climático. Se este objetivo for atingido, o RIMC pode ser considerado efetivo.

O Regime Internacional de Mudanças Climáticas está inserido em um ambiente Internacional Anárquico,⁸¹ ou seja, onde não há uma autoridade central, com um órgão regulador do comportamento e das atitudes dos Estados como foi abordado. Portanto, o Regime surge como uma tentativa de se estabelecerem regras para a problemática das mudanças climáticas, e para ser efetivo, os seus signatários deveriam cumpri-las, alcançando, assim o objetivo para o qual foi criado. Entretanto, a efetividade de um regime está diretamente relacionada à capacidade de superação do dilema de cooperação presente nesse Regime.

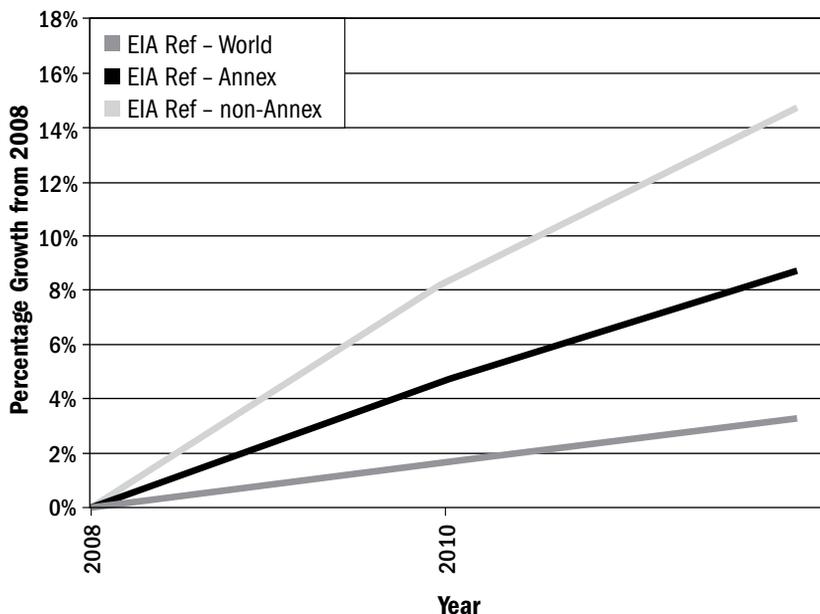
Com a entrada em vigor do Protocolo de Quioto (2005), voltou-se a atenção para sua implementação e cumprimento. Nesse sentido, é importante ressaltar o posicionamento da União Europeia em relação ao tratado, tendo em vista que esta é considerada uma das principais regiões industriais que ratificaram o Protocolo. Apesar de sua disposição favorável ao Protocolo, a

81 Termo definido por Hadley Bull em seu livro: *A Sociedade Anárquica*, 1977.

União Europeia enfrenta grandes dificuldades para colocar em prática seus compromissos estabelecidos em Quioto e os EUA enfrentam grandes pressões de outros países no tocante aos custos para a redução das emissões.

Diante desse cenário, alguns países desenvolvidos que não concordam com a diferenciação dada aos países em desenvolvimento argumentavam que, por estarem-se desenvolvendo, as emissões mundiais de efeito estufa aumentariam. É importante observar as emissões dos países em desenvolvimento durante o período de compromisso estabelecido pelo Protocolo (2008-2012). No gráfico 2, tem-se a projeção das emissões dos países em desenvolvimento (Não Anexo I), dos países desenvolvidos (Anexo I), bem como o total mundial.

Gráfico 2 - Projeção das Emissões de CO₂ para o período 2008 a 2012



Fonte: CAIT⁸²

Pela análise do gráfico, é possível notar que, durante o período de 2008-2012, a projeção de emissões dos países em desenvolvimento é que elas continuarão a crescer numa proporção bem maior do que a dos países de-

82 Disponível em: <<http://cait.wri.org/login-main.php?log=7&postlogin=cait-us>>. Acesso em: 3 set.

envolvidos. Além disso, as emissões dos países desenvolvidos também irão aumentar durante esse período. Sendo assim, pode-se afirmar que, após o período de compromisso, o Protocolo pode não ser considerado efetivo, uma vez que as emissões dos países em desenvolvimento têm aumentado substancialmente e os países desenvolvidos, em sua maioria, também aumentaram suas emissões, e estão ainda longe de cumprirem as metas estabelecidas pelo Protocolo.⁸³

A COP 15 foi considerada uma das mais importantes conferências das Partes e de negociações multilaterais, pois 192 países tinham por objetivo estabelecer um novo acordo global para o clima, um tratado que substituiria o Protocolo de Quioto, já que este estaria vigente apenas no período de 2008 a 2012. Este novo documento determinaria metas de redução significativas para os países desenvolvidos para o segundo período de compromisso do documento, que vai de 2013 a 2017 e também compromissos não obrigatórios de redução de emissões para os países em desenvolvimento, respeitando o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.⁸⁴

A posição dos países em desenvolvimento na COP 15 e, sobretudo, a do Brasil, foi muito relevante. Entretanto, como a expectativa em torno da COP 15 era muito grande, acabou tendo um resultado, em certa medida, decepcionante, já que nenhum acordo sobre o Protocolo de Quioto foi firmado (Observatório do Clima)⁸⁵. A COP 16 realizada em Cancun no período de 29 de novembro a 10 de dezembro tampouco chegou à um novo acordo. Mas houve o avanço em relação à criação de um fundo para os países em desenvolvimento. Entretanto, seria interessante que fossem implementadas metas voluntárias para os países em desenvolvimento, como a proposta pelo Brasil de reduzir suas emissões de gases do efeito estufa entre 36,1% e 38,9% para 2020.

Questiona-se, portanto, a possibilidade de os países desenvolvidos não conseguirem adotar as metas esperadas para 2012, discutindo sobre o surgimento de um futuro Regime e suas peculiaridades.

83 FÓRNEAS, Santos Rachel. **Em que medida a adesão dos Estados Unidos da América ao Protocolo de Kyoto influencia em sua efetividade.** Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Departamento de Relações Internacionais. Julho de 2010.

84 Disponível em: <<http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/cop15/node/1>>. Acesso em: 20 out. 2010.

85 Disponível em: <<http://www.oc.org.br/index.php?page=Conteudo&id=100#historico>>. Acesso em: 7 set.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar o tratamento e posicionamento diferenciado dos países pertencentes ao Anexo I, que possuem metas obrigatórias de redução de emissões de gases de efeito estufa, e os Não Anexos I do Protocolo de Quioto, que não possuíam metas obrigatórias no Regime Internacional de Mudanças Climáticas (RIMC).

Através da revisão bibliográfica aqui mencionada, foi apresentado o histórico do RIMC, o processo de formação do regime, algumas das Conferências das Partes (COPs), seus mecanismos de Flexibilização, os desafios de implementação e de efetividade e o dilema da cooperação presente nesta arena internacional.

Algumas limitações do trabalho deveram-se fundamentalmente de maiores dificuldades quanto ao acesso a informações, considerando que a questão é muito dinâmica. É importante ressaltar que a questão quanto à redução de emissões de GEE's na atmosfera, assim como a ameaça do aquecimento global para a humanidade, ainda não foi de todo solucionada. Não houve um acordo efetivo que fosse capaz de tal.

Conforme foi apresentado, o Protocolo de Quioto termina em 2012. Se até lá os países desenvolvidos não tiverem conseguido reduzir as taxas que lhe foram propostas nas metas, provavelmente será bem mais evidente a participação dos países em desenvolvimento nestas negociações.

Dessa forma, um novo acordo está sendo negociado e é de extremamente importância que levem consideração o posicionamento de países em desenvolvimento quanto à adoção de metas voluntárias de redução de GEE's. Para que se alcance a cooperação internacional, é necessário que haja mais envolvimento quanto à internalização de normas estabelecidas no Acordo Internacional, para que este seja cumprido em âmbito doméstico.

Tendo em vista que o regime gira em torno do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, é necessário que se levem em consideração as diferenças sociais e econômicas dos países emergentes, como Brasil, México, China e Índia. Mas é extremamente importante frisar as responsabilidades comuns. Já que estes países estão se desenvolvendo e estão emitindo uma grande quantidade de GEE's na atmosfera, é importante sa-

liantar que é possível atingir o desenvolvimento, mas de forma sustentável. Seja através de investimentos estrangeiros para que alcancem o desenvolvimento de tecnologias limpas ou de projetos de créditos de carbono.

Portanto, a adoção de metas voluntárias de reduções de GEE's pelos países em desenvolvimento poderiam contribuir de forma efetiva para que os objetivos centrais que levaram à criação do regime fossem atingidos. Então, a criação de um Novo Tratado Pós-Quito, levará ao seguinte questionamento: O que é preciso ser implementado para que o Regime Internacional de Mudanças Climáticas seja considerado efetivo?

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério de Ciência e Tecnologia. **Protocolo de Quioto**. Brasília: MCT, 1998. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0012/12425.pdf>. Acesso em: maio 2010.

BRASIL. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. **Inter-relações entre biodiversidade e mudanças climáticas**: recomendações para a integração das considerações sobre biodiversidade na implementação da convenção-quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima e seu Protocolo de Kyoto. Brasília: MMA, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, 2007. 220 p.

BREIDENICH, C.; MAGRAW, D.; ROWLEY, A.; RUBIN, J. W. The Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. **American Journal of International Law**, Vol. 92 pp.315 - 331, 1998. CLIMATE ANALYSIS INDICATORS TOOL (CAIT). Disponível em: <<http://cait.wri.org/figures.php?page=ntn/>>. Acesso em: 7 jul. 2010.

CAIXETA, Marina Bolfarine. **A governança global das florestas**: o quase-regime internacional de florestas e as transversalidades do tema nas concertações multilaterais ambientais.

FÓRNEAS, Santos Rachel. **Em que medida a adesão dos Estados Unidos da América ao Protocolo de Kyoto influencia em sua efetividade**. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Departamento de Relações Internacionais. Julho de 2010.

INSTITUTO de Pesquisa Ambiental da Amazônia. Disponível em: <<http://www.climaefloresta.org.br/saiba-mais/abc/mudancaspergunta/O-que-sao-as-Conferencias-das-Partes-/26/16>>. Acesso em: 3 set. 2010.

MOREIRA, Helena M.; GIOMETTI, Analucia B. **Protocolo de Quioto e as possibilidades de inserção do Brasil no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo por meio de projetos**

em energia limpa. 2007. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/cint/v30n1/01.pdf>. Acesso em: 10 set. 2010.

RIBEIRO, Wagner Costa. **A ordem ambiental internacional.** São Paulo: Contexto, 2001.

RODRIGUES, Diego de Freitas. **Desenho Institucional e Mudanças Climáticas:** Uma Análise do Déficit das Instituições da ONU. IV Encontro Nacional da Anppas- 4,5 e 6 de junho de 2008. Brasília – DF – Brasil.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente:** emergência, obrigações e responsabilidades. São Paulo: Atlas, 2001. p. 35.

VIOLA, E.; LEIS, H. R. Governabilidade e mudança climática: desafios e impasses globais e brasileiros. **Idéias, Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas**, Campinas, n.2, p. 71-114, 2001.

YOUNG, O. R; LEVY, M. A. The Effectiveness of International Environmental Regimes. In: YOUNG, O. R. **The Effectiveness of International Environmental Regimes:** causal connections and behavioral mechanisms. Cambridge: MIT Press, 1999.

O INSTITUTO DA ADOÇÃO INTERNACIONAL E A SUA IMPORTÂNCIA PARA AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

POLLYANNA GEROLA GIAROLA⁸⁶

RESUMO

Percebe-se uma insuficiência na harmonização de leis e as questões de proteção dos direitos fundamentais da criança, que são claramente relacionados à proposta da Convenção de Haia sobre adoção internacional. O grande problema compreende em identificar se o ordenamento jurídico pátrio efetivamente cumpre as disposições contidas nos tratados internacionais. O principal objetivo é demonstrar a importância do instituto da adoção internacional como instrumento de proteção dos direitos humanos da criança e do adolescente. É uma pesquisa de caráter qualitativo e exploratório. Pode-se entender que, apesar de o Brasil ser signatário dos principais documentos internacionais, toda a sua estrutura legal e institucional acaba por dificultar o instrumento social e humanitário.

Palavras-chave: Adoção Internacional; Convenção de Haia; CEJAI.

1 INTRODUÇÃO

O destino do mundo, ou melhor, do homem, está entrelaçado cada vez mais com o processo de internacionalização das relações humanas. Considerando um meio de abandono e sofrimento, o presente trabalho visa analisar o instituto da adoção internacional como fonte motivadora das relações internacionais, analisando a efetividade ou não das garantias

⁸⁶ Graduada em Relações Internacionais pela Unisul. Este artigo é parte do trabalho de conclusão de curso da graduação em Relações Internacionais defendido na Universidade do Sul de Santa Catarina, orientado pelo Professor Denis de Souza Luiz, Esp.

formalizadas em prol da criança e do adolescente no âmbito do direito interno brasileiro.

Sem uma análise dos vários tratados internacionais acerca do tema, não é possível obter noções criteriosas a respeito da condição jurídica da criança e do adolescente no plano internacional. Assim como também não será possível analisar o instituto da adoção internacional, embasado no Estado brasileiro, se não manter a atenção direcionada à verificação daqueles tratados.

Ao se analisar a adoção, pensa-se também na própria humanidade, a qual deve firmar seu compromisso como parte de uma sociedade e ressaltar um instituto que, cada vez mais, mostra a transformação de uma filiação fictícia para afetiva.

Tratados e convenções internacionais da mesma forma possuem um destacável papel para a adoção internacional, ressaltando a vontade de harmonizar as legislações na matéria. As declarações a respeito dos tratados e convenções se iniciam em 1924 com a Declaração de Genebra, prevendo a proteção especial para crianças e adolescentes. A partir desta data, muitos outros encontros, ou melhor, muitas outras declarações e convenções foram feitas. Vislumbra-se como exemplo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, feita pelas Nações Unidas; a Convenção de Haia; a Convenção de Estrasburgo; o Tratado de Montevidéu; a Convenção de La Paz, entre outras.

Ainda vale mencionar que no âmbito interno dos Estados brasileiros há a criação de Comissões Estaduais Judiciárias de Adoção – CEJA, ou ainda, Comissões Estaduais Judiciárias de Adoção Internacional – CEJAI. É determinação contida no artigo 52 do ECA, o qual refere explicitamente sobre o processo de adoção, em meio à habilitação e ao cadastro de pretendentes estrangeiros. As exigências para pôr o adotado a salvo, impedir abuso, exploração e afins foi o que impulsionou para a finalidade da comissão.

A CEJAI tem por objetivo precípua o estudo e análise das adoções internacionais, visando à redução do tráfico de crianças; o exame prévio dos pedidos de habilitação para adoção; emissão de certificados de habilitação; fiscalização dos organismos estrangeiros credenciados no Estado que atuam em adoções internacionais; elaboração de estudos estatísticos, cuja divulgação dos resultados tem se mostrado um importante instrumento de análise das

necessidades de crianças e adolescentes, institucionalizados em sua maioria, para os quais a adoção pode ser a única chance de ter uma família.

Neste estudo, procura-se compreender o instituto da adoção internacional e a preocupação do direito internacional público em proteger os valores da criança e do adolescente. Também tenta vislumbrar a gama de tratados protetivos da criança e do adolescente no que tange à adoção internacional como meio de melhor atender aos interesses elencados nestas declarações. E ainda verificar se o ordenamento jurídico pátrio contribui e garante efetivamente todos os direitos inerentes à criança e ao adolescente e que são objeto de proteção da comunidade internacional por intermédio dos tratados internacionais.

A importância do presente trabalho justifica-se para o internacionalista compreender o sistema de proteção internacional da criança e do adolescente em confronto com o ordenamento jurídico brasileiro, aliando a experiência obtida no estágio com toda a estrutura responsável pela adoção internacional no Brasil.

No presente artigo será abordado o instituto da adoção no ordenamento jurídico brasileiro, com algumas particularidades como o conceito, os requisitos, os efeitos gerados e a legislação para a adoção. Além disso, serão comentados a excepcionalidade da adoção internacional e o tráfico internacional de crianças que enfeixam a presente pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Inicialmente cabe destacar a conceitualização do instituto, o qual se convencionou a se chamar de adoção.

Para Diniz⁸⁷:

Adoção vem a ser o ato jurídico solene pelo qual, observados os requisitos legais, alguém estabelece, independentemente de qualquer relação de parentesco consanguíneo ou afim, um vínculo fictício de filiação, trazendo para sua família na condição de filho, pessoa que, geralmente, lhe é estranha.

87 DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito de Família*. São Paulo: Saraiva, 1995, v. 5. p. 282.

J. Foyes e C. Labrusse-Riou⁸⁸ define a adoção internacional como:

Aquela que faz incidir o Direito Internacional Privado, seja em razão do elemento de estraneidade que se apresenta no momento da constituição do vínculo (nacionalidade estrangeira de uma das partes, domicílio ou residência de uma das partes do exterior), seja em razão dos efeitos extraterritoriais do adotante.

Nesta ótica, um breve levantamento das legislações que regulam a adoção no Brasil poderá contextualizar melhor o tema.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 trouxe significativos avanços em matéria de adoção internacional como instrumento de proteção à criança e do adolescente. Contudo, os dispositivos constitucionais careciam de ser regulamentados por leis infraconstitucionais⁸⁹.

Na visão de Lassalle⁹⁰ a respeito dos valores da Constituição:

Os problemas constitucionais não são problemas de direito, mas do poder; a verdadeira Constituição de um país somente tem por base os fatores reais e efetivos do poder que naquele país vigem e as constituições escritas não tem valor nem são duráveis a não ser que exprimam fielmente os fatores do poder que imperam na realidade social.

Somente com o advento do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069 de 13.07.1990), os já referidos dispositivos constitucionais foram efetivamente regulamentados.

No prosseguir do tema, cabem as convenções, os institutos, e os códigos relativos ao meio da adoção internacional, sendo que cada um possui um objetivo e um propósito diferente.

Já dizia Liberati⁹¹:

Na esfera internacional, busca-se nas convenções uma regulamentação supra-estatal visando controlar o aumento da procura de crianças para adoção; no plano interno dos países, a preocupação é com a adaptação e as reformas legislativas que procuram regular a matéria e dar uma resposta à situação.

88 Apud LIBERATI, Wilson Donizeti. **Adoção Internacional**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 1995. p. 31.

89 GATELLI, João Delciomar. **Adoção Internacional de Acordo com o Novo Código Civil**: Procedimentos Legais Utilizados pelos Países do MERCOSUL. 1 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2006. p. 67.

90 LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1998. p. 53.

91 Op. cit., p. 94.

Em síntese, a convenção faz um conjunto de estruturas com o intuito de formar bases progressivas para pôr ordem nas adoções internacionais, e em geral, assegurar os direitos e deveres das crianças⁹².

No Brasil, o abandono de crianças é uma problemática antiga e não resulta de vários planos econômicos e fracassos do Estado no que diz respeito à assistência social infantil. Os ordenamentos jurídicos do passado muito contribuíram com a resolução de problemas dos dias atuais.

Em 29.05.1993, em Haia, foi concluída, no âmbito da 17ª Conferência de Direito Internacional Privado, a Convenção Relativa a Proteção e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional, tendo como objetivo destaque impedir o tráfico internacional de crianças⁹³.

Os Estados signatários dessa Convenção, cientes da necessidade de uma criança conviver no meio familiar e da importância da adoção internacional para aquelas que não encontram a família adequada em seus país de origem, procuram, com o objetivo de prevenir o sequestro, a venda e o tráfico de crianças, estabelecer medidas comuns que resguardem o interesse superior da criança e tomem em consideração os princípios já reconhecidos por instrumentos internacionais. (GATELLI, 2006, p. 54).

Nas palavras de Veronese e Petry⁹⁴:

A presente Convenção, conhecida por Convenção de Haia, 1993, teve como fonte de inspiração a Convenção sobre os Direitos da Criança, 1989, e entende a adoção internacional como uma medida excepcional, que deveria ser aplicada somente nos casos em que forem esgotadas todas as possibilidades de viver em ambiente familiar em seu país de origem, primeiramente junto à sua família biológica, e posteriormente numa família adotiva nacional, só depois dessas 'etapas' se poderia pensar na adoção internacional, como aplicação subsidiária.

Portanto, vislumbra-se a gama imensurável dos tratados que visam fomentar o instituto da adoção internacional criando, facilitadores no âmbito dos países membros.

92 Ibid., p. 44.

93 GATELLI, op. cit., p. 54.

94 VERONESE, Josiane Rose Petry; PETRY, João Felipe Correa. **Adoção Internacional e Mercosul: aspectos jurídicos e sociais.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004. p. 57.

Contudo, a interminável dicotomia entre tratados internacionais e direito interno ainda é um real obstáculo para a efetivação desse sistema de proteção à criança e ao adolescente. Sendo este o objeto precípua da presente pesquisa.

3 O INSTITUTO DA ADOÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A adoção é compreendida como um dos mais antigos institutos, encontrado no decorrer da história da humanidade, além de estar presente em praticamente todos os povos. Seu surgimento se dá em razão da necessidade de impedir a extinção de famílias que não possuíam descendentes.

O Estatuto da Criança e do Adolescente surge numa época em que os direitos infanto-juvenis estavam sendo discutidos pela sociedade. A Constituição Federal determinou o fim da longa história de discriminação possivelmente encontrada na legislação brasileira, além de esclarecer e refletir modificações das antigas leis do Código Civil e do Código de Menores. Também o Estatuto da Criança e do Adolescente traz nova regulação para o instituto da adoção⁹⁵.

A adoção, seja ela feita por nacionais ou estrangeiros, requer a presença do Estado como chancelador do ato.

Os casos de adoção por estrangeiros de crianças e adolescentes são também regulados pelo Estatuto. E, sendo assim, tudo que se falar sobre adoção por brasileiros será aproveitado aos estrangeiros, exceto principalmente em relação a algumas exigências de documentos, e realização do estágio de convivência⁹⁶.

4 OS REQUISITOS

Os procedimentos para a adoção são divididos em várias etapas - considerados simples e muitas vezes universal - para evitar possíveis problemas entre os adotantes e o adotado.

⁹⁵ LIBERATI, Wilson Donizeti. *Adoção Internacional*. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 1995. p. 28.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 31.

A legislação brasileira que regula a adoção determina que o interessado deva preencher os seguintes requisitos pessoais, segundo a Associação dos Magistrados Brasileiros⁹⁷:

- a) Ter acima de 18 anos, e mesmo os solteiros poderão adotar uma criança ou um adolescente. A única restrição é que o adotante tenha pelo menos 16 anos a mais do que o adotado.
- b) Casais que queiram adotar uma criança precisam ser legalmente casados ou manter união civil estável reconhecida judicialmente. Não será permitida a adoção para casais do mesmo sexo.
- c) Que os pais adotivos tenham uma preparação prévia e acompanhamento familiar pós-acolhimento em caso de adoção internacional.
- d) O menor será ouvido pela justiça após ser entregue aos cuidados da família que o adotou. E a lei determina que irmãos sejam adotados pela mesma família, exceto em casos especiais analisados pela justiça.
- e) A adoção internacional irá acontecer somente em última hipótese, sendo que sempre será dada a preferência para adotantes nacionais, em seguida pra brasileiros residentes no exterior.
- f) O poder público deve dar assistência a gestantes ou mães que queiram entregar seus filhos para adoção.
- g) A lei exige ainda que, em caso de adoções internacionais, o estágio de convivência no período mínimo de 30 dias seja cumprido dentro do território nacional.
- h) Preferência para adoção dentro da família, mesmo não sendo parentes diretos da criança ou do adolescente. Tios, primos, cunhados ou parentes próximos têm preferência sobre o cadastro de adoção.

5 OS EFEITOS GERADOS PELA ADOÇÃO

Para Liberati⁹⁸, o principal efeito da sentença que confere a adoção é, justamente, o rompimento do vínculo de parentesco do adotando com sua família natural e, ao mesmo tempo, a constituição de novo vínculo de filiação, agora, com os pais adotivos.

⁹⁷ 2009.

⁹⁸ Op.cit., p. 169.

Marmitt⁹⁹ afirma:

Os efeitos pessoais da adoção dizem respeito ao nome do adotando, às suas relações com o parentesco biológico e com o parentesco adotivo. Por força da cessação da filiação consanguínea, que a adoção opera, o adotando perde o sobrenome de família e passa a receber o sobrenome do adotante, que até pode obter alteração do prenome. O que ocorre na prática é como um novo nascimento, onde a criança ou o adolescente fecha o passado, apagando-o completamente, indo a ter nova existência.

A Constituição Federal ainda traz que os filhos havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos, deveres e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação. A filiação decorrente da adoção equiparou-se, em todos os seus aspectos, à natural e legítima¹⁰⁰.

A transmissão do poder familiar opera também a transmissão de todos os direitos e deveres do filho adotivo, que são os mesmos do filho biológico. O poder familiar pressupõe o poder da guarda do menor, sem o qual os pais não têm como fomentar o desenvolvimento da personalidade do filho¹⁰¹.

O efeito da irrevogabilidade da adoção é um efeito de importante grandeza, que sedimenta as relações paterno-filiais entre o adotante e adotado.

O efeito da nacionalidade e cidadania, embora não seja exatamente efeito produzido pela sentença constitutiva de adoção, a aquisição da nacionalidade e cidadania pelo adotado é fator muito importante que reflete em sua vida particular e na sua família adotiva¹⁰².

6 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E A ADOÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro, dentro do cenário político-jurídico de diversos países, principalmente os que integram o Mercosul, é o que, até o momento, mais incorporou em sua legislação, tanto constitucional

99 MARMITT, Arnaldo. **Adoção**. Rio de Janeiro: Aide, 1993. p. 114.

100 LIBERATI, op. cit., p. 170.

101 MARMITT, op. cit., p. 119.

102 LIBERATI, op. cit., 192.

quanto infraconstitucional, as determinações constantes nos documentos internacionais, tais como a Convenção Internacional dos Direitos da Criança e a Convenção Haia¹⁰³.

A legislação brasileira, mesmo apresentando um certo contraste com a realidade, vem assumindo adaptações da legislação interna aos termos da Convenção já citada, a qual procura disciplinar de forma harmonizada a adoção internacional¹⁰⁴.

Segundo Gatelli¹⁰⁵,

O instituto da adoção foi referendado pelo legislador constituinte brasileiro em diversas passagens do texto constitucional. A Constituição do Brasil traz em seu bojo, além de normas constitucionais pertinentes ao tema, por se referirem aos direitos e garantias fundamentais, aos direitos sociais, aos direitos políticos e a proteção à infância, um capítulo que trata, especificamente, da criança e do adolescente.

Os autores Veronese e Petry¹⁰⁶, complementam dizendo que a Constituição em vigor elegeu o direito à convivência familiar e comunitária o grau de direito fundamental, e para efetivação deste direito fundamental, encontra-se o tripé garantista formado pela família, pela sociedade e pelo Estado.

Sabe-se que na adoção inicia-se uma relação entre pais (adotantes) e filhos (adotados), que deve ser igual à existente entre genitores biológicos e seus filhos. Os direitos e obrigações são os mesmos e estão dispostos da Constituição Federal, sendo repetido no ECA, ressaltando sempre que não pode haver qualquer tipo de discriminação relativa à filiação¹⁰⁷.

7 A ADOÇÃO E O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Entre os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, está o direito ao convívio em

103 GATELLI, João Delciomar. **Adoção Internacional de Acordo com o Novo Código Civil**: Procedimentos Legais Utilizados pelos Países do MERCOSUL. 1 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2006. p. 67.

104 GATELLI, loc. cit.

105 Ibid., p. 68.

106 VERONESE E PETRY, op. cit., p. 113.

107 ELIAS, 2005, p. 65.

família e comunitária. Assim, toda criança e adolescente tem o direito de ser criado, amado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta.

Segundo Liberati¹⁰⁸,

O Estatuto da Criança e do Adolescente surgiu numa época em que os direitos infanto-juvenis estavam sendo discutidos pela sociedade. E, num momento espetacular de nossa história, o legislador, acalentado pelo sentimento de justiça, reuniu um conjunto de normas com a finalidade de colocar a infância e a juventude a salvo de toda forma de negligência, discriminação, violência, crueldade, exploração e opressão.

Na busca para direcionar o estudo para os aspectos constitucionais da adoção (internacional), cabe referenciar que, seguindo o roteiro do artigo 227 e seus parágrafos retrotranscritos, foi editada a Lei 8.069/90¹⁰⁹, mas que hoje já apresenta novas modificações, e passa a ser conhecida como Lei 12.010/2009.

A adoção, seja ela feita por brasileiros ou por estrangeiros, tem apenas um objetivo: acolher a criança ou o adolescente que, por algum motivo, viu-se privado de sua família. Oferecer instituição à criança em troca da família é condená-la a um período indeterminado de solidão social. Se a família estiver preparada para receber um novo membro, não importa se ela é brasileira ou estrangeira, deve ser convocada para adoção. O que não pode acontecer é deixar as crianças esquecidas nas instituições. Deixá-las por conta da burocracia institucional é interromper-lhes o sonho de compor família. E esse vem a ser o desafio do Estatuto.

8 COVENÇÃO DE HAIA

Sempre que vários países reúnem-se para a produção de um texto de interesse comum, necessariamente, estão cogitando de intervenção sobre temas complexos, por não fazer qualquer sentido que se envolvesse tanto

¹⁰⁸ Op. cit., p. 28.

¹⁰⁹ FIGUEIRÉDO, Luiz Carlos de Barros. *Adoção Internacional* – Doutrina e Prática. Curitiba: Juruá, 2004. p. 68.

esforço para assuntos triviais e banais, é inquestionável que alguns temas envolvem um grau maior de complexidade. E sem sobra de dúvidas a adoção internacional se insere neste contexto¹¹⁰.

A Conferência de Haia de Direito Internacional Privado acumula experiência ímpar no campo das relações internacionais, tendo viabilizado diversas convenções sobre temas distintos como, por exemplo: conflitos entre leis de nacionalidade e do domicílio; reconhecimento e validade de casamento; aspectos civis sobre transferência internacional de crianças etc.¹¹¹

Em matéria de adoção internacional, vê-se configurada uma série de elementos, não somente os concernentes às diferenças de línguas, culturas, religiões, mas sobretudo, as divergências de interesses entre os países de acolhimento e os de origem das crianças, à falta de uma linha adequada de intervenção para aspectos operacionais, aliada a problemas locais específicos.

Em Haia foi concluída em 29 de maio de 1993, a Convenção Relativa à Proteção e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional tratando-se do resultado de uma série de discussões, negociações, ao longo de três anos, envolvendo mais de setenta países, cinco organizações intergovernamentais e doze organismos não-governamentais de âmbito internacional.¹¹²

Os países que originalmente foram signatários da Convenção são os seguintes: Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, China, Canadá, Chipre, Eslováquia, Dinamarca, Egito, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Países Baixos, Noruega, Polônia, Portugal, Espanha, Suriname, Suécia, Suíça, Reino Unido de Grã Bretanha e Irlanda do Norte, Estados Unidos da América, Uruguai, Venezuela e Iugoslávia, tendo o Brasil, participado como membro *ad hoc*, pois na época não era membro da conferência de Haia de Direito Internacional Privado, como ocorre no presente.¹¹³

Uma convenção desta magnitude é justificada por algumas causas apontadas por Figueirêdo¹¹⁴ a seguir:

110 Ibid., p. 43.

111 Ibid., p. 48.

112 VERONESE E PETRY, op. cit., p. 54.

113 FIGUEIRÊDO, op. cit., p. 49.

114 Ibid., p. 50.

Abusos diversos, como busca de lucros, subornos, falsificação de registro de nascimento, coerção dos pais biológicos para concordarem com o pedido, intermediação por pessoas e entidades não habilitadas, venda e rapto de crianças;

A falta de regulamentação aliada à pressão a favor de adotantes oriundos dos países ricos, priorizando os desejos e interesses dos adotantes estrangeiros, em detrimento (muitas vezes) das necessidades das crianças. Em alguns casos os padrões de controle das adoções internacionais eram até inferiores àqueles utilizados nas adoções por nacionais;

Como decorrência da falta de regulamentação: procedimentos diferenciados em cada país e em cada Comarca, resultando em atrasos, complicações e custos elevados para os adotantes;

Alguns países receptores foram e ainda são incapazes de reconhecer legalmente as adoções internacionais deferidas a favor de pessoas residentes em seu território, deixando o adotado sem uma nacionalidade e tendo que se providenciar uma re-adoção.

De acordo com Liberati¹¹⁵,

A Convenção de Haia enumera uma série bastante pormenorizada de considerações que devem ser encaradas antes que uma adoção internacional possa ser decretada. Trata-se, em primeiro lugar, da situação (jurídica, social, médica, etc.) da criança e das pessoas que desejam adotar. Um destaque especial é igualmente colocado no consentimento para a adoção, que deve ser dado livremente e com conhecimento de causa tanto pelos pais biológicos ou outras pessoas responsáveis pela criança como pela própria criança. Esta última disposição que depende da idade (não especificada) e do grau de maturidade da criança, reflete a influência da Convenção das Nações Unidas no que se refere ao direito da criança de ser consultada sobre as questões que afetam sua existência. Finalmente, a Convenção de Haia estipula que a adoção só pode ter lugar se a criança em causa for autorizada a entrar e permanecer de forma permanente no país de acolhimento.

Pereira¹¹⁶ lapida a intenção desta Convenção dizendo que o fundamental não é unificar as leis internacionais de adoção nos Estados contratantes. Seu objetivo principal é assegurar que os direitos das crianças adotadas sejam respeitados ao máximo.

115 LIBERATI, op. cit., p. 40.

116 PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Instituições de Direito Civil**: Direito de Família. Rio de Janeiro: Forense, 1991, v. 5. p. 1.

É indispensável que as legislações dos diversos países sejam modernizadas, tal como preconizado na própria Convenção para fortalecer os controles internos. É recomendável a celebração de acordos bilaterais que suplementem as regras convencionais, principalmente para atender a interesses mútuos de países nos quais se concretizam comumente adoções internacionais, como nas relações, por exemplo, Brasil e Itália; Brasil e França; Brasil e Holanda; Peru e Itália; China e Estados Unidos etc.¹¹⁷.

A convenção de Haia de 1993 também traz um modelo centralizador, instituindo uma autoridade central federal e permitindo autoridades centrais estaduais e, neste sentido, complementa e consolida o sistema brasileiro já existente. O Decreto 3.174, de 16 de setembro de 1999, organizou, no Ministério da Justiça, a autoridade central federal administrativa e as CEJAS como autoridades centrais estaduais. A Convenção de Haia de 1993, pois, importou na organização da Autoridade Central Administrativa Federal, no Ministério da Justiça (Secretaria de Estado dos Direitos Humanos). Importou, também, na consolidação das 27 Autoridades Centrais estaduais, encarregadas de dar cumprimento às obrigações impostas pela Convenção em cada Estado da Federação (o CONSIJ no RS, as CEJAIs etc.). Da mesma forma, importou na organização do Programa Nacional de Cooperação em Adoção Internacional, com credenciamentos das agências de adoções junto à Polícia Federal e Ministério da Justiça e na criação do Conselho das Autoridades Centrais Administrativas Brasileiras, órgão regulador em matéria de adoção internacional¹¹⁸.

No caso brasileiro, a centralização e a especialização já eram utilizadas como meio de combater o tráfico e o induzimento ao abandono. O próprio Estatuto da Criança e do Adolescente prevê que a adoção internacional possa ser limitada e controlada por um organismo centralizador, que denomina “Comissão Estadual Judiciária de Adoção” e que hoje formam as CEJAS e CEJAIs e são as autoridades centrais estaduais da Convenção, as quais serão estudadas mais profundamente nos próximos capítulos.¹¹⁹

117 FIGUEIRÊDO, op. cit., p. 54.

118 MARQUES, Claudia Lima. **A convenção de Haia de 1993 e o regime da adoção internacional no Brasil após a aprovação do Novo Código Civil Brasileiro em 2002**. 2009. Disponível em: <<http://abmp.org.br/textos/311.htm>> Acesso em: 02 out. 2009.

119 Ibid.

9 A EXCEPCIONALIDADE DA ADOÇÃO INTERNACIONAL

A colocação em família substituta estrangeira, além de medida excepcional, só é admissível na modalidade de adoção. Significa isso que o estrangeiro pode adotar se não houver brasileiro em condições de fazê-lo. E em nenhuma outra hipótese, afora a adoção, se dará outra modalidade de colocação em família substituta, como a guarda, ou outras, pois a adoção internacional tem sido uma preocupação constante de nosso legislador, que a cercou prudentemente com normas de conteúdo restritivo¹²⁰.

Essa é a excepcionalidade pretendida pela lei:

O estrangeiro somente poderá pleitear a medida de colocação em família substituta na modalidade da adoção. A preferência de nacionais ou de estrangeiros na adoção não é o ponto mais importante. As restrições que existem em relação aos interessados estrangeiros não defluem da lei, mas do cumprimento da política de atendimento da criança apta para ser adotada. De igual modo, essa discussão não traz qualquer benefício àqueles que anseiam por uma nova família. Essas crianças não estão interessadas na nacionalidade de sua nova família; elas querem uma nova família.¹²¹

O “princípio da prioridade da própria família” ou “princípio da excepcionalidade da adoção internacional” não pode ser considerado absoluto e, em seu nome, não se pode impedir ou dificultar as adoções, impondo-lhes exigências rigorosas, tanto de fundo como de forma. Embora a falta ou carência de recursos materiais não seja motivo suficiente para a destituição do poder de família¹²², não se pode admitir que uma criança permaneça no núcleo familiar de origem em situação de abandono psicológico ou desamparo físico e material. Não reunindo os pais em condições pessoais mínimas de cumprir, satisfatoriamente, as funções que lhes são exigidas, ou seja, os deveres e obrigações de sustento, guarda e educação, e uma vez exauridas as possibilidades de manutenção dos vínculos com a família natural, o caminho da colocação em família substituta, deve ser aberto, sem

120 MARMITT, op. cit., p. 155.

121 LIBERATI, op. cit., p. 65.

122 BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da criança e do adolescente**. 11. Ed. Atual, e aum. São Paulo: Saraiva. 2009. Art. 23.

restrições. Somente depois de busca, infrutiferamente, a reinserção em família substituta nacional é que se considera a possibilidade da adoção internacional¹²³.

10 AS POSSIBILIDADES DE CONTROLE DO DESVIO DE FINALIDADE DO INSTITUTO DA ADOÇÃO INTERNACIONAL

Inquestionavelmente, a adoção internacional tem prós e contras, podendo ser um bem ou um mal para a criança. Deve constituir-se, assim, em recurso extremo, quando não for possível deixá-la na própria família brasileira, ou quando houver ótimas perspectivas de êxito na família estrangeira¹²⁴.

Sabendo que,

A partir da Constituição de 1988 e da vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente, o panorama passa a se alterar seja pelo preferenciamento em favor dos nacionais e previsão das Comissões Estaduais Judiciárias de Adoção, obrigatoriedade da existência de cadastro de pretendentes em todas as comarcas, seja principalmente pela fixação de procedimentos específicos para as adoções internacionais¹²⁵.

Somente pela via da uniformização dos procedimentos (que não se confunde com o engessamento que advirá de uma unificação) e do cadastro nacional será possível ter uma visão adequada da realidade brasileira em matéria de adoção internacional. Sendo que o avanço é palpável, bastando se ver como diminuíram as denúncias de irregularidades, mas insuficientes para se assegurar que se trata de uma questão resolvida¹²⁶.

Não deve ser a adoção internacional discriminada, sob pena de se criar um nacionalismo preconceituoso e prejudicial ao desenvolvimento de nosso país. Conforme já pontuado, não se pode descurar das observâncias

123 COSTA, Tarcísio José Martins. **Adoção Internacional**: aspectos jurídicos, políticos e socioculturais. Disponível em: <http://www.gontijofamilia.adv.br/novo/artigos_pdf/tarcisio/AdocaoInter.pdf>. Acesso em: 02 out. 2009.

124 MARMITT, op. cit., p. 157.

125 FIGUEIREDO, op. cit., p. 41.

126 Ibid., p. 44.

iminentes ao instituto, cabendo ao Poder Público efetuar todo o controle necessário para que não haja distorções do que reza o texto legal¹²⁷.

11 IMPORTÂNCIA DAS CONVENÇÕES SOBRE A ADOÇÃO INTERNACIONAL PARA AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

As relações internacionais são um modo de interação global, na qual se pode focar tanto na política externa de determinado Estado, quanto no conjunto estrutural das interações. As convenções são a declaração de vontades entre nações na negociação e resolução de certo caso, ou na execução da mesma obra, ou plano de interesse comum.

Em 15 de novembro de 1965 foi realizada na cidade de Haia a Conferência sobre a adoção internacional, surgindo, daí, a primeira Convenção de Haia. O tema central das discussões versava sobre a lei aplicável, jurisdição e reconhecimento em matéria de adoção¹²⁸.

Em 1967, os países-membros do Conselho da Europa¹²⁹, reunidos na cidade de Estrasburgo, no dia 24 de abril de 1967, elaboraram a Convenção Européia em Matéria de Adoção de Crianças Internacionais, com a finalidade de unificar e regular algumas regras sobre a adoção¹³⁰.

A Convenção de Estrasburgo teve como objetivo realizar, entre os Estados-Membros do Conselho da Europa, uma união mais estreita com a finalidade de favorecer o progresso social, promovendo o bem-estar dos menores que são adotados¹³¹.

Esta convenção teve poder coercitivo para os membros signatários e pretendia, com isso, além de propiciar uma união maior entre os membros do Conselho da Europa, ajustar divergências entre as legislações internas¹³².

127 JUNIOR, João Carlos Leal; PIRES, Natália Taves. **Adoção Internacional no Ordenamento Jurídico Brasileiro**: Um exame sob o prisma do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Disponível em: <www.uel.br/revistas/direitopub>. Acesso em: 06 out. 2009. p. 12.

128 LIBERATI, op. cit., p. 32.

129 Alemanha, Áustria, Dinamarca, Grécia, Irlanda, Itália, Liechtenstein, Malta, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia e Suíça.

130 LIBERATI, *ibid.*, p. 33.

131 Loc. cit.

132 Gatelli, op. cit., p. 42.

Por conseguinte, Gatelli¹³³ fala da Convenção sobre os Aspectos Civis do rapto Internacional de Crianças, que com objetivo maior de proteger as crianças, os Estados Signatários concluíram os seus trabalhos em 25 de outubro de 1980, em Haia. A proteção pretendida é no plano internacional e no sentido de estabelecer formas que garantam à criança o regresso imediato ao Estado de sua residência atual no caso de tornar-se prejudicial a mudança de domicílio ou quando há uma retenção ilícita.

Esta Convenção objetivava, também, impor respeito aos direitos e interesses da criança quando tivesse sido transferida irregularmente de sua residência para outro país, sendo-lhe assegurado o direito de imediato regresso¹³⁴.

As autoridades centrais, para cumprirem, com êxito, os objetivos previstos na Convenção, além de cooperar com as demais autoridades centrais, deverão buscar a colaboração de autoridades de seu Estado e, ainda, tomar ou mandar tomar todas as medidas apropriadas para assegurar o regresso voluntário da criança¹³⁵.

Em 24 de maio de 1984, em La Paz, a Organização dos Estados Americanos – OEA voltou a discutir o tema, no âmbito da 3ª Conferência Interamericana de Direito Internacional Privado, surgindo, assim, a Convenção Interamericana sobre Conflitos de Leis em Matéria de Adoção de Menores¹³⁶.

O artigo 3º dessa Convenção determina que: a lei da residência habitual do menor rege a capacidade, consentimento e demais requisitos para ser adotado, assim como quais os procedimentos e formalidades extrínsecas necessárias para a constituição do vínculo¹³⁷.

E em 15 de julho de 1989, a Organização dos Estados Americanos promoveu a 4ª Conferência Interamericana de Direito Internacional Privado, na cidade de Montevideu, originando a Convenção Interamericana sobre a Restituição Internacional de Menores¹³⁸.

133 GATELLI, João Delciomar. **Adoção Internacional de Acordo com o Novo Código Civil**: Procedimentos Legais Utilizados pelos Países do MERCOSUL. 1 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2006. p. 47.

134 LIBERATI, op. cit., p. 34.

135 GATELLI, op. cit., p. 47.

136 LIBERATI, *ibid.*, p. 35.

137 GATELLI, *ibid.*, p. 40.

138 LIBERATI, op. cit., p. 35.

O sujeito protegido pela presente Convenção é o menor que não tenha completado 16 anos de idade¹³⁹.

E, ainda, a Conferência de Haia de Direito Internacional Privado, na sua 16ª reunião, em outubro de 1988, decidiu que a Organização deveria, em conjunto com os Estados-membros, instituir uma nova Convenção sobre a adoção internacional que fosse mais eficiente e vinculativa para as nações. E então uma comissão especial foi formada, as conclusões foram apresentadas ao plenário e o texto da Conferência chamou-se Convenção Relativa à Proteção e a Cooperação Internacional em Matéria de Adoção Internacional¹⁴⁰.

A apresentação dessa Convenção engloba princípios básicos, recorda e ratifica documentos anteriores voltados à proteção especial da criança, ressaltando, ao final, a importância da cooperação internacional para a melhoria das suas condições de vida em todos os países¹⁴¹.

Todas essas convenções mostram a inter-relação entre os países ao pensar no bem estar da humanidade, nos direitos humanos, ou em como resolver questões pertinentes a qualquer uma das partes evitando da melhor forma possível os problemas consequentes. É necessária a colaboração de todos no meio internacional, cedendo e aceitando propostas, negociando e propondo, até que encontrem um ideal adequado. É onde as Relações Internacionais destacam-se, pois, ao participar deste cenário, os países estarão agindo e mostrando suas características.

12 CARACTERIZAÇÃO DA CEJAI

Liberati¹⁴² fala da composição da CEJAI,

A CEJAI, atuando como órgão consultivo, é composta por desembargadores e juízes de direito, procuradores e promotores de justiça, psicólogos, sociólogos, pedagogos, assistentes sociais, advogados, médicos e outros. Os serviços prestados por esses profissionais à Comissão não são remunerados, porque são considerados de natureza pública relevante.

139 GATELLI, op. cit., p. 50.

140 LIBERATI, *ibid.*, p. 38.

141 GATELLI, *ibid.*, p. 52.

142 *Ibid.*, p. 129.

A criação de Comissões Estaduais Judiciárias de Adoção nos Estados brasileiros é dispositivo do artigo 52 do ECA, o qual refere explicitamente sobre a habilitação e cadastro de pretendentes estrangeiros¹⁴³.

A criação das CEJAs foi possibilitada para melhor atender aos anseios do menor, como também para melhorar a imagem distorcida da Justiça brasileira em relação a adoção. Essa comissão manterá registro centralizado de interessados estrangeiros em adotar, e fornecerá laudo de habilitação para instruir o respectivo processo, a que a adoção internacional pode ser condicionada, mediante estudos prévios. Trata-se de órgão de âmbito estadual, que pode ser integrado ou presidido por juízes de segundo grau, e que será de suma utilidade nas capitais dos Estados-membros. Compete-lhe examinar e facilitar os pedidos, imprimindo-lhes eficiência e maior chance de acerto e de lisura¹⁴⁴.

Em resumo, as CEJAs, nos Estados em que foram estabelecidas, têm o condão de preparar o interessado estrangeiro para a adoção, realizando estudo prévio da vida social, da garantia em termos econômicos e também psicológicos dos candidatos.

13 A ANÁLISE DA IMPORTÂNCIA DO INSTITUTO DA ADOÇÃO INTERNACIONAL PARA AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O instituto da adoção é um meio de relação do Brasil com outros países, através do qual serão confrontadas as leis de cada país numa tentativa de harmonizá-las; serão analisadas as melhores formas de pôr uma criança em uma nova família dentro de uma cultura diferente; e promoverá os estudos em organizações e reuniões entre diversos países.

São portas de estreitamento de laços e também uma possibilidade para conhecimento de outros Estados, de onde é possível tirar proveito em aperfeiçoamento de políticas.

Considerando o crescimento das relações internacionais, da cooperação internacional e da integração mundial, a necessidade de se entender

143 SILVA, op. cit.

144 MARMITT, op. cit., p. 144.

diferentes costumes, políticas e interesses têm aumentado, refletindo num crescimento da globalização.

Um país dentro do cenário internacional, em constante transformação, e que com conhecimentos amplos e atualizados é capaz de contribuir para responder os desafios e também para o melhor desenvolvimento, onde é notável a importância das conferências internacionais, com o papel de tomar as melhores decisões em conjunto com vários Estados.

As Relações Internacionais, de uma maneira geral, e os Direitos Humanos em particular, localizam-se no cenário descrito na medida em que se esboça continuamente uma ideia de globalização da justiça. Com efeito, pode-se afirmar que o tema da defesa internacional dos direitos fundamentais do ser humano tem assumido uma configuração cada vez mais global, eis que se exige dos Estados nacionais o cumprimento dos instrumentos jurídicos internacionais firmados que regulam a matéria¹⁴⁵.

Oportuno torna-se citar Ribeiro e Mazzuoli¹⁴⁶:

A grande magia da era da globalização é clara: a informação circula no Planeta e ninguém tem o poder de “engavetar um processo” sem prestar contas a uma opinião pública cada vez mais militante. Comprova-se, certamente, o paradigma de relações internacionais segundo o qual os Estados não são – e talvez nunca tenham sido – atores exclusivos das relações internacionais. [...] O Estado parece estar, por isso, intimado a redefinir seu papel, para a satisfação da humanidade em termos globais de justiça.

14 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adoção internacional em algumas situações pode ser o melhor recurso existente para as crianças brasileiras privadas do convívio com a família de origem e que não tiveram chance de colocação em famílias substitutas no Brasil. Desde que realizada em boas condições, com ética e com observância das regras estabelecidas pela legislação própria, embora se reconheça que seja de aplicação restrita e excepcional, não podemos deixar de incentivá-la.

145 RIBEIRO; MAZUOLLI, op. cit., p. 59.

146 Loc. cit.

No Brasil, a adoção de menores, é, como já visto, disciplinada pelo ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente, alicerçando-se na proteção integral dos interesses prioritários da criança ou do adolescente, independentemente de se encontrar, ou não, em situação irregular, aderindo às orientações dispostas na Convenção Internacional de Haia, introduzindo profundas mudanças na sistemática antes adotada, de forma que a inserção do menor em família substituta não mais se admite que seja baseada em mentiras e atos ilícitos, como se enquadram outros tipos de adoções.

Os países partes do processo de adoção internacional deverão atender os requisitos da Convenção relativa à proteção das crianças em cooperação em matéria de adoção internacional (HAIA), a qual é um passo importante, uma vez que vêm prever medidas para garantir que as adoções internacionais sejam feitas no interesse superior da criança e com respeito a seus direitos fundamentais, assim como para prevenir o sequestro, a venda ou o tráfico de crianças.

Assim, conforme todo o exposto, apesar de o Brasil ser signatário dos principais documentos internacionais relativos à adoção internacional, toda a sua estrutura legal e institucional acaba por dificultar esse instrumento social e humanitário que surge como forma de garantir a efetividade da proteção dos direitos humanos da criança e do adolescente.

Por fim, adotar não é apenas pegar uma criança abandonada, um filho de uma outra pessoa para criar e dizer ser o seu filho, é sim ter uma vida a mais na própria vida, para que ambas possam ser envolvidas. É também ter uma tarefa pela qual a pessoa ame o próximo como a si mesmo, é mostrar os direitos e deveres. É acreditar que nesses seres que precisam de uma família, muitas vezes, está oculto um sentimento de que alguém o fez desaparecer ou que alguém o impediu de existir, escondendo, assim, um sorriso capaz de fazer a felicidade de todos ao seu redor.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da criança e do adolescente**. 11. Ed. Atual, e aum. São Paulo: Saraiva, 2009.

COSTA, Tarcísio José Martins. **Adoção Internacional: aspectos jurídicos, políticos e socioculturais**. Disponível em: <http://www.gontijofamilia.adv.br/novo/artigos_pdf/tarcisio/AdocaoInter.pdf>. Acesso em: 02 out. 2009.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**: Direito de Família. São Paulo: Saraiva, 1995, v. 5.

FIGUEIRÊDO, Luiz Carlos de Barros. **Adoção Internacional** – Doutrina e Prática. Curitiba: Juruá, 2004.

GATELLI, João Delciomar. **Adoção Internacional de Acordo com o Novo Código Civil**: Procedimentos Legais Utilizados pelos Países do MERCOSUL. 1 ed. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

JUNIOR, João Carlos Leal; PIRES, Natália Taves. **Adoção Internacional no Ordenamento Jurídico Brasileiro**: Um exame sob o prisma do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Disponível em: <www.uel.br/revistas/direitopub>. Acesso em: 06 out. 2009.

LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 1998.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Adoção Internacinal**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 1995.

MAGISTRADOS E PROMOTORES DE JUSTIÇA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE. **Texto nº 14**. Disponível em: <<http://www.abmp.org.br>>. Acesso em: 01 out. 2009.

MARMITT, Arnaldo. **Adoção**. Rio de Janeiro: Aide, 1993.

MARQUES, Claudia Lima. **A convenção de Haia de 1993 e o regime da adoção internacional no Brasil após a aprovação do Novo Código Civil Brasileiro em 2002**. 2009. Disponível em: <<http://abmp.org.br/textos/311.htm>> Acesso em: 02 out. 2009.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Instituições de Direito Civil**: Direito de Família. Rio de Janeiro: Forense, 1991, v. 5.

PEREIRA, Tânia da Silva. **A Convenção e o Estatuto**: um ideal comum de proteção ao ser humano em vias de desenvolvimento. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

_____. **Considerações preliminares sobre a Convenção de Proteção da Criança e Adoção Internacional – 1993 (Haia) e sua compatibilização com a Comissão Estadual Judiciária de Adoção – CEJA prevista no art. 52**. CA. Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude, Texto nº 14. Disponível em: <<http://www.abmp.org.br/>>. Acesso em: 01 set. 2009.

RIBEIRO, Maria de Fátima; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Curitiba: Juruá, 2006.

SILVA, Mery Ann Furtado et al. **O Serviço Social no Poder Judiciário de Santa Catarina**. Florianópolis: Gráfica do Tribunal, 2001.

VERONESE, Josiane Rose Petry; PETRY, João Felipe Correa. **Adoção Internacional e Mercosul**: aspectos jurídicos e sociais. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

II

**POLÍTICA EXTERNA
BRASILEIRA**



RELAÇÃO SUL-SUL: O QUE OS AFRICANOS PENSAM DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA?

MAMADOU ALPHA DIALLO¹⁴⁷

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar as relações sul-sul e o seu impacto no continente africano ao longo dos últimos dez anos, focando especificamente a política externa brasileira para a África durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Parte-se de uma análise histórica das relações entre o Brasil e o continente africano, mostrando o caráter histórico e diversificado destas relações. Depois, analisaram-se as relações sul-sul e a política externa brasileira para a África, no intuito de mostrar que o estreitamento das relações entre o continente negro e o Brasil na última década é fruto de uma convergência de ideias e de interesses entre o governo brasileiro e os governos africanos. Finalmente, tratou-se de mostrar que a estratégia de cooperação adotada pelos países africanos deu uma ênfase maior nas relações sul-sul, fazendo dos países emergentes parceiros preferenciais. Como tal, a política externa brasileira para a África vem se intensificando e tem sido muito bem vista pelos africanos, pois está-se destacando pela sua eficácia e importância para governos e sociedade africana em geral.

Palavras-chaves: Relação Sul-sul; Brasil-África; Política Externa.

¹⁴⁷ Possui graduação em administração pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2008) e mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2011). Atualmente, é doutorando do Programa de Estudos Estratégicos Internacionais da mesma universidade, pesquisador do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT-UFRGS) e membro do Instituto Sul Americano de Política Estratégica (ISAPE). E-mail: mmalpha2004@yahoo.fr

1 INTRODUÇÃO

A tarefa que me foi submetida para reflexão pela comissão organizadora do Seminário de Pesquisa do Curso de Relações Internacionais (III SPI) refere-se à seguinte pergunta: como os africanos veem a política externa brasileira na perspectiva de aproximação Sul-Sul? Achei pertinente a pergunta, pois os africanos são sempre interpelados nesta perspectiva, tanto na academia quanto na sociedade, sobre a importância do Brasil para os africanos. A mesma pergunta nos é feita pelos africanos que não tiveram a oportunidade de conhecer o Brasil. Claro que estas dúvidas e perguntas não são feitas em termos de política externa brasileira ou de relação sul-sul, mas sim, são comuns perguntas do tipo: Porque você escolheu o Brasil? A Europa não seria melhor para vocês? Como conheceu o Brasil?

É bom observar que estas perguntas são bastante pertinentes quando se olha principalmente a história das relações Brasil e países africanos ou então a relação histórica entre a África e a Europa, que fizeram dos povos brasileiros e africanos dois povos tão próximos no plano sociocultural e geográfico. Apesar de tudo, não parece que essa proximidade se reflita nas políticas externas tanto dos países africanos como do Brasil. No entanto, com as mudanças acontecidas nos últimos anos, observa-se uma aceleração e um reforço das relações ou cooperação sul-sul. Segundo o relatório das Nações para a África (2010), esse fato é particularmente pertinente para os países africanos que foram testemunhas de um aumento significativo do comércio, da ajuda, do investimento direto e de outras formas de assistência ao desenvolvimento dos parceiros emergentes como China, Índia, república da Coreia, Turquia e Brasil.

Nos últimos anos, esses parceiros emergentes do desenvolvimento fortaleceram seus laços com os países africanos em um quadro de diversas iniciativas que resultaram um novo tipo de parceria estratégica. Assim, nos últimos dez anos, o Brasil tem marcado sua presença no continente africano no quadro das relações sul-sul. Quais são os resultados desse estreitamento dos laços com os países africanos? Como os africanos veem essa presença Brasileira cada vez mais efetiva nos seus respectivos países? Eis algumas das indagações que tentaremos responder ao longo deste texto,

o qual buscará em um primeiro momento fazer um resgate histórico das relações Brasil-África (A); em seguida, analisará as relações sul-sul e a política externa brasileira em relação aos países africanos, focando especificamente os países membros da UEMOA, nos últimos dez anos (B), e, por fim, apresentará a criação da União Africana (UA) e do NEPAD (C) como dois fatos que tornaram o Brasil, bem como os outros países emergentes, parceiros estratégicos para o desenvolvimento sociopolítico, econômico e cultural dos países africanos, respondendo, desta maneira, à problemática principal do texto, que é: o que os africanos pensam em relação à política externa brasileira e do Brasil. Em seguida, apresentará as considerações finais do texto.

2 HISTÓRIA DAS RELAÇÕES BRASIL-AFRICA

Historicamente, a África e o Brasil estão intimamente relacionados, desde que os colonizadores portugueses ocuparam as duas margens do Oceano Atlântico Sul no século XVI. Com a chegada ao Brasil da primeira leva de escravos africanos, em 1538, inicia-se uma longa fase de íntima ligação, baseada principalmente no tráfico, que se estende até 1850, quando inicia seu declínio. Durante todo o período colonial, o Brasil foi importador de mão de obra negra. Esta importação foi a base da composição da atual sociedade brasileira. Portanto, como se vê, o relacionamento entre Brasil e África desde cedo, foi importante principalmente quando se sabe que se, no século XVII, o Atlântico Sul foi o centro dinâmico da economia mundial, com o Brasil impulsionando o Império Atlântico Português, no século XVIII, ele foi suplantado pelo Atlântico Norte, por causa da projeção de potências europeias como a França e a Inglaterra. As potências europeias determinaram direta e indiretamente as políticas externas da maioria dos países africanos não somente durante o período colonial, mas, igualmente, nos quatro décadas que seguiram as independências dos países africanos. É nesta ótica, que o relatório das Nações Unidas para a África, publicado em Nova York (UN, 2010), afirma que, historicamente, as economias africanas foram fortemente integradas com as antigas potências coloniais da Europa, a América do Norte e o Japão. No entanto, isso não anula a existência de re-

lações históricas que ligam o Brasil aos países africanos, pois estas relações foram estruturadas em função das necessidades de importação de mão de obra negra do continente africano para trabalhar nas plantações de café do novo mundo, durante a colonização.

O Brasil foi, durante de todo período colonial, importador da mão de obra africana. Os laços criados pelo comércio triangular entre o Brasil e a África se estruturaram em função das necessidades da importação de mão de obra servil principalmente ao longo do século XVIII quando o império português passou por um declínio econômico agudo, permitindo, assim, a transformação do Brasil no centro de um comércio ativo para as potências coloniais. Segundo Ekanza (2005), durante esse período as trocas comerciais do Brasil com o continente africano ultrapassavam o âmbito dos territórios de colônia portuguesa na África Ocidental, pois, nesta época, Brasil negociava diretamente com o império do Daohmeh (corresponde ao atual Estado do Benin). É importante sublinhar que esse império, além de ser um dos mais importantes Estados tradicionais da África ocidental pré-colonial, foi um dos principais exportadores de mão de obra escrava para as Américas. Nesta ótica, percebe-se que as relações entre o Brasil e o continente africano são tanto antigas quanto diversificadas e importantes para os dois lados. Isso indica, desde já, a importância de se fazer uma reflexão acerca das relações sul-sul, em geral e particularmente, a respeito da política externa Brasileira para a África no século XXI. Nesta ótica, pode-se afirmar que, se a forma ou a ação da política externa brasileira nos últimos dez (10) anos é novidade, as relações Brasil-África são históricas e diversas. Igualmente pode-se ver que, se o continente africano foi uma fonte de abastecimento de mão de obra para o Brasil, este último foi mercado para os Estados tradicionais africanos. Logo no início dos processos de independência dos países africanos na década de 1960, o Brasil, que buscava ampliar as relações comerciais e consolidar o Modelo substitutivo de exportações, tomou a iniciativa de adotar uma estratégia de enquadrar o continente africano¹⁴⁸ na sua política externa.

148 SILVA, Heloisa Conceição Machado. **Da substituição de exportações**: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979/ Heloisa Conceição Machado da Silva. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

3 RELAÇÃO SUL-SUL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA ÁFRICA

As relações sul-sul ou Cooperação Sul-Sul (CSS), igualmente conhecidas como Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) ou cooperação horizontal em oposição à cooperação vertical (Norte-Sul), não são novidade na política externa brasileira, já que desde década sessenta (1960), como mostra Silva¹⁴⁹, com a independência dos países africanos, o Brasil se coloca numa linha que favorece o desenvolvimento de uma cooperação Sul-Sul. É nesta ótica que foram instaladas duas representações brasileiras estrategicamente escolhidas na África ocidental. A primeira foi a abertura da embaixada brasileira em Acra, capital do Gana em 1961, primeiro país da África negra a aceder com a soberania internacional em 1957, sobre o comando de Kwamé Nkruma. Vale salientar que esta escolha na época tinha no plano político uma importância estratégica tanto no plano do continente Africano quanto na política ou geopolítica internacional, pois Gana foi um dos principais porta-vozes e defensores dos povos africanos contra o imperialismo europeu. A segunda representação brasileira no continente foi instalada em Dakar, antiga capital da África Ocidental Francesa (AOF) e centro intelectual da África francófona, com a prerrogativa e o dever de responder o Brasil em Porto Novo (Benin) e Nuakchoutt, capital da atual Mauritânia¹⁵⁰.

No mesmo ano, foi aberta a embaixada do Brasil em Lagos, capital da Nigéria, que, por sua vez, não deixa de ser estratégica, pois, até na atualidade, a Nigéria é o país mais populoso da África e um dos mais ricos em recursos naturais. Em seguida, Brasil estabeleceu relações diplomáticas sucessivamente com a República da Guiné, do Togo e, mais tarde, com a Angola. Essa abertura da política externa brasileira em relação aos países africanos é motivada pelas necessidades econômicas e diplomáticas fomentadas pelo desenvolvimentismo industrial brasileiro. Essa linha de política externa brasileira se baseia no pensamento independentista, que formulou na década de 1960 uma nova reflexão sobre relações internacionais no Brasil,

149 SILVA, op. cit.

150 Ibid., p. 222.

que pregava desenvolvimento e emancipação econômica no plano interno, não intervenção e coexistência pacífica dos regimes capitalistas e comunista no plano externo¹⁵¹.

Portanto, a inclusão na África na agenda da política externa brasileira deve-se de certa forma ao pensamento dos independentistas que pregavam o descolamento do Brasil dos Estados Unidos e a diversificação dos eixos externos de cooperação para o desenvolvimento. Nesta ótica, segundo Cervo (2008), a aproximação do Brasil com a África subsaariana é sustentada por um conjunto de fatores que sugere relações diplomáticas, políticas, de segurança, de cooperação técnica e de negócios como o comércio e investimentos brasileiros. Esse conjunto de fatores tem como objetivo ampliar o leque de inserção do Brasil no cenário internacional, tanto em termos de números de projetos implementados quanto em quantidades de parceiros internacionais, intensificando, assim, as práticas da cooperação sul-sul (CSS) brasileira principalmente durante os dois mandatos do governo Lula. Além disso, essa nova postura do Brasil no cenário internacional foi determinada pela nova conjuntura internacional, que começa particularmente após os atentados de onze de setembro de 2001, a qual de certa forma exigiu uma nova postura e uma nova reflexão a respeito de política externa não só do Brasil, mas da maioria dos governos dos diferentes países do globo. Nesta ótica, segundo Gonçalves¹⁵², a conjuntura internacional pós-11 de setembro de 2001 fez com que a diplomacia brasileira, sob a administração do então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), repensasse a forma de inserção internacional do país, propiciando, assim, uma maior aproximação com os países do sul e o fortalecimento do multilateralismo.

É importante notar que, neste mesmo período, do outro lado do Atlântico aconteciam coisas parecidas, preocupações semelhantes com a preocupação brasileira. Ou seja, a nova conjuntura internacional estava mobilizando igualmente pensadores e tomadores de decisões no continente africano. Assim, assistimos à criação da Nova Parceria para o Desenvolvimento

151 CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional**: formação de conceitos brasileiros/Amado Luiz Cervo. São Paulo: Saraiva 2008. p. 17.

152 GONÇALVES, Cristina Nansi Izidro. **A Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento na agenda diplomática do Governo Lula**. II Seminário nacional de Sociologia & Política, 2010. Disponível em: <www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br>.

Econômica da África (NEPAD), em 2000, com o objetivo de atrair investimentos estrangeiros diretos (IED), através da diversificação dos parceiros. A criação da União Africana (UA) em 2001 entra na mesma lógica, pois esta organização continental que vem substituir a Organização da Unidade Africana (OUA) visa acelerar o processo de integração regional, promover e consolidar a unidade do continente, fomentar a união, a solidariedade e a coesão, eliminar o flagelo dos conflitos; e habilitar a África a fazer face aos desenvolvimentos políticos, econômicos e sociais da ordem internacional. Ou seja, ela tem como objetivo reforçar a cooperação interafricana através da consolidação e do fortalecimento da integração regional, mas também enfrentar de forma conjunta a nova conjuntura ou ordem internacional. Portanto, pode-se afirmar que, se a chegada do Presidente Lula na magistratura suprema do Brasil em 2003 reforçou a tendência de fortalecimento da corrente autonomista do Itamaraty, conferindo uma nova direção à estratégia de inserção internacional do Brasil em relação aos países africanos, este período coincide com uma nova fase de busca por uma ampliação e diversificação das relações multilaterais.

Segundo Saraiva¹⁵³, neste ambiente, a nova estratégia inserção internacional foi traçada de forma a inserir o Brasil no mundo agindo de acordo com um papel mais ativo e consistente, respeitando as limitações de um país em desenvolvimento. Para tanto, promoveu-se alianças sul-sul e acordos com parceiros estratégicos na tentativa de reduzir a assimetria nas relações com países mais poderosos e aumentar a capacidade de negociação brasileira¹⁵⁴, buscando, dessa forma, tornar o Brasil um dos principais atores do sistema internacional. Isso explica de certa forma a busca por uma nova aproximação do Brasil com os países africanos seja de forma individual ou coletiva através da União Africana ou das diversas organizações de integrações regionais espalhadas pelo continente negro. Segundo o Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil, a importância atribuída pelo Brasil às relações com a UA se inscreve no histórico de aproximação com o continente africano marcado, no passado recente, pelo apoio

153 SARAIVA, José Flávio Sombra. **O lugar da África**: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias). Brasília: Ed UnB, 1997.

154 GONÇALVES, op. cit.

à descolonização, pela coordenação em questões da agenda internacional de interesse mútuo e pela busca da cooperação econômica. É interessante salientar que o diálogo institucional do Brasil com a União Africana foi estabelecido oficialmente, em 2005, com a abertura de Embaixada residente em Adis Abeba e o credenciamento do embaixador na comissão da UA. No entanto, isso não quer dizer que as relações do Brasil com países africanos tenham começado a existir nesta época. Ao contrário, o Brasil e a África têm uma ligação histórica no plano político, econômico e principalmente sociocultural. Nesta ótica, Cervo¹⁵⁵ afirma que as bases em que se assenta a conveniente aproximação do Brasil com a África são múltiplas. Entre as bases identificadas por Cervo pode-se citar o multiculturalismo que reflete as raízes étnicas e culturais da sociedade brasileira e oferece legitimidade e autenticidade ao universalismo das relações internacionais do Brasil. Segundo as palavras de Cervo, a composição heterogênea da sociedade brasileira postula ao universalismo da política exterior, bem como a convivência das diferenças e o culto da tolerância e da paz dos povos. Neste aspecto, é importante dizer que, efetivamente, os africanos se identificam com o Brasil em virtude dessa diversidade sociocultural do povo brasileiro, além da sua história de colônia. Portanto, pode-se dizer que o primeiro elemento de aproximação do Brasil e da África é cultural e histórico, mas não demora essa aproximação passa a ser justificada por interesses econômicos.

A descolonização dos países africanos, no início da década 1960 e meado da década seguinte, transforma o continente negro em um enorme mercado de manufaturados para o Brasil. Assim, o segundo elemento identificado como base da aproximação Brasil-África foi a industrialização do Brasil, que o transforma em um grande exportador de manufaturado que o Primeiro Mundo rejeitava, tendo em vista a sua superioridade tecnológica e barreiras comerciais. Neste cenário, a América Latina e a África despontavam como possibilidades reais de exportação¹⁵⁶. O terceiro elemento propulsor da aproximação do Brasil com a África, para além do multiculturalismo e da industrialização, segundo Cervo, deriva do alcance

155 Op. cit., p. 293.

156 Ibid., p. 294.

político e geopolítico do movimento dos países do Terceiro Mundo, que se transforma em um grande campo para o Brasil aumentar seu poder de barganhar em relação aos grandes parceiros e nas negociações que se travam nos órgãos multilaterais.

Grosso modo, a política externa Brasileira em relação aos países africanos tem sido inscrita como toda política externa, numa perspectiva benéfica para o Brasil, no plano político, sociocultural e principalmente estratégico. O fortalecimento das relações com os países do terceiro mundo em geral e dos países africanos permitiu ao Brasil abrir um grande mercado para seus produtos, mas igualmente aumentou o peso e o poder de barganha do Brasil no cenário internacional. O Brasil, considerado pelos países do terceiro mundo como um gigante dentro dos países em desenvolvimento, consegue consolidar sua liderança e passa uma segurança e uma confiança a seus seguidores ou parceiros e conjuntamente passam a desfrutar das conquistas fazendo oposição às principais potências mundiais. No entanto, como se trata de uma cooperação, vale lembrar que os países africanos tinham interesse a defender quando ampliaram as relações com o Brasil. Pode-se destacar como objetivo africano na aproximação com o Brasil, bem como a aproximação do continente africano com outros países em desenvolvimento, o desejo de ampliar seus envolvimento com outros povos e culturas que não sejam das potências coloniais que os dominaram durante o século XIX, na perspectiva de poder aliviar a dependência. Ou seja, pode-se dizer que a reaproximação dos países africanos com o Brasil neste início do século XXI foi facilitada por uma convergência de interesses, visto que este período coincide com uma busca de diversificação dos parceiros internacionais tanto do Brasil quanto dos países africanos. E, nos dois casos o motivo é o mesmo, diminuir a dependência em relação às grandes potências e aumentar a sua participação nos debates e nas decisões ou jogo geopolítico mundial. No entanto, isso não significa que a importância desta ampliação dos parceiros internacionais ou diminuição da dependência seja a mesma para o Brasil e para os países africanos. É bom salientar que esse peso de importância não pode ser o mesmo, visto que o tamanho da dependência seja diferente, pois, se de um lado não se pode dizer que o Brasil é dependente de uma ou outra potência política, econômica e social e culturalmente, do outro, pode-se afirmar sem medo de errar que os

países africanos são - apesar de serem independentes (teoricamente) desde a década de 1960 - dependentes política e economicamente das ex-metrópoles pelo menos até o fim do ano 2000 e início de 2001, já que os atentados de 11 de setembro do mesmo ano marcam o fim de uma era e o início de outra, geopoliticamente falando. Assim, no continente africano, o início desse novo século foi marcado pela criação da União Africana, do NEPAD bem como o fortalecimento das organizações regionais como a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), mas também pelo engajamento dos países africanos através destes organismos a ampliar as parcerias para o desenvolvimento sociopolítico, econômico e cultural. Portanto, a partir de então, a África passa a olhar para outros continentes e países a fim de buscar solução aos diversos problemas que atormentam a população africana. O Brasil entra nesta ótica, como uma das alternativas de cooperação tanto no plano bilateral quanto multilateral e como um exemplo a seguir para os diferentes países africanos, principalmente no que diga respeito à luta contra a pobreza, que foi uma dos temas preferidos do presidente Lula.

No entanto, é bom lembrar que, já em 2002, a postura crítica do presidente sul-africano, Thabo Mbeki, em relação aos países desenvolvidos, no encontro sobre o desenvolvimento sustentável organizado em Johannesburgo, pode ser considerada como um sinal claro de que os africanos estavam tomando novas iniciativas. Um dos idealizadores do NEPAD e da União Africana, Mbeki fez questão de lembrar aos países desenvolvidos que uma sociedade global baseada na pobreza para muitos e na prosperidade para poucos, caracterizada por ilhas de sucesso rodeadas por mar de pobreza é insustentável¹⁵⁷. Segundo o autor supracitado, o presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva, logo no início de seu primeiro mandato, precisamente no Fórum Econômico Mundial (FEM) em Davos e no Fórum Social Mundial em Porto Alegre (FSM), mostrou preocupações idênticas. Considerando estes posicionamentos do líder brasileiro e sul-africano, pode-se afirmar que a aproximação do Brasil e do continente africanos na última década é, em parte, fruto desta convergência de ideias que, como se viu, se transformaram em linhas de políticas

157 ROQUE, Fátima Moura. A erradicação da pobreza e a criação de emprego na transformação econômica da África Subsaariana, Africanologia. *Revista Lusófona de Estudos Africanos*, Lisboa, 2010. Disponível em: <<http://revistas.ululsofona.pt/index.php/africanologia/article/viewFile/1312/1067>>.

externas, que resultaram tanto na criação do IBAS, quanto no fortalecimento das relações bilaterais entre o Brasil e a União Africana de um lado, e do outro, entre os países africanos e sul-americanos.

4 ESTRATÉGIA DE COOPERAÇÃO DOS PAÍSES AFRICANOS NO NÍVEL REGIONAL, CONTINENTAL E INTERNACIONAL

Se o tópico anterior abordou a relação sul-sul e a política externa brasileira, essa seção aborda também as políticas de cooperação e de integração dos países africanos no cenário regional, continental e global. Nesta ótica, é importante deixar claro que não se entra na discussão teórica ou conceitual do termo estratégia principalmente porque, apesar de ser um termo utilizado de maneira frouxa e imprecisa¹⁵⁸, considera-se o termo aqui conforme definido na sua origem grega *strategos*, o qual significa general ou aquele que lida com as questões gerais que envolvem o planejamento e a operação das batalhas. Aplicando essa definição ao contexto africano, refere-se às formas ou maneiras com as quais os africanos, através das suas organizações regionais e continentais, pretendiam enfrentar as batalhas ou desafios do século XXI. Os desafios são, entre outros, a luta contra a pobreza, o subdesenvolvimento, a prevenção e resolução dos conflitos bem como a diminuição da dependência externa e a inserção internacional do continente.

Dito isso, cabe deixar claro que, quando se fala de cooperação africana em nível regional, continental e internacional, está-se referindo às diferentes formas de integrações que existem no continente bem como à inserção dos países africanos no cenário internacional. Deste modo, é importante sublinhar que a integração regional e a inserção das economias africanas no espaço global pela via do multilateralismo constituem questões centrais para o continente africano¹⁵⁹, apesar das limitações mostradas pelas diferentes tentativas de integração iniciadas há cerca de quatro décadas.

158 FIGUEREDO, Eurico de Lima. **Os Estudos Estratégicos, a defesa Nacional e a Segurança Internacional**. VII Encontro Nacional de Estudos Estratégicos (Enee), Brasília, 2007. p. 270.

159 TORRES, Adelino. **A integração regional em África e Multilateralismo**: Integração regional versus GATT. Universidade técnica de Lisboa/ ISEG, Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento (ISEG), Lisboa, 1993.

A integração regional na África se divide em cinco etapas: a primeira entre o final do século XIX e início do século XX, com o movimento pan-africanismo liderado pelos descendentes africanos na diáspora; a segunda nos anos sessenta com o surgimento da Comissão Econômica das Nações Unidas para África (ECA) e a Organização da Unidade Africana (OUA); a terceira vai desde 1973 a 1983; a quarta nos anos oitenta e noventa com destaque para o *Plano de ação de Lagos*, Programa Prioritário para a Recuperação Econômica da África e a Comunidade Econômica Africana; a quinta e última fase corresponde à criação da União Africana (UA).

Portanto, a integração regional africana surgiu como instrumento essencial à estratégia de descolonização da África nos anos cinquenta. Egoscozabal¹⁶⁰, afirma que o processo de integração regional africana surgiu de duas formas: (i) primeiro, como modo de manutenção da relação colonial entre Estados vizinhos que pertencessem à mesma potência colonial e (ii) em outros, a relação entre os Estados vizinhos apresentava-se como alternativa para superar os obstáculos herdados da colonização. Deste modo, no final dos anos cinquenta e princípio dos sessenta surgiram várias propostas do continente para a criação de instituições supranacionais e outras formas de cooperação. A partir de então, a integração regional está sendo tratada como objetivo chave para o desenvolvimento dos países africanos.

Nesta ótica, as crises as quais os países da África em geral e da África ocidental particularmente enfrentaram desde o fim da Guerra Fria e as quais estes continuam enfrentando mostram que as populações vivem mal dentro das fronteiras dos Estados-Nações herdados da colonização europeia, reforçando a ideia de que a construção de espaços supranacionais é uma urgência para se lutar contra a marginalização da África, uma vez que se constatou que a cooperação dos países africanos com as antigas-metrópoles, em vez de gerar desenvolvimento, está acentuando a dependência e subdesenvolvimento dos países africanos. Assim, o tema da integração regional e continental bem como a diversificação das parcerias internacionais ganha mais peso e importância a partir da criação da União Africana (UA) em 2001 e da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) em 2002.

160 EGOSCOZABAL, Alinhua Marin. *La integración Regional em África subsahariana: procesos, problemática y relaciones com la União Europea*, Universidad Antonio de Nebrija. Madrid, 2004.

Do ponto de vista da direção da União Africana (UA), a integração total do continente permitiria à África superar os seus desafios de desenvolvimento, porque a sinergia econômica seria obtida na medida em que a vantagem econômica de toda a comunidade econômica africana é maior do que a soma dos benefícios econômicos dos Estados-membros separados¹⁶¹. Referente ao NEPAD, Amoako¹⁶² afirma que esta organização é uma evolução extraordinária em relação à reflexão sobre o desenvolvimento da África, visto que ela mostra o caminho a seguir, precisando que os africanos são obrigados a operar mudança estratégica em relação às regras que definem as parcerias internacionais do continente.

Em suma, a necessidade de uma integração total é motivada pela nova ordem econômica mundial: a formação de blocos regionais em todos os continentes, a globalização sem fronteiras, os avanços na tecnologia de informação e de comunicação (TIC) e negociações comerciais multilaterais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), entre outros. É neste âmbito que os chamados países emergentes em geral e principalmente Índia, China e Brasil se apresentam como parceiros estratégicos no plano político, socioeconômico e cultural para os países africanos em busca de saída para suas diversas problemas. É importante notar que o engajamento crescente de parcerias para o desenvolvimento da África busca principalmente abrir o leque de possibilidades e de opções para o crescimento econômico do continente e é representante uma oportunidade real e significativa para o desenvolvimento dos países africanos. A mudança do mapa do crescimento econômico e do desenvolvimento mundial não somente favorece a consolidação da chamada cooperação sul-sul, mas também para os países africanos permite diminuir de forma drástica a dependência com os países do norte, o que, querendo ou não, continua sendo uma relação entre metrópole e colônia. Ou seja, com todos os discursos, a relação conti-

161 UA. **Primeira Reunião Conjunta Anual da Conferência da UA de Ministros de Economia e Finanças, Planejamento e Desenvolvimento Econômico**: Avaliação dos progressos da Integração Regional em África, Adis Abeba, Etiópia, 2008. disponível em: <http://www.uneca.org/cfm/2008/docs/Portuguese/Assessment-ProgressonRegionallIntegration.pdf>. Acesso em 10/11/2011..

162 AMOAKO, K. Y. Le nouveau partenariat pour Le développement de l'Afrique (NEPAD): Pour faire la différence. In: HAMOUDA, Hakim Ben ; KASSÉ, Moustapha (org.). **Le NEPAD et les enjeux du développement en Afrique**. Paris: Maison veuve & Larousse, 2002.

nua sendo vertical, em que os comandos vêm de cima para baixo, do colonizador para o colonizado, por isso, é uma relação desigual. Portanto, neste novo contexto geoeconômico internacional, o principal desafio dos países africanos é o de saber como aproveitar das novas possibilidades, minimizando os efeitos negativos deste potencial¹⁶³. Acima de tudo, é importante garantir que a cooperação com os novos parceiros leve à diversificação econômica e ao desenvolvimento industrial da África e à favorecer a integração do continente na economia mundial. Nesta ótica, a recomendação da Organização das Nações Unidas é a que, para maximizar barganha nas negociações, os governos africanos devem gerenciar bem a interação entre a África e os parceiros emergentes e estabelecer uma orientação estratégica que lhes permitam tirar proveito no curto e no longo prazo.

Assim, a África pode e deve contar com a assistência direta dos países emergentes em pelo menos três setores chaves, que são: a manutenção da paz, o consumo para população de baixa renda, que é comum entre os países africanos e os países emergentes como China, Índia e Brasil, e os programas de assistência social, principalmente no setor da saúde e dos produtos farmacêuticos em geral e, particularmente, os medicamentos de luta contra a malária e HIV/Sida.

Segundo o relatório da Organização das Nações Unidas para África,¹⁶⁴ no que diz respeito ao primeiro ponto, os países emergentes, por seu estatuto de países não alinhados (PNA), têm uma melhor aceitação na resolução de conflitos e manutenção da paz na África. Neste ponto, o Brasil é visto com respeito e consideração pela maioria dos países africanos, como ilustra esta declaração do embaixador do Senegal creditado no Brasil:

Vous êtes un excellent partenaire, un État écouter dans les instances internationales avec des ressources qui vous placent à la tête du peloton des nations émergente, donc un pays incontournable pour les nations.¹⁶⁵

163 ORGANIZATION DES NATION UNIS: bureau du conseiller special pour l’afrique: la coopération de l’Afrique avec les partenaires de développement nouveau et émergents : options pour le développement de l’Afrique. Nations Unies, New York, 2010. Disponível em: <http://www.un.org/africa/osaa/reports/emerging_economies_2009_French.pdf>.

164 Ibid.

165 Mamadou Ndiaye, ambassadeur do Senegal no Brasil, Dakar, Março 2010.

Portanto, conforme as linhas acima, o Brasil é o primeiro, em termos de importância, entre os emergentes para não somente os países africanos mas para as nações do mundo. Nesta ótica, em palestra na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), o ex-chanceler do Brasil, Celso Amorim,¹⁶⁶ diz que em uma das suas visitas a Dakar, o presidente do Senegal afirmou que Brasil é um país de confiança e, portanto, capaz de mediar os conflitos ou crises na África. Essas duas afirmações nos permitem perceber a positiva percepção do Brasil pelo menos na África ocidental, da qual Senegal faz parte.

No segundo ponto, é bom salientar que, tendo em conta a similaridade de situações socioeconômicas entre África e a maioria dos países emergentes, pode-se pensar em trocas de experiências ou transferência de tecnologias dos emergente para os países africanos. Por ter respondido de maneira positiva e eficaz à demanda dos consumidores de baixa renda, China, Índia e Brasil começaram a pôr à disposição dos países africanos tecnologias operacionais e produtos particularmente apropriados para países em desenvolvimento¹⁶⁷. Se consideramos que o valor ou a importância do uso de tecnologias adequadas é fundamental para o desenvolvimento da agricultura, da indústria e mesmo dos serviços de pequena escala, é fácil mensurar a contribuição que países como o Brasil pode trazer para os países africanos. Um olhar nos diferentes acordos de cooperação assinados nos últimos dez anos entre Brasil e países africanos mostra o interesse dos países africanos para as técnicas aplicadas ao setor agrícola, assim como a abertura de um escritório da Embrapa, em Gana, inscreve-se nesta perspectiva de transferência de tecnologia brasileira para os países africanos.

O terceiro ponto, certamente, é o mais relevante para se perceber a importância do estreitamento das relações entre o Brasil e os países africanos, pois ele diz respeito ao setor social em geral e especificamente ao setor de saúde. Segundo a ONU¹⁶⁸, o Brasil, a China, a Índia e a Federação da Rússia,

¹⁶⁶ AMORIM, Celso. O Brasil superou o Complexo de vira lata, **Carta Maior**- Abril, 2011. Disponível em: AMORIM, Celso. O Brasil superou o Complexo de vira lata, Carta Maior-Abril, 2011. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=17664 acesso em: 11/11/2011.

¹⁶⁷ ONU, op. cit., p. 47.

¹⁶⁸ Op. cit.

por terem enfrentados maiores problemas relacionados a taxas elevadas de infecção do vírus do HIV, cada um destes países desenvolveu competências próprias e específicas neste setor. Apesar de os países africanos estarem desenvolvendo suas competências nesta área, a combinação da assistência técnica e a cooperação com as economias emergentes constitui um ponto estratégico importante, em que a África pode barganhar nas relações com os novos membros do cenário mundial. É bom salientar que o Brasil já iniciou o apoio aos programas de alguns países africanos no que se refere ao combate da Aids e das doenças sexualmente transmissíveis (HIV), bem como as empresas farmacêuticas indianas constituem, na atualidade, os maiores fornecedores de medicamentos genéricos na África do este.

Neste aspecto, a presença dos países emergentes em geral, e particularmente Brasil, no solo africano é percebida como muito positiva, pois propicia o fornecimento de medicamentos de base genéricos que são adaptados à situação africana, principalmente no que se refere aos fornecimentos de medicamentos antiretrovirais com custo menor e matérias de proteção contra mosquitos transmissores de malária. A presença dos países emergentes e a diversificação das percerias vêm sendo positivas tanto para os governos quanto para a população na medida em que a melhoria das infraestruturas, incluindo ferrovias, estradas, pontes de telecomunicação e técnicas agrícolas permite baratear os produtos e melhorar o consumo africano. Portanto, as relações bilaterais ou multilaterais que os países estabeleceram com os países emergentes tiveram e estão tendo um impacto positivo para a sociedade africana em geral, além de constituir uma alternativa para a classe política diminuir a sua dependência direta com os parceiros tradicionais, e contribuíram para a diversificação dos produtos ofertados no mercado africano. Isso pode ser visto como sendo uma oportunidade ou uma possibilidade dada ao consumidor africano não somente de poder escolher e consumir produtos de melhor qualidade, mas, igualmente, de pagar um preço menor, portanto, adequado para a maioria da população africana, caracterizada por sua baixa renda.

Finalizando esta parte, podemos observar que a estratégia adotada pelos países africanos a partir da criação da União Africana (UA) em 2002 buscou, além do fortalecimento da integração regional e continental, am-

pliar seu leque de parceiros priorizando principalmente os chamados países emergentes e, com isso, diminuindo drasticamente a dependência econômica, sociopolítica e cultural da África em relação aos países do norte, principalmente a França. Essa perda da África, pelos europeus, teve uma única explicação na literatura que trata do assunto, entre eles, podem-se citar Glaser & Smith¹⁶⁹, que afirmam que a crise da Costa de Marfim foi o símbolo do fim da presença francesa no continente negro, e, ainda, Michel, Beuret e Woods¹⁷⁰, que atribuem às causas da crise do Costa de Marfim a presença chinesa no país. No entanto, há de reconhecer e aceitar que certas considerações ou atribuições são feitas para denegrir a imagem dos emergentes, das alternativas ofertas aos africanos, mas, atualmente, não se discute o efeito positivo, pelo menos no curto prazo, da presença de países como Índia, China, Brasil, e disso os africanos são cientes. De qualquer modo, os países africanos viram, a partir da cooperação com os países emergentes, que é possível enfrentar e vencer os desafios do novo século.

A criação do NEPAD e da UA surge da avaliação dos quarenta anos de vida independente dos países africanos, assim como o balanço da cooperação com os países do norte. Esse balanço mostrou resultados mais que alarmantes, no plano político (instabilidade política, ditaduras, má administração dos bens públicos), e socioeconômicos (dívida externa alta, falta de infraestrutura, alta taxa de desemprego etc.). Esses fatores fazem da África o continente mais miserável e mais conflituoso do planeta depois do fim da Guerra Fria. Obviamente, esse cenário é resultado da combinação de vários fatores internos e externos, os quais podem ser objeto de outro artigo, ou outra análise, portanto, apesar de importantes, esse texto não os contempla, em virtude da limitação do espaço. No entanto, pode-se afirmar que as responsabilidades são divididas entre as antigas-metrópoles e os dirigentes africanos, haja vista a conservação estreita das relações bilaterais e multilaterais entre a Europa e os novos Estados africanos, bem como a unilateralidade destas relações. Diante disso, pode-se perceber que a solução ou o enfrentamento dos desafios africanos devem ser buscados através

169 GLASER, Antoine, SMITH, Stephen. *Comment la France a perdu l'Afrique*, Hachette, Paris, 2005.

170 MICHEL, Serge; BEURET, Michel; WOODS, Paolo. *La Chinafrique : pekin à la conquête du continent noir*. Hachette, Paris, 2008.

da multiplicação dos parceiros internacionais, seguindo principalmente os exemplos que deram certos. Neste caso, os países emergentes em geral e, particularmente, aqueles que tiveram condições parecidas (colonização) e têm estruturas socioculturais comparáveis com às dos países africanos. Nesta dinâmica, o Brasil se coloca como um dos países mais apropriados a serem seguidos pelos africanos, por causa de semelhanças socioeconômicas, políticas, culturais e históricas, já mencionadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo, tendo como objetivo a identificação dos principais desafios dos países africanos nas relações sul-sul, e assim pautar a opinião dos africanos a respeito da política externa brasileira, buscou, na primeira parte, analisar as relações históricas entre o Brasil e os países africanos. O segundo ponto do artigo abordou as relações sul-sul, mostrando a importância dos parceiros não tradicionais, também chamados países emergentes, na política externa africana nesta última década. Na terceira e última parte, tendo em vista a importância dos países emergentes para África, mostrou-se a estratégia dos africanos tanto em relação aos novos parceiros quanto em direção aos parceiros tradicionais. Essa estratégia foi materializada pela criação da União Africana (UA) e da Nova Parceria Econômica para o Desenvolvimento da África (NEPAD). A atuação destas organizações no plano interno permitiu a consolidação da democracia, da boa governança e da resolução de conflitos, e a luta contra a pobreza, a fome e as doenças que castigam o continente. Obviamente, todo isso não seria possível sem o alargamento das relações bi e multilaterais dos países africanos e a participação dos países emergentes como China, Índia e, principalmente, Brasil, que, como mostramos, têm uma relação histórica, socioeconômica e cultural com o continente africano.

Fica evidente a importância dos países emergentes na nova fase de renascimento do continente africano. Destaca-se, especificamente, a forte presença chinesa e indiana, que vem investindo pesadamente em setores-chaves da economia (a infraestrutura, mineração etc.). Sem sombra de dúvida, esses investimentos vêm sendo muito benéficos para, principalmen-

te, os governos dos diferentes países africanos. Contrariamente à China, a política externa brasileira para a África vem-se destacando nos setores sociais como combate à pobreza, a luta contra o analfabetismo, as doenças crônicas ou epidêmicas como a malária, AIDS etc. Os diferentes projetos de cooperação desenvolvidos entre o Brasil e o continente africano interessam diretamente à grande maioria da população, pois aqueles são ligados à promoção social e ao desenvolvimento humano. É nesta ótica que a cooperação técnica se mostrou um instrumento essencial da ação externa brasileira¹⁷¹, no âmbito das relações sul-sul. Assim, na área da educação e da formação, além dos acordos de convênio¹⁷² que disponibilizam vagas para estudantes africanos nas Universidades brasileiras tanto em nível de graduação (PEC-G) quanto em nível de pós-graduação (PEC-PG), foram criados cursos técnicos através da cooperação entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), na perspectiva de oferecer formação profissional aos jovens africanos nos seus respectivos países.

A anulação da dívida estimada, conforme Visentini¹⁷³, a mais de 1 bilhão de dólares, visando aprofundar os pontos das metas de desenvolvimento do milênio, a promoção de fóruns multilaterais como o fórum América do Sul África (ASA), a promoção comercial, bem como o investimento de empresas brasileiras nos setores industriais africanos, são fatos que mostram o fortalecimento das relações Brasil-África nos últimos dez anos.

Para finalizar, é importante ressaltar que, apesar da presença significativa dos países emergentes na política externa africana neste início do século XXI, bem como a importância de todos, o Brasil se destaca não pela quantidade de recursos investidos, mas, pela forma e direcionamento destes. O caráter social da estratégia da política externa brasileira em direção aos países africanos, bem como a escolha dos setores de intervenção, dá uma visibilidade da presença do Brasil, não somente em nível dos governos

171 VISENTINI, Paulo Fagundes. **A África na política Internacional**: o sistema interafricano e sua Inserção Mundial./ Paulo Fagundes Visentini./ Juruá, Curitiba, 2010. p. 232.

172 Os Programas de Estudantes convênio de Graduação (PEC-G) e de pós-graduação (PEC-PG), fazem parte dos acordos culturais que o Brasil tem com países desde década de 1970. Esse convênio tem contribuído na formação de várias gerações de jovens não só africanos, mas, também, de sul-americanos.

173 Op. cit., p. 224.

africanos, mas, principalmente, em nível da população africana em geral. A importância dada a setores como agricultura, transferência de tecnologia e de competência, a educação e a formação, faz da política africana do Brasil a mais importante e mais eficiente para os africanos em geral, na atualidade, pois é uma das únicas que buscam diminuir as desigualdades sociais no continente negro. Obviamente isto se explica pelo fato de o Brasil ter uma ligação histórica muito forte com a África e, de certa forma, ter já enfrentado problemas socioculturais parecidos com os problemas que a maioria dos países africanos enfrenta na atualidade. Portanto, contrariamente à desconfiança, ou simplesmente, à rejeição da presença chinesa, por exemplo, pela grande maioria da população africana, a presença brasileira não só é vista com bons olhos, mas é desejada pelos africanos, por causa da proximidade cultural e, principalmente, da contribuição socioeconômica e política que tal presença está proporcionando à sociedade africana.

REFERÊNCIAS

- AMOAKO, K. Y. Le nouveau partenariat pour Le developpement de l' Afrique (NEPAD): Pour faire la difference. In: HAMOUDA, Hakim Ben ; KASSÉ, Moustapha (org.). **Le NEPAD et les enjeux du developpement en Afrique**. Paris: Maison veuve & Larousse, 2002.
- AMORIM, Celso. O Brasil superou o Complexo de vira lata, **Carta Maior**- Abril, 2011. Disponível em: AMORIM, Celso. O Brasil superou o Complexo de vira lata, Carta Maior- -Abril, 2011. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=17664 acesso em: 11/11/2011.
- BCEAO (2006). **Banque Centrale dès Etats de L' Afrique de L' Ouest**. Perspectives Economiques des Etats de L' UEMOA en 2006. Conditions d' aceleration des progrès économiques et sociaux. Dakar, 2006.
- BELASSA, Bela. **Teoria de Integração Econômica**. Tradução de Maria F.
- CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional**: formação de conceitos brasileiros/Amado Luiz Cervo. São Paulo: Saraiva 2008.
- CHOUALA, Yves Alexandre. **Puissance, Resolution des Conflits et Sécurité collective a l' ere de l' Union Africaine**, 2008. Disponível em: http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/19_288-306.pdf. Acesso em 25/11/2011.
- ECA (2006). **ARIA II**: Rationalizing Regional Economic Communities. Economics Commission for Africa. Addis Ababa; Ethiopia.

ECA. **Análise Regional de Financiamento e Desenvolvimento**: Perspectivas dos Países Africanos no Consenso de Monterrey. Comissão Económica das Nações Unidas para África Adis Abeba, Março-Abril, 2008.

ECOWAS-SWAC/OECD. **Atlas on Regional Integration in West Africa**. Economic community of West Africa, 2007.

EGOSCOZABAL, Alinhua Marin. **La integración Regional em África subsahariana**: procesos, problemática y relaciones com la União Europeia, Universidad Antonio de Nebrija. Madrid, 2004.

FIGUEREDO, Eurico de Lima. **Os Estudos Estratégicos, a defesa Nacional e a Segurança Internacional**. VII Encontro Nacional de Estudos Estratégicos (Enee), Brasília, 2007.

GLASER, Antoine, SMITH, Stephen. **Comment la France a perdu l'Afrique**, Hachette, Paris, 2005.

BELA BALASSA. **Teoria da integração econômica**. Tradução de Maria Filipa Gonçalves e Maria Elsa Ferreira. 3ed. Lisboa: Livraria Clássica Editora A.M. Teixeira, 1961.

GONÇALVES, Cristina Nansci Izidro. **A Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento na agenda diplomática do Governo Lula**. II Seminário nacional de Sociologia & Política, 2010. Disponível em: <www.seminariosociologiapolitica.ufpr.br>. Acesso em: 17 abr. 2011.

ORGANIZATION DES NATION UNIS: **bureau du conseiller special pour l'Afrique**: la coopération de l'Afrique avec les partenaires de développement nouveau et émergents : options pour le développement de l'Afrique. Nations Unies, New York, 2010. Disponível em: <http://www.un.org/afrika/osaa/reports/emerging_economies_2009_French.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2011.

MICHEL, Serge; BEURET, Michel; WOODS, Paolo. **La Chinafrique** : pekin á la conquête du continent noir. Hachette, Paris, 2008.

ROQUE, Fátima Moura. A erradicação da pobreza e a criação de emprego na transformação econômica da África Subsaariana. Africanologia. **Revista Lusófona de Estudos Africanos**, Lisboa, 2010. Disponível em: <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/africanologia/article/viewFile/1312/1067>. Acesso em: 28 abr. 2011.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **O lugar da África**: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias). Brasília: Ed UnB, 1997.

SILVA, Heloisa Conceição Machado. **Da substituição de exportações**: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979/ Heloisa Conceição Machado da Silva. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

TORRES, Adelino. **A integração regional em África e Multilateralismo**: Integração regional versus GATT. Universidade técnica de Lisboa/ ISEG, Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento (ISEG), Lisboa, 1993.

UA. **Primeira Reunião Conjunta Anual da Conferência da UA de Ministros de Economia e Finanças, Planejamento e Desenvolvimento Econômico:** Avaliação dos progressos da Integração Regional em África, Adis Abeba, Etiópia, 2008. disponível em: <http://www.uneca.org/cfm/2008/docs/Portuguese/AssessmentProgressonRegionalIntegration.pdf>. Acesso em 10/11/2011.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A África na política Internacional:** o sistema interafricano e sua Inserção Mundial./ Paulo Fagundes Visentini./ Juruá, Curitiba, 2010.

YINDA, André Marie Yinda. **Penser les Relations Internationales Africaines:** des problèmes aux philosophèmes politique aujourd'hui. Université de Yaoundé I/GRAPS, Polis/R.C.S.P/C.P.S.R. vol.8, Numero Spécial, 2001. Pag. 1-18.



COMÉRCIO INTERNACIONAL E A FORMAÇÃO DE PARCEIRIAS BRASILEIRAS: a política externa brasileira pela ótica do PT e do PSDB

LUCAS RIBEIRO MESQUITA¹⁷⁴

RESUMO

Analisando a ação e os programas do PSDB e do PT, o artigo procura compreender a participação partidária na Política Externa Brasileira (PEB), ilustrada pelo “pensamento” e atuação partidária na política externa, especificamente sobre Comércio Internacional e Formação de Parcerias. Partimos da hipótese que com o aumento do número de atores e a recente ascensão dos assuntos exteriores na política nacional, os partidos tiveram que lidar, ou iniciar-se em temas anteriormente distantes, através da incorporação de pontos de atuação em política externa em seus programas partidários. Essa politização leva tanto o governo quanto a oposição a participar do processo de discussão da PEB, mas em arenas e com formas de atuação diferentes, tendo em vista o lócus e os mecanismos que os partidos possuem na administração federal, e em alinhamento às linhas ideológicas historicamente apresentadas pelos partidos na discussão sobre política nacional.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Partido dos Trabalhadores; Partido da Social Democracia Brasileira; Comércio Internacional; Parcerias Estratégicas.

¹⁷⁴ Bacharel em Relações Internacionais pela PUC Minas. Mestrando em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

1 INTRODUÇÃO

O trabalho busca explorar a recente discussão acerca de uma possível partidização da Política Externa Brasileira (PEB) Contemporânea, tomando como estudo de caso as diretrizes partidárias dos principais partidos políticos durante o período compreendido entre 2003 e 2010.

O trabalho, de forma singela, busca preencher uma lacuna nos estudos da política externa brasileira – o estudo sistemático da relação entre partidos políticos e política externa - apresentando possibilidades de análise, e assim esperando adicionar informações para trabalhos posteriores no campo da análise da política externa brasileira.

Partindo da análise da ação e dos programas dos dois mais influentes partidos brasileiros, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT), o artigo apresenta de forma sistematizada o “pensamento partidário” sobre a política externa, para que, dessa forma, seja possível analisar a participação partidária na Política Externa Brasileira, em dois temas que acreditamos ser um dos mais sensíveis da discussão internacional brasileira, o comércio internacional e a formação de parcerias estratégicas.

Como instrumento de análise, o artigo pautar-se-á em documentos e discursos produzidos pelos representantes dos respectivos partidos. Consideramos como representantes não somente os políticos profissionais *stricto sensu*, mas todos aqueles que, de alguma forma, se vinculam explicitamente ao partido.

Para o Partido dos Trabalhadores, utilizaremos como documentos base a Proposta de Resolução apresentada pela Secretaria de Relações Internacionais ao 4º Congresso do Partido dos Trabalhadores, e as Resoluções Finais do 3º e do 4º Congresso, os artigos e declarações produzidas pela Secretaria de Relações Internacionais do PT e pela Fundação Perseu Abramo também servirão de material empírico para a pesquisa.

No estudo do Partido da Social Democracia Brasileira, utilizaremos as declarações de importantes políticos “*tucanos*”¹⁷⁵ e personalidades, entre eles o ex-embaixador brasileiro Rubens Barbosa, e o ex-chanceler Celso Lafer (governo FHC), além de também de artigos, entrevistas e discursos

175 A referência aos membros do PSDB como tucanos dá-se pela analogia com o símbolo do partido, um tucano.

desses e de outros representantes partidários que versam sobre a temática.

Ficamos tranquilos em vincular essas personalidades ao pensamento partidário, mesmo que não sejam diretamente filiados ao PSDB, primeiramente por causa de sua postura em relação à política externa, e por ser de conhecimento público a participação desses no pensamento partidário. Exemplo é que ambas as personalidades participaram no ano de 2007 do 3º Congresso do PSDB, em mesas intituladas de *Os Desafios do Brasil no Mundo Globalizado*, as quais versavam sobre política internacional e comércio exterior. Analisaremos também os artigos e estudos produzidos pelo Instituto Teotônio Vilela.

Partimos da hipótese de que, com o aumento do número de atores, aliado à ascensão dos assuntos exteriores na política nacional, os partidos tiveram de lidar, ou iniciar um pensamento em política externa, incorporando em seus programas pontos distintos de atuação em política externa, tema que anteriormente era marginalizado dos programas partidários.

Essa politização dos assuntos externos levou tanto o governo quanto a oposição a participar do processo de discussão da PEB, mas em arenas e em formas de atuação diferentes, por causa de dois fatores que consideramos de extrema importância. O primeiro é o *locus* e os mecanismos que os partidos possuem na administração pública federal, seguido das diferenças ideológico-programáticas que os partidos historicamente apresentam quando se trata da política externa, o que, conjuntamente, leva à partidarição da política externa brasileira, ou seja, a capacidade de influência e as diferenças ideológicas resultam nas diferenças programáticas e de pensamento com relação aos temas da PEB contemporânea.

2 O PENSAMENTO INTERNACIONAL DO PSDB

As primeiras demonstrações do Partido da Social Democracia Brasileira em relação à política externa foram apresentadas de forma não muito explícita no seu Manifesto, Programa e Estatuto, de 1985.

O programa pontuava ao longo do texto propostas isoladas, não reservando um campo ao tema da política exterior brasileira, entre elas a promoção do mercado nacional com a integração soberana do país no siste-

ma econômico internacional. O texto também citava o enfrentamento da dívida externa através de uma estratégia compatível com a manutenção da soberania nacional, e, por fim, afirmava os clássicos princípios de auto-determinação dos povos, da integração latino-americana e da preservação da paz mundial¹⁷⁶.

Na campanha presidencial de 1989, o partido lançava Mario Covas à candidatura com uma expressiva plataforma política propondo a reforma de Bretton Woods e do Sistema Financeiro Internacional, inclusive pelo estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional, mais justa e equitativa, reflexo da proposta desenvolvimentista do partido¹⁷⁷.

Nos segunda eleição direta para o cargo máximo da política nacional, lançava-se o ex-ministro da fazenda e das relações exteriores Fernando Henrique Cardoso, que trazia consigo propostas para a política externa refletindo sua postura enquanto ministro.

Com FHC, alguns conceitos que seriam posteriormente englobados à política externa foram apresentados como a inserção competitiva no mundo, a vocação universal da diplomacia brasileira, a integração com a economia mundial, a regionalização aberta, globalização e a democratização das relações internacionais¹⁷⁸.

As propostas de FHC eram pautadas na democratização das relações internacionais e na defesa do multilateralismo, com regras e instituições bem definidas e da criação de uma área de livre comércio sul-americana, sem exclusividades uma vez que as relações com os EUA eram prioritárias¹⁷⁹.

Com o governo FHC o processo de formulação da política externa era, pela primeira vez, tratado por um partido político, no qual era indicado que a diplomacia brasileira deveria procurar bases internas democráticas e instáveis¹⁸⁰.

Já ocupando o mais alto escalão da política nacional, o PSBD e FHC

176 PSBD. **Manifesto, Programa, Estatuto**. 1985

177 GPRI apud ALMEIDA, Paulo Roberto de. *A Política Externa nas Campanhas Presidenciais, de 1989 a 2002, e a diplomacia do governo Lula*. In: ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações internacionais e política externa do Brasil**: história e sociologia da diplomacia brasileira. **Porto Alegre: Editora da UFRGS**. 2004

178 ALMEIDA, op. cit.

179 Ibidem.

180 Essa proposta do PSBD representa um reflexo da postura do candidato à frente da Chancelaria brasileira, dado que na chefia do órgão o então ministro procurou trazer os empresários nacionais para o processo decisório nos temas da agenda comercial brasileira.

preservaram o posicionamento da política externa brasileira e adotaram como proposta de campanha eleitoral a preservação da política externa e das diretrizes do comércio exterior brasileiro. Em 1998, o PSDB propunha a expansão da participação em foros multilaterais e a inserção no processo de globalização, como oportunidade de “inserir mais decisivamente o Brasil nos grandes fluxos de investimentos diretos¹⁸¹”.

Com a impossibilidade de lançar FHC à presidência, o PSDB lança José Serra como sucessor do então presidente. No tocante às novas propostas de governo sobre a política externa, percebe-se novamente a manutenção das linhas mestres das propostas de FHC, como o reconhecimento da necessidade de inserção no mundo globalizado e a necessidade de fortalecer o MERCOSUL através da revisão do processo integracionista, enfatizando a zona de livre comércio¹⁸².

As propostas de Serra¹⁸³ enfatizavam a política de comércio exterior do Brasil, privilegiando os incentivos, as exportações e a industrialização para a substituição das importações, chegando a afirmar sua intenção de criar um ministério capaz de gerir o comércio exterior, retirando do Itamaraty a prerrogativa decisória.

Como relembra Almeida¹⁸⁴, o candidato defendeu sem equívocos a posição do governo brasileiro em relação aos acordos com o FMI, e na questão da ALCA preferiu deixar em aberto sua posição.

2.1 COMÉRCIO INTERNACIONAL

Para o ex-diplomata Rubens Barbosa¹⁸⁵, a decisão brasileira de privilegiar as negociações multilaterais da Rodada de Doha colocou em segundo plano os entendimentos para avançar em acordos de livre comércio com alvo na abertura de mercados para produtos brasileiros.

As negociações comerciais multilaterais são, reconhecidamente, de alta

181 CARDOSO, Fernando Henrique. **Plano de Governo**. 1998.

182 ALMEIDA, op. cit.

183 Ibidem.

184 Ibidem.

185 BARBOSA, Rubens. **Notas sobre Comércio Exterior**. 2010b.

importância para o Brasil, e economicamente a via mais racional (...). Não obstante, deve-se reconhecer que a estratégia do Itamaraty na atual gestão, privilegiando, por afinidades ideológicas, os países em desenvolvimento (relações Sul-Sul), limitou as possibilidades de o Brasil empreender acordos, com outras categorias de parceiros que desempenham também um papel protagônico no sistema multilateral de comércio.¹⁸⁶

Para o PSBD, existe a necessidade de que o comércio exterior brasileiro passe por um amplo processo de revisão. Não somente por meio de sua modernização e eliminação das barreiras internas, que dificultam seu crescimento e evolução, mas também pela definição de novas prioridades e pelo estabelecimento de uma organização institucional mais efetiva¹⁸⁷, na falta uma política econômica eficiente, uma vez que se sobrevaloriza a taxa de câmbio de uma maneira que a importação é incentivada artificialmente e que é retirada a competitividade da exportação¹⁸⁸.

Com esse cenário, o Brasil, na visão peessedebista¹⁸⁹, estagnou-se e ficou à margem das negociações internacionais, uma vez que não fechou acordos bilaterais em virtude de demasiado foco no impasse de Doha.

A principal crítica do PSDB em matéria de comércio exterior é a queda das exportações brasileiras. Apesar de reconhecerem o impacto da última crise financeira internacional, o partido acredita que foram os fatores estruturais internos que ajudaram a piorar a situação - a qual tende a se agravar -, aliados à perda de espaço das exportações brasileiras em favor de competidores diretos, como os chineses, em particular, e os asiáticos, em geral¹⁹⁰.

Ao analisar o perfil das exportações brasileiras, o PSDB acredita que elas são adversas à atual demanda internacional. Para o partido¹⁹¹, progressivamente, as vendas do Brasil para o exterior estão se concentrando

186 BARBOSA, 2009, op. cit.

187 BARBOSA, *ibid.* e SERRA, José. Serra critica comércio exterior. *Jornal O Hoje*. 2010b.

188 SERRA, op. cit.

189 BARBOSA, op. cit.

190 BRASIL REAL. **O dilema das exportações** 2009. Cartas de Conjuntura. Instituto Teotônio Vilela, Nº 48, Ago. VELLOZO LUCAS, Luiz Paulo. Baixos investimentos retardam o crescimento do país. *Diário Tucano*. 2010. PSDB. **Programa Partidário**. 2007. Brasília. Nov.

191 BRASIL REAL, *ibid.*

em matérias-primas, fato que considera não ser profícuo para o projeto do Brasil de pertencer, dentro de poucos anos, ao grupo das nações de maior desenvolvimento do planeta. Apesar de não desconsiderar a importância das commodities para a pauta de exportações brasileiras, o partido questiona suas vantagens em comparação à produção de bens manufaturados.

Como mecanismos de solução para os entraves do comércio exterior brasileiro, os tucanos acreditam que uma estreita parceria entre governo e setor privado, o qual, inclusive, deveria participar como parceiro e influenciador do processo decisório. Essa configuração facilitará as negociações de acordos comerciais, além de adotar uma ampla revisão da política comercial externa e do funcionamento das agências intragovernamentais de comércio exterior¹⁹².

Não podemos abrir mão da vocação industrial que o país afirmou a duras penas nestes cem anos. Precisamos identificar e ocupar nichos nos quais nossa produção manufatureira de alto valor agregado possa concorrer com vantagens no mercado internacional (...) Para mantê-la e reforçá-la, além de desmontar a armadilha das políticas monetária e fiscal, devemos concentrar esforços naquilo que faz a diferença dos países bem sucedidos no mundo de hoje (...) Sem medo de rótulos ideológicos, entendendo que o interesse nacional exige tanto governos ativos e responsáveis como a mobilização em grande escala de capitais privados nessa tarefa.¹⁹³

De acordo com o ex-embaixador Rubens Barbosa¹⁹⁴ – um dos principais críticos da política internacional lulista e influente formador do pensamento peessedebista –, essas reformas deveriam focar a melhoria da competitividade, por meio da aprovação de reformas que reduzam o custo Brasil sobre a produção nacional, a despolitização das decisões comerciais e o reexame de algumas das regras do MERCOSUL.

Entre as alternativas possíveis, a nova estratégia deveria focalizar, no tocante aos acordos individuais do Brasil, a abertura de negociações bilaterais com países da região (Brasil/América do Sul) e a ampliação da cobertura e antecipação dos cronogramas de desgravação dos acordos subscritos

192 BARBOSA, Rubens. O Impasse de Doha e o Comércio Externo Brasileiro. *Revista Interesse Nacional*, Ano 1 - Edição 4 – Jan/Mar. 2009

193 PSDB. *Programa Partidário*. 2007. Brasília. Nov.

194 *Ibidem*.

no âmbito da ALADI. O objetivo deveria ser o de finalizar um acordo de livre comércio com o México e equalizar as tarifas concedidas pelos países-membros da ALADI nos acordos de livre comércio com os EUA (México, Chile, Peru e Colômbia).

No processo de formulação das políticas comerciais, as propostas do PSDB vão ao encontro de uma “despolitização da política comercial¹⁹⁵”. Um dos projetos centrais de reformulação da política comercial externa e do funcionamento das agências intragovernamentais de comércio exterior seria fortalecer a Camex, deslocando a decisão e o comando da política comercial para fora do guarda-chuva do Itamaraty, desvinculando-a do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e elevando seu status ao de ministério, passando a responder diretamente ao Presidente¹⁹⁶.

2.2 A FORMAÇÃO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS

O PSDB considera a política externa do Governo Lula como terceiro mundista muito em função daquilo que o partido chama de uma visão equivocada do atual cenário internacional.

Para o partido, o mundo de hoje vive a transformação da ordem mundial, tendo como símbolo o processo de globalização, e para o projeto de inserção internacional, o Brasil deve estar atento a essas mudanças e mover-se dentro do mundo globalizado com os desafios que surgem pelo aumento da interdependência que é criada pela rapidez dos fluxos de informações e financeiros, pela abertura comercial e pelo processo de integração econômica.¹⁹⁷

Para o ex-chanceler Celso Lafer¹⁹⁸, a diplomacia de prestígio e o voluntarismo da política externa lulista erraram na avaliação das possibilidades externas do País, postura que vem descapitalizando de maneira crescente o soft power da credibilidade internacional do Brasil, comprometendo, desse

195 MELLO, Patrícia Campos, Com Serra, uma diplomacia clássica. *Estado de São Paulo – Caderno Especial “O Brasil no Mundo”*. 2010.

196 BARBOSA, op. cit.

197 BARBOSA, 2007, op. cit.

198 LAFER, Celso. A candidatura Dilma e a política externa. *Jornal Estado de São Paulo*. 18 de set. 2010

modo, o próprio prestígio do País. Para o ex-chanceler, a diplomacia deve mudar, ficando cada vez mais atenta ao jogo das grandes potências, no qual desapontam novas parcerias da China e da Índia com os EUA.

Sobre a inserção brasileira no oriente médio, e a parceria estratégica com o Irã, o PSDB não vê com bons olhos a prática. Inúmeros foram os discursos contrários à prática brasileira alegando perda de credibilidade da quebra do tradicionalismo da política externa. Para o PSDB¹⁹⁹, a pretensão brasileira em resolver os conflitos do Oriente Médio é utópica e até, de certo, prejudicial às parcerias históricas brasileiras – leia-se a parceria com os Estados Unidos.

Para o PSDB, a política externa brasileira deve-se ajustar à visão peesedebista do cenário internacional, ou seja, a aceitação da liderança dos países desenvolvidos, sobretudo a liderança estadunidense.

O Brasil não está aproveitando o momento positivo do cenário internacional em termos de Política Externa (...) a política do governo Lula, se recusa a se ajustar ao mundo atual. Há uma recusa em aceitar o cenário político internacional debaixo da liderança dos países desenvolvidos e, sobretudo da posição dos EUA.²⁰⁰

A proposta tucana²⁰¹ é minimizar a política de diversificação dos destinos de exportação brasileira, sob a alegação de que a estratégia seguiu motivos políticos e não trouxe benefícios concretos, pois as vendas para África e Oriente Médio continuam sendo inexpressíveis. Uma aposta mais acertada – de acordo com o que argumentam os defensores do pensamento social-democrata - é a de que seria pertinente aprofundar os acordos na América do Sul, liberar o Brasil para mais acordos bilaterais e intensificar as relações com os EUA.

Na visão do partido²⁰², a proximidade com o governo venezuelano de Hugo Chávez, a comparação de presos políticos de Cuba a criminosos co-

199 AZEREDO *apud* SHOLL, Paula. **Governo coloca credibilidade da política externa em risco**. Agência Tucana, 2010. BARBOSA, Rubens. **Entrevista concedida a Revista Veja sobre pontos polêmicos na Política Externa Brasileira em 31/08/2010**. 2010a

200 BARBOSA, 2007, op. cit.

201 *Apud* MELLO, Patrícia Campos, Com Serra, uma diplomacia clássica. **Estado de São Paulo – Caderno Especial “O Brasil no Mundo”**. 2010

202 AZEREDO, Eduardo. **Discurso de análise da atuação da diplomacia brasileira em 2009 em 16/12/2009**. Senado Federal. 2009.

muns brasileiros, a defesa do programa de desenvolvimento nuclear do Irã, que desafia a comunidade mundial com a criação de bomba atômica, são casos que têm posto em xeque a credibilidade da política externa do Brasil.

Alguns Parlamentares do PSDB criticam o papel do Brasil no cenário político internacional e lamentam que o país esteja perdendo a postura de neutralidade e a qualidade de árbitro em contenciosos diplomáticos. “Na direção oposta da tradição diplomática nacional, o governo Lula conduz o Itamaraty para um caminho pragmático e perigoso”²⁰³

3 A VISÃO PETISTA SOBRE A PEB

O Partido dos Trabalhadores pode ser considerado como o primeiro partido político brasileiro a tratar a política externa como uma política pública digna de reflexão e de amadurecimento. Desde sua criação, o PT já se preocupava com a posição do partido em relação aos assuntos internacionais, sejam relacionados à política externa brasileira ou à própria política internacional. Fizemos essa diferenciação da atuação do Partido dos Trabalhadores pelo fato de este ser o responsável pela organização de diversos fóruns de debates que extrapolam os “simples” problemas da política externa brasileira, e transcendem para o espectro da discussão internacional. O Foro de São Paulo é o principal exemplo do pensamento internacional do Partido.²⁰⁴

A principal proposta do grupo era buscar uma alternativa popular e democrática ao neoliberalismo, que estava entrando na fase de ampla implementação mundial, através de um modelo alternativo de desenvolvimento com justiça social. O fórum ainda apresenta uma forte atividade política no cenário da esquerda latina, conseguindo reunir-se de forma significativa mantendo relações com outras iniciativas partidárias de reuniões partidárias, além de assegurar uma forte interlocução com os representantes dos movimentos e organizações sociais do continente, que têm por objetivos a

203 PSDB. PSDB critica rumo da política exterior do governo Lula- Parlamentares rechaçam alinhamento a países autoritários. 2009. Agência Tucana.

204 FORO DE SÃO PAULO. Breve histórico. 2009.

construção de agendas e ações comuns.²⁰⁵

Retornando ao debate sobre a “política externa” petista, o PT em seu manifesto de fundação de 1980 já apresentava preocupações, de forte cunho socialista, com a política externa. No documento de fundação do partido já se encontravam pequenas reflexões sobre a luta contra o capitalismo e a favor do legítimo direito dos trabalhadores de conquistarem a independência nacional.

Posteriormente esses atributos foram incorporados ao Primeiro Programa do partido, datado de 1984, documento conhecido como “Programa, Manifesto e Estatuto”. Em tal programa, o item Independência Nacional²⁰⁶ retomava itens como a luta contra o imperialismo e contra o capitalismo internacional, utilizando uma política externa independente que respeitasse a autodeterminação dos povos e solidariedade aos povos oprimidos.

Na campanha presidencial de 1989, o partido não apresentou inovações relacionadas à política externa brasileira. O partido reafirmava os princípios tradicionais da PEB, não inovando em questões substanciais.

Em 1994, o partido criticava a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento, pontuando que o Brasil deveria inserir-se de forma soberana no mundo, mas de modo que fosse possível a alteração das forças de trabalho internacional.²⁰⁷ No programa já é interessante notar as primeiras iniciativas de uma cooperação sul-sul, com as propostas de coordenação na agenda tecnológica e científica com a China, Rússia, Índia e África do Sul.

Na sua terceira tentativa de alcançar a presidência, o foco da política externa petista era a reforma dos órgãos multilaterais, principalmente ONU, FMI e OMC, além da intenção de fortalecer as relações do país com a América Latina e África Meridional²⁰⁸. O ponto mais forte, e sobre o qual o partido mais se pronunciava era em relação à ALCA e às propostas neoliberais e de globalização.

Essa postura se manteve na linha partidária até meados da campanha

205 *Ibidem*.

206 PT. **Manifesto, Programa, Estatuto**. 1984.

207 PT *apud* ALMEIDA, Paulo Roberto de. A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores: Da Fundação à Diplomacia do Governo Lula. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 20, p. 87-102, jun. 2002.

208 ALMEIDA, op. cit.

presidencial de 2002, na qual o partido começou a amenizar seus velhos clichês, de “forma a se adequarem às novas realidades e à coalizão de forças com grupos nacionais moderados”²⁰⁹, que culminou na própria mudança de atitude do partido acerca da área de livre comércio, e de outras questões outrora controversas.

3.1 COMÉRCIO INTERNACIONAL

A principal característica do pensamento petista sobre o comércio internacional é o questionamento da correspondência entre o livre-comércio e a prática comercial internacional. A indagação petista extrapola a discussão superficial sobre o livre comércio. A proposta petista busca “aprofundar a relação entre comércio e desenvolvimento econômico, particularmente a afirmação de que o livre-comércio é um fator fundamental para o crescimento da economia”²¹⁰.

Em seu livro, o ex-secretário de Relações Internacionais do município de São Paulo, e ex-secretário de Relações Internacionais da Central Única dos Trabalhadores do Brasil, Kjeld Jakobsen, apresenta críticas ao discurso dominante no comércio internacional para justificar a adesão dos diferentes países ao liberalismo econômico e às regras da OMC.

De acordo com a visão petista, existem discursos errôneos sobre o livre comércio e as vantagens decorrentes dessa visão. Para o partido, o pensamento liberal [e neoliberal] nunca foi capaz de pôr em prática seus preceitos de igualdade de condições entre os países e principalmente a questão da liberdade comercial. O Partido faz alusão ao fato de que atualmente é “vedado aos países que hoje lutam pelo desenvolvimento utilizar as mesmas políticas que favoreceram os atuais países industrializados no passado.”²¹¹

Para o PT, se nem mesmo as discussões sobre as *commodities* e produtos agrícolas ainda não chegaram a um consenso, pondo em dúvida a máxima de que o livre comércio seria o caminho para o pleno desenvolvimento e

209 Ibidem, p. 92.

210 JAKOBSEN, Kjeld. **Comércio internacional e desenvolvimento - Do Gatt à OMC: discurso e prática.** Ed. Fundação Perseu Abramo. 2005

211 Ibidem.

que bastaria aos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento segui-lo para alcançar o crescimento econômico. Existe essa descrença em relação ao “poder” neoliberal como motor para o desenvolvimento de todos os países, por crer que exista atualmente uma assimetria de acesso aos mercados internacionais. Os países menos desenvolvidos ou em desenvolvimento

não possuem sequer o mesmo acesso aos mercados que os atuais países industrializados tiveram para vender os seus produtos primários, pois os preços de commodities vêm caindo e o comércio de produtos agrícolas é altamente distorcido por subsídios. É importante lembrar que todos os países desenvolvidos inauguraram sua participação no comércio mundial com a exportação de produtos primários.²¹²

Aliado a essa falsa condição de acesso, de acordo com o PT, as estruturas regulatórias do comércio de bens industriais criadas no pós-segunda guerra só fizeram aumentar as diferenças existentes entre os países pertencentes à chamada economia internacional, inclusive, e inicialmente, com a própria adoção do GATT como mecanismo de controle do comércio internacional. Com a implementação do acordo geral, os países protegidos por tarifas mais elevadas levaram vantagem naquele momento, pois “iniciaram as reduções tarifárias, que eram lineares, a partir de patamares mais altos que os outros”.²¹³

A cláusula 102 da Proposta de Resolução da Secretaria de Relações Internacionais do PT, apresentada no IV Congresso do partido em 2010, propõe a superação do neoliberalismo e também do capitalismo, exigindo diferentes estratégias de resistência, de construção do poder e do socialismo. Para tal, o partido apoia as iniciativas de integração regional, que reduziram as desigualdades & assimetrias, seja para atuar internacionalmente como bloco, seja para aproveitar melhor as potencialidades da América do Sul²¹⁴.

Para solucionar essas assimetrias, o Partido dos Trabalhadores²¹⁵ propõe algumas alternativas de reformas para as instituições e regimes do comércio. O primeiro ponto seria permitir um tratamento especial para os países menos desenvolvidos, seguido do fim da adesão ao livre-comércio como condi-

212 JAKOBSEN, op. cit.

213 Ibidem.

214 PT. Resolução aprovada pelo 4º Congresso sobre Diretrizes do Programa de Governo 2011 – 2014. 2010c.

215 JAKOBSEN, op. cit. PT, op. cit.

ção para ter acesso a recursos do FMI e do Banco Mundial e a manutenção das reformas já iniciadas nesses dois organismos de fomento internacional.

Na linha da nova arquitetura do sistema financeiro/comercial internacional estariam as propostas de reforma da OMC para assegurar transparência e democracia no seu funcionamento de acordo com as propostas das ONGs e da realização de auditorias periódicas sobre a evolução do comércio mundial e distribuição de seus resultados.

Para tal, os regimes internacionais deveriam garantir uma maior disciplina sobre as ações das corporações transnacionais, criação de um fundo para garantir os preços das commodities e fim dos subsídios à exportação de produtos agrícolas, que seriam alcançados na conclusão da Rodada de Doha, favorecendo os países pobres e em desenvolvimento e, no âmbito do G-20, contribuindo para a aplicação de políticas anticíclicas que permitam a retomada do crescimento e, sobretudo, o combate ao desemprego no mundo.

3.2 A FORMAÇÃO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS

A principal característica da política de parcerias internacionais do PT é marcada pelo conceito da pluralidade e da cooperação sul-sul. O PT apoia a política do governo Lula de abertura de novas embaixadas brasileiras em capitais da África e da Ásia, como exemplo da ampliação das parcerias estratégicas, além do contato estratégico com o Oriente Médio, e a aproximação com a América Latina²¹⁶.

Encontramos indícios dessa aproximação horizontal do país já no início do primeiro governo Lula: a proposta do PT para seu governo já pretendia conduzir uma “aproximação com países de importância regional, como África do Sul, Índia, China e Rússia”, com o objetivo de “construir sólidas relações bilaterais e articular esforços a fim de democratizar as relações internacionais e os organismos multilaterais.”²¹⁷

A candidata à sucessão presidencial Dilma Rousseff reafirma essa

216 PT, op. cit

217 DA SILVA, Luís Inácio Lula. **Programa de Governo**. 2002

postura ao colocar como ponto de sua política externa o fortalecimento das relações Sul-Sul, especialmente com os países africanos e com o IBAS e os BRIC's. Ao mesmo tempo, o Brasil mantém as tradicionais e sólidas relações com os Estados Unidos e com a União Europeia, sendo a diplomacia brasileira fiel aos princípios do multilateralismo na busca das reformas das instituições internacionais além da defesa de um relacionamento soberano com os países desenvolvidos no âmbito bilateral ou em instâncias como o G20.²¹⁸

Sem desconhecer nossas relações tradicionais – com Europa e Estados Unidos – fizemos um forte movimento em direção ao sul do planeta. Daí nossa política em relação à África, países árabes, China e Índia. Disso resultam novas alianças como o IBAS ou o BRIC, que expressam a nova configuração do mundo. É isso que explica por que a voz do Brasil se fez ouvir mais forte em distintos foros mundiais.²¹⁹

O partido²²⁰ acredita que essa maior articulação política entre os países do Sul alavancou a capacidade de barganha diante das potências ocidentais, o que garante informação de primeira-mão em ambientes cada vez mais cruciais para o desenvolvimento econômico mundial e contribui para o desenvolvimento sustentável desses países, interessante para o Brasil no longo prazo.

O direcionamento da política externa, de acordo com o líder petista na Câmara Federal Fernando Ferro²²¹, garante a valorização de laços culturais entre os povos, ferramenta importante para a promoção de um desenvolvimento que combata as assimetrias entre as economias desses países, que finalmente despertaram para o potencial de um relacionamento mais estreito entre os países.

Outra característica das parcerias internacionais do PT é a formação de parcerias entre os partidos e lideranças com os quais possui algum grau de identidade, por isso, o partido segue priorizando o Foro de São Paulo como

218 ROUSSEFF, Dilma. **Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira.** 2010

219 Ibid.

220 SOUZA, Marcos Rogério de; RIBEIRO, Ricardo Leito **Política externa do Governo Lula.** 2010.

221 FERRO, Fernando. **Cooperação necessária.** 2010.

instância comprometida com a confraternização, o diálogo, o intercâmbio de experiências, a solidariedade e a unidade de ação de amplos setores da esquerda do continente, sem perder de vista a pluralidade política e a diversidade cultural latino-americana e caribenha.²²²

Na região o partido continua se articulando com outros partidos, movimentos sociais, intelectualidade progressista e instituições de diferentes tipos, de forma que o projeto de integração idealizado pelo PT não fosse apenas um projeto abraçado somente pelos governos e burocracias estatais. Destacam-se, nesse sentido, iniciativas como o Fórum de São Paulo, o Fórum Social Mundial e a Aliança Social Continental. Esta última desenvolve importante trabalho de intercâmbio e busca de consenso em torno da construção de um projeto de integração regional solidário.²²³

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação partidária permite que indivíduos, temas e opiniões antes marginalizadas da política externa venham à tona e se apresentem para a comunidade nacional. Os partidos possuem como arena de atuação natural o ambiente legislativo, o qual possui seus trabalhos amplamente expostos pela mídia nacional, característica a qual permite que a opinião pública passe a se interessar pelo tema.

Acreditamos que a transferência dos ideários partidários para a política externa é algo quase natural na dinâmica da política brasileira. Quando um político assume o poder, ele busca transferir para suas ações as linhas e diretrizes de seus programas de governo. Não podemos negar que ocorra a transferência para a política externa, mesmo se utilizarmos o argumento de que a política externa é uma política blindada aos anseios políticos e passionais.

Percebemos, no caso do PSBD, uma postura de política externa alinhada à proposta ideológica do partido. No processo decisório do comércio, temos a proposta de separação do Itamaraty e o fortalecimento da CAMEX, além da

222 PT. Política Internacional do PT - Proposta de Resolução apresentada pela Secretaria de Relações Internacionais. 2010b. In: *Cadernos de textos para o 4º Congresso do PT Vol. 2*

223 Ibidem.

intensificação da participação empresarial na formulação da mesma, a qual demonstra de certa forma, o peso dos empresários dentro dos partidos. O alinhamento preferencial ao grande centro capitalista internacional é amplamente defendido pelo partido, uma vez que tem o foco principal no questionamento do alinhamento brasileiro ao terceiro mundo e na esquerda latina e mundial, acreditando que essa opção não seja benéfica para o desenvolvimento nacional. Um ponto que conjuga os dois itens analisados é a noção de inserção globalizada, a qual advém do líder e ex-presidente FHC.

No caso do PT, já vemos uma postura com reflexos do pensamento da esquerda nacional e latina. A preferência pelas parcerias plurais e cooperação sul-sul evidencia o caráter universalista do Partido dos Trabalhadores e do seu principal líder. De forma contrária ao PSDB, o PT defende que o país não deva se inserir nas regras do jogo da forma nas quais elas se encontram, o país deve inserir-se na lógica de globalização, mas utilizando essa inserção para modificar o atual cenário, e por isso defende as reformas dos organismos e, inclusive, da própria noção de livre comércio.

Dentro dessa argumentação sobre a impossibilidade de uma política apartidária, ou sem preferências ideológicas, gostaríamos de apresentar a proposição de que a política externa sofre com a influência dos partidos políticos, em decorrência da posição que os partidos políticos possuem na estrutura governamental e no processo de formulação das políticas públicas brasileiras. Nesse sentido, é importante perceber que o *locus* no qual os partidos estão enquadrados impacta a formulação da política externa.

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a política externa teve como linha mestra a visão de mundo propiciada pelo PSDB, enquanto o PT na oposição adotava uma postura mais crítica em relação ao governo. Na época, presenciávamos inúmeras declarações petistas denunciando a postura neoliberal que a política externa adotava. Com sua ascensão ao governo, o PT passa a ser o responsável pela condução da política externa, e de certa forma revê sua postura enquanto oposição, adotando posição mais moderada à política externa, mas não deixando de transferir para a política algumas linhas de seu pensamento.

Outro fator interessante sobre a importância que a posição política tem é a distribuição dos partidários dentro do processo de formulação da políti-

ca externa. Como apresentado por Almeida²²⁴, os partidos, inúmeras vezes, confiaram o Ministério das Relações Exteriores e os espaços decisórios a seus correligionários políticos, fato que não deixou de ser realizado na nossa “Nova República”, iniciando com Olavo Setúbal – fundador do PP -, passando por Fernando Henrique Cardoso – fundador do PSDB -, o próprio Celso Lafer, que outrora fora Ministro do Desenvolvimento do Governo FHC, até o atual Ministro Celso Amorim, filiado ao PT.

Cabe ressaltar, no entanto, que a aumento participação na política externa pode ser considerado um fenômeno da atual conjuntura brasileira. Historicamente consideramos não existir uma participação efetiva, apesar da extrema apatia dos partidos políticos sobre as questões da política externa. Os partidos não apresentavam programas consistentes com relação ao tema, e não se preocupavam em participar da discussão da política externa – tanto governo quanto oposição.

Com a politização recente da PEB, aliada ao processo de abertura do Itamaraty às demandas da sociedade e à percepção dos partidos sobre a importância dos temas externos para a sobrevivência dos seus governos, os partidos políticos começaram a fazer parte da comunidade da política externa brasileira, iniciando um dos principais debates acerca do tema, trazendo para o ambiente partidário os temas da política externa, aumentando gradativamente a participação dos partidos na PEB.

Consideramos que a tendência da participação partidária na PEB é aumentar, em função da própria lógica de competição política na qual os partidos estão inseridos. Ao perceber que o partido X passa a propor direções para a política externa e tem a possibilidade de liderar a formulação da política, o partido Y também começa a perceber a importância de tais considerações e inicia a pensar proposições de acordo com a visão do partido, e assim por diante.

É importante salientar que em nenhum momento consideramos a participação única e direta dos partidos na formulação da política. O processo de formulação da política externa envolve muito mais atores e, especialmente, é conduzido por uma burocracia, que, de certa forma, tende à manutenção de uma política coesa no tempo. Acreditamos que a variável par-

224 ALMEIDA, Paulo Roberto de. Os Partidos Políticos nas Relações Internacionais do Brasil - 1930-90. *Contexto Internacional*. Vol. 14, nº2, jul/dez. 1992.

tidária é apenas uma das matrizes ideológicas que influenciam o processo de decisão da política externa a qual não deve ser observada baseada na existência ou não, uma vez que essa é pontual e gradativa.

Porém, o partido no governo, apesar de possuir os mais poderosos mecanismos de ação, não tem a liberdade para agir de forma unilateral, sem considerar os interesses de outros grupos e setores da sociedade nacional. Os partidos sempre estão em constante negociação para conseguir alcançar seus objetivos políticos, e no caso da política externa, somam-se a essa gama de barganhas as responsabilidades que o partido assume de compromissos fixados pelos governos passados, garantindo que a política externa brasileira não se torne uma política de governo, mas, como muitos defendem, seja mantida como uma política de estado, pensada em médio-longo prazo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Os Partidos Políticos nas Relações Internacionais do Brasil - 1930-90. **Contexto Internacional**. Vol. 14, n°2, jul/dez. 1992.

_____. A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores: Da Fundação à Diplomacia do Governo Lula. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 20, p. 87-102, jun. 2002.

_____. A Política Externa nas Campanhas Presidenciais, de 1989 a 2002, e a diplomacia do governo Lula. In: ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações internacionais e política externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira**. Porto Alegre: Editora da UFRGS. 2004.

AZEREDO, Eduardo. **Discurso de análise da atuação da diplomacia brasileira em 2009 em 16/12/2009**. Senado Federal. 2009

BARBOSA, Rubens. **Palestra Concedida no Seminário Desafios do Brasil no Mundo Globalizado – 3º Congresso do PSDB**. 2007. Nov. de 2007. Disponível em: <<http://www.congressodopsdb.org.br/#>>. Acesso em: 02 out. 2010.

_____. O Impasse de Doha e o Comércio Externo Brasileiro. **Revista Interesse Nacional**. Ano 1 - Edição 4 – Jan/Mar. 2009.

_____. **Entrevista concedida a Revista Veja sobre pontos polêmicos na Política Externa Brasileira em 31/08/2010**. 2010a. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/internacional/brasil-nao-pode-respaldar-ditaduras-diz-o-diplomata-rubens-barbosa>>. Acesso em: 27. out. 2010.

_____. **Notas sobre Comércio Exterior**. 2010b. Disponível em: <<http://www.rbarbosa->

consult.com.br/artigo-notas-sobre-comercio-exterior-25-11-09.asp> Acesso em: 25 out. 2010.

BRASIL REAL. **O dilema das exportações** 2009. Cartas de Conjuntura. Instituto Teotônio Vilela , Nº 48, Ago.

BRASIL REAL. **A marcha ré do comércio exterior brasileiro**. 2010. Cartas de Conjuntura. Instituto Teotônio Vilela , Nº 56, Jan.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Plano de Governo**. 1998.

DA SILVA, Luís Inácio Lula. **Programa de Governo**. 2002.

FERRO, Fernando. **Cooperação necessária**. 2010. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/portalpt/noticias/governo-lula-10/fernando-ferro:-cooperacao-necessaria-4176.html>>. Acesso em: 27 out. 2010.

FORO DE SÃO PAULO. **Breve histórico**. 2009. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/portalpt/secretarias/relacoes-internacionais-13/foro-de-sao-paulo-154/pagina-1/>>. Acesso em: 15 nov. 2010.

JAKOBSEN, Kjeld. **Comércio internacional e desenvolvimento - Do Gatt à OMC: discurso e prática**. Ed. Fundação Perseu Abramo, 2005.

LAFER, Celso. A candidatura Dilma e a política externa. **Jornal Estado de São Paulo**. 18 de set. 2010.

MELLO, Patrícia Campos, Com Serra, uma diplomacia clássica. **Estado de São Paulo – Caderno Especial “O Brasil no Mundo”**. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,com-serra-uma-diplomacia-classica,592189,0.htm>>. Acesso em: 29 set. 2010.

PSBD. **Manifesto, Programa, Estatuto**. 1985

PSDB. **Programa Partidário**. 2007. Brasília. Nov.

PSDB. **PSDB critica rumo da política exterior do governo Lula- Parlamentares rechaçam alinhamento a países autoritários**. 2009. Agência Tucana. Disponível em: <<https://www2.psd.org.br/index.php/agencia-tucana/noticias/psdb-critica-rumo-da-politica-exterior-do-governo-lula/>>. Acesso em: 18 nov. 2010.

PT. **Manifesto, Programa, Estatuto**. 1984.

PT. Política Internacional do PT - Proposta de Resolução apresentada pela Secretaria de Relações Internacionais. 2010b. In: **Cadernos de textos para o 4º Congresso do PT, Vol. 2**.

PT. **Resolução aprovada pelo 4º Congresso sobre Diretrizes do Programa de Governo 2011 – 2014**. 2010c. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/portalpt/noticias/eleicoes-2010-11/leia-resolucao-aprovada-pelo-4o-congresso-sobre-diretrizes-do-programa->

-de-governo-3264.html>. Acesso em: 24 out. 2010.

ROUSSEFF, Dilma. **Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira**. 2010. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/portalpt/dados/bancoimg/101025143658BookOs13compromissoBaixa25-10-10-1%5B2%5D.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2010.

SHOLL, Paula. **Governo coloca credibilidade da política externa em risco**. Agência Tucana. Disponível em: <<https://www2.psd.org.br/index.php/agencia-tucana/noticias/governo-coloca-credibilidade-da-politica-externa-em-risco/>> Acesso em: 15 de out. 2010.

SERRA, José. **Programa de Governo -Uma Agenda para o Desenvolvimento Sustentável do Brasil**. 2010^a.

SERRA, José. Serra critica comércio exterior. **Jornal O Hoje**. 2010b Disponível em: <http://www.ohoje.com.br/politica/19-08-2010-serra-critica-comercio-externor/>>. Acesso em: 25 out. 2010.

SOUZA, Marcos Rogério de; RIBEIRO, Ricardo Leito. **Política externa do Governo Lula**. 2010. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/portalpt/noticias/eleicoes-2010-11/politica-externa-do-governo-lula-27101.html>>. Acesso em: 27 out. 2010.

VELLOZO LUCAS, Luiz Paulo. Baixos investimentos retardam o crescimento do país. **Diário Tucano**. 2010. Disponível em: <<http://www.psd.org.br/index.php/agencia-tucana/noticias/baixos-investimentos-retardam-o-crescimento-do-pais-diz-vellozo-lucas/>>. Acesso em: 20 out. 2010.



MULTILATERALISMO, MULTICULTURALISMO E COOPERAÇÃO SUL-SUL NO GOVERNO LULA: DIVERSIDADE CULTURAL E ANTI-HEGEMONIA

DHIEGO DE MOURA MAPA²²⁵

RESUMO

O presente trabalho trata da cultura como mecanismo diplomático na esfera de ação multilateral e institucional brasileira, ao longo do governo Lula. A vocação universalista da política externa brasileira se manifestou na última década por meio do esforço de estabelecimento da cooperação Sul-Sul. Aliada a uma inserção institucionalista, a ação diplomática se deu no sentido de criar coalizões ao Sul a fim de tornar as normas e regimes internacionais favoráveis aos interesses brasileiros. Nesse processo, o objetivo da pesquisa apresentada é demonstrar como que esse esforço diplomático foi acompanhado por iniciativas culturais conjugadas aos fins de política externa. Para tanto, buscou-se estabelecer a ligação entre as diretrizes de política externa, conforme presente nos discursos diplomáticos, e as ações culturais, materializadas em iniciativas, acordos e ações culturais divulgadas. A análise efetuada permite perceber que é palpável a preocupação diplomática com a cultura como instrumento de fortalecimento dos laços de cooperação que permitem maior conhecimento mútuo e vínculos intersocietários. Além disso, percebe-se a presença de um discurso multiculturalista que objetiva estabelecer a diversidade como norma no sistema internacional.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Diplomacia Cultural; Instituições e Regimes Internacionais; Governo Luiz Inácio Lula da Silva.

²²⁵ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI/UERJ), bolsista da CAPES, bacharel e licenciado em História pela UERJ (2009).

1 INTRODUÇÃO

Uma das características marcantes da diplomacia do governo Cardoso foi a estratégia de inserção internacional pela adesão a normas e regimes internacionais. Sob este aspecto, e aliado às reformas econômicas internas, sua política externa foi, por vezes, caracterizada como neoliberal, antes que institucionalista pragmática, como propõem alguns analistas. Em contraste, a diplomacia de Lula é apontada como que de rompimento com a da gestão anterior, já que é propositiva, no sentido de objetivar um ordenamento global menos assimétrico, dando certa ênfase às relações Sul-Sul.

É importante atentar, contudo, que a política externa de Lula não rompe com as normas ou regimes, mas atua no sentido de torná-los benéficos ao desenvolvimento nacional e ao arrefecimento da assimetria gerada pela globalização. Essa atuação institucionalista, que privilegia os foros multilaterais de discussão, utiliza a estratégia de criar coalizões ao Sul para fortalecer posicionamentos conjuntos. Esse aspecto indica uma característica daquilo que Redley Bull chama de sociedade internacional, a saber: “grupo de estados conscientes de valores e interesses, ligados por regras e instituições comuns”²²⁶, sendo essas instituições (“equilíbrio de poder, mecanismos diplomáticos, o sistema administrativo das grandes potências, a guerra”) os criadores de normas que contribuem para a manutenção da ordem internacional²²⁷.

Os mecanismos diplomáticos são os responsáveis pela comunicação, negociação, informação e minimização das fricções diplomáticas. Pode-se afirmar que um mecanismo diplomático privilegiado para a geração de integração entre os estados é a diplomacia cultural. A diplomacia cultural é, grosso modo, a utilização do patrimônio e das ações culturais como ferramenta para a consecução de objetivos de política externa, em meio ao movimento de intercâmbio cultural estabelecido entre os países e grupos sociais. A forma de implementação e condução da diplomacia cultural varia em conformidade com as metas de política externa traçadas por determinado governo. Para melhor compreender essa relação, no que tange à ação diplomática com pre-

226 BULL, R. A **sociedade anárquica**: um estudo da ordem na política mundial. São Paulo: Editora UnB, 2002. p. 19.

227 *Ibid.*, p. 88.

tensões de mudanças no sistema internacional, analisaremos a relação entre cultura e política internacional no governo Lula, cuja proposição se deu no sentido de estabelecer o multiculturalismo como elemento relevante do sistema internacional, dentro do arco de cooperação Sul-Sul.

2 MULTIPOLARIDADE E DIVERSIDADE CULTURAL

A política externa do governo Lula buscou apresentar-se, desde 2003, como agente de um novo dinamismo agregado à diplomacia brasileira, dado pelo rompimento com a crença da existência de um mercado internacional autorregulador e justo, cuja dinâmica proporcionaria ganhos àqueles que se abrissem ao seu movimento. A este respeito, Valter Pomar, secretário de Relações Internacionais do PT, não esconde que “o governo Lula nasceu da oposição ao neoliberalismo”, no qual a política externa esteve “desde o início sob hegemonia de concepções fortemente críticas ao neoliberalismo e a hegemonia dos Estados Unidos”. Tal posicionamento teria sido favorecido pela “existência, no Itamaraty, de uma corrente nacionalista, desenvolvimentista e pró-integração regional”, capitaneada por Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães. Tendo-se desenvolvido, por um lado, em um momento de crise do “ideário neoliberal” e da “hegemonia estadunidense”, e por outro lado, em um ambiente de transição na configuração da ordem no sistema internacional, “a atual política externa do Brasil corresponde aos interesses estratégicos de uma ‘potência periférica’”²²⁸.

O próprio ministro das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, sempre procurou enfatizar que a política externa teria por metas o combate às assimetrias internacionais e o auxílio ao desenvolvimento nacional. No discurso de posse do cargo ministerial isso já ficara evidente, pois Amorim afirmou: “o Brasil terá uma política externa voltada para o desenvolvimento e para a paz, que buscará reduzir o hiato entre nações ricas e pobres, promover o respeito da igualdade entre os povos e a democratização efetiva do sistema internacional”²²⁹. Ademais, deve-se perceber a importância atribu-

228 POMAR, V. “A política externa do Brasil”. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/portaltpt/secretarias/-relacoes-internacionais-13/artigos-129/a-politica-externa-do-brasil--parte-i-1480.html>>. Acesso em: 09 set. 2010.

229 Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, 01/01/2003. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos>. Acesso em: 19 maio 2009.

ida pelo ministro Amorim ao fortalecimento e ampliação da cooperação Sul-Sul, já que a peculiaridade da política externa do governo Lula residia em sua “vocação para o diálogo com atores de todos os quadrantes e níveis de desenvolvimento”²³⁰.

A defesa do fortalecimento do multilateralismo foi a linha de a o estratégica utilizada pela diplomacia brasileira em seu esforço de combate às assimetrias existentes no sistema internacional. Essa linha de a o parece ser inspirada nas proposi es do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (que atuou como secretário-geral das Rela es Exteriores durante um período do governo Lula), em seu ensaio “Quinhentos Anos de Periferia”, escrito em 1998. Nesta obra, Guimarães defende a ideia de que o mundo estaria organizado pela lógica das estruturas hegemônicas, segundo a qual os países centrais (capitalistas desenvolvidos) estabelecem as regras do jogo imposto aos países periféricos (menos desenvolvidos), no sentido de manter as formas de influência hegem nica²³¹. No contexto do pós-Guerra Fria, os EUA, na condi o de superpotência no centro das estruturas hegemônicas, manteria uma frente de atua o política, militar, econômica e ideológica, em especial na América Latina e no Brasil, a fim de ampliar e aprofundar sua capacidade de influência internacional, no intuito de elevar ainda mais seu poder econômico e político, de forma altamente assim trica²³².

Enquanto as estruturas hegemônicas procuram sua própria “preserva o e a expansão”, os grandes Estados periféricos – entre os quais, o Brasil – teriam por objetivo “participar dessas estruturas hegemônicas – de forma soberana ou não subordinada – ou promover a redu o de seu grau de vulnerabilidade diante dessas estruturas”²³³, devendo, para isso, unir forças com seus pares, em acordos estratégicos, a fim de combater a condi o de periféricos e impotentes. O pensamento de Guimarães traduz a percep o de que o cenário internacional mais benéfico aos interesses brasileiros seria o do mundo multipolar (institucionalizado por uma reforma no Conselho

230 AMORIM, C. L. N. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. In: **Diplomacia, Estratégia, Política**. Brasília: ano I, n  1, p. 41-48, out-dez 2004.

231 GUIMARÃES, S. P. **Quinhentos Anos de Periferia**: uma contribui o ao estudo de política internacional. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. da Universidade/UFRGS/Contraponto, 1999. p. 25-39.

232 GUIMARÃES, op. cit., p. 72-102.

233 Ibid., p. 135.

de Segurança da ONU), cujos polos de poder seriam centrados na Europa (sob o eixo França-Alemanha), na Ásia (eixo Japão-China) e na América do Sul (Brasil e Argentina como eixo sul-americano). Percebe-se, nisso, forte posicionamento anti-hegemônico, que tem, de certa forma, influenciado a diplomacia brasileira atual, que ruma em direção à África, Oriente Médio e Ásia, sem tirar os olhos dos EUA e da Europa, e tem procurado fortalecer o bloco regional de sua preponderância. Trata-se do combate às estruturas hegemônicas pelo multilateralismo, cuja concretude se dá por iniciativas que visam institucionalizar a cooperação e coordenação política internacional Sul-Sul, a exemplo da Unasul (União de Nações Sul-Americanas) e dos Fóruns IBAS (Índia – Brasil - África do Sul), ASPA (América do Sul - Países Árabes) e ASA (América do Sul - África).

A busca por uma ordem internacional mais favorável aos anseios nacionais, por via institucional multilateral, tem sido notória na política externa brasileira desde o fim da Guerra Fria, momento em que as polaridades ficaram indefinidas (findava o clássico conflito Leste-Oeste). Conforme Goffredo Junior ²³⁴, na medida em que “o cenário internacional de polaridades indefinidas abria espaço para a formulação de consensos axiológicos pela crença no universalismo e na possível convergência dos interesses da sociedade internacional” (visto que os embates ideológicos findaram junto com a Guerra Fria), é que “no início da década de 1990, o Brasil investiu pesado capital diplomático na tentativa de influenciar efetivamente na reformulação da ordem internacional”²³⁵, por uma perspectiva racionalista grotiana (ou institucionalista).

A perspectiva racionalista “se caracteriza pela importância do respeito às normas como um fator determinante na socialização dos Estados”²³⁶. Ao se traçar um mapa cognitivo de corte racionalista, tem-se que, no sistema internacional, os atores seriam os estados e as organizações internacionais (sendo que estas últimas determinariam a situação do sistema), cujo foco seria a cooperação (em vez do conflito e/ou relações de poder), visando sempre

234 GOFFREDO JUNIOR, G. S. de. **Entre Poder e Direito**: a tradição grotiana na política externa brasileira. Brasília: Funag, 2005. p. 99.

235 Loc. cit.

236 Ibid., p. 27.

uma noção de ordem baseada nas relações de cooperação (em detrimento da anarquia e equilíbrio de poder) orquestrada pelo tratamento nos foros internacionais²³⁷. Os embaixadores e/ou ministros de Estado Celso Lafer, Gelson Fonseca Jr. e Celso Amorim seriam exemplos de gestão diplomática de inspiração racionalista²³⁸. É nesse sentido que o governo Cardoso, que vigorou ao longo dos anos 90, procurou efetuar a inserção internacional do Brasil pela adesão a normas e regimes, enquanto que a política externa de Lula, sem abandonar a ação multilateral e institucional, busca a chamada “autonomia pela diversificação”²³⁹, em que o arco de alianças políticas se estende mais ao Sul a fim de lograr mudanças nas normas internacionais que sejam congruentes aos interesses brasileiros. No caso do governo Lula, essa ação visa combater as estruturas hegemônicas (em vez de a elas se adequar) e conferir uma diretriz multipolar ao sistema internacional.

É exatamente o combate às estruturas hegemônicas que tem fundamentado a promoção da diversidade cultural em relações internacionais, pois, de acordo com o ex-ministro da Cultura Gilberto Gil, a cultura seria um canal de “intervenção no modelo de globalização vigente”, haja vista que a “maior parte das trocas culturais entre as diferentes regiões ‘periféricas’ do globo é controlada pelo centro do sistema, concentrado no eixo Estados- -Unidos-Europa-Japão”; nesse cenário, segundo o ex-ministro Gil, o Brasil “deve se orientar pelo exercício da pluralidade, contra a imposição de uma cultura única”, atuando “na defesa e promoção tanto da diversidade cultural brasileira, no interior e exterior, quanto do acesso a outras culturas e a trocas”²⁴⁰, dados em duas vertentes: tanto na relação com os países vizinhos da região sul-americana (o que se incorpora ao esforço de integração regional), quanto no intercâmbio com os países africanos integrados à CPLP, que possuem laço histórico, linguístico e cultural com a sociedade brasileira.

Ao tratar da dimensão interna e externa da política cultural do governo Lula, Gilberto Gil, como ministro, sempre procurou transparecer que, en-

237 Ibid., p. 30.

238 Ibid., p. 98.

239 VIGEVANI, T. e CEPALUNI, G. “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”. *Contexto Internacional*, vol. 29, n. 02. Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rio, p. 273-335, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2009.

240 GIL, G. “Cultura, diversidade e acesso”. *Diplomacia, Estratégia e Política*. Out./dez. 2007. p. 52.

quanto no primeiro nível a ideia de democratização da cultura é um vetor fundamental que articula todo o desenvolvimento do setor, no nível externo o conceito-chave que funciona como eixo de articulação das ações culturais brasileiras é o de diversidade cultural, que é o elemento central daquilo que denominou de “agenda da cultura” em relações internacionais. A “agenda da cultura” seria pautada pelo combate a qualquer tipo de dominação hegemônica da economia da cultura e, também, pela defesa da diversidade cultural para o desenvolvimento da democracia e promoção da paz mundial, ou seja, a cultura como direito dos povos²⁴¹.

O posicionamento esboçado por Gilberto Gil, na condição de ministro da Cultura, é envolto tanto pelas discussões a respeito da reforma do Conselho de Segurança da ONU, quanto pela crítica à repercussão gerada pelo unilateralismo praticado pelo governo norte-americano, na invasão ao Iraque nesse início de século, em nome do combate ao terrorismo, que abarca, em si, um forte viés cultural. Por esse motivo, defende o multilateralismo e a diversidade cultural, pois “a concepção multilateral combina com a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais”. É com base nessa dimensão conceitual, e na respectiva diretriz político-diplomática, que se encaminham as relações culturais externas brasileiras no que respeita a estratégia de cooperação Sul-Sul.

3 CULTURA E COOPERAÇÃO SUL-SUL NO GOVERNO LULA

O objetivo de estabelecer a cooperação Sul-Sul e de realizar alianças estratégicas com nações emergentes são as linhas mestras traçadas pela política externa do governo Lula²⁴². Dentro deste projeto de inserção internacional, as relações do Brasil com países e regiões que integram a esfera geopolítica situada ao Sul do globo adquiriram elevada importância diplomática. Nesse

241 Cf. Discurso do Ministro Gilberto Gil sobre a promoção da Economia Criativa pelo governo brasileiro. 14/04/2005. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/forunsdecultura/economiadacultura/industrias-criativas>>. Acesso em: 19 maio 2009.

242 AMORIM, C. L. N. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. In: **Diplomacia, Estratégia, Política**. Brasília: ano I, nº 1, p. 41-48, out-dez 2004.

âmbito, é notório o fato de que as relações culturais se encaminharam dentro do arco estabelecido pelos objetivos mais amplos da política externa em tela²⁴³. Partindo dessa premissa, é possível compreender iniciativas culturais situadas na esfera de relações do Brasil com atores como Índia, China, países árabes (que integram a ASPA) e africanos (partícipes da CPLP e África do Sul, principalmente), conforme esboçaremos minimamente a seguir.

3.1 AS RELAÇÕES COM A ÁSIA: ÍNDIA E CHINA

A estratégia de inserção internacional adotada pelos formuladores de política externa, no governo Lula, se deu por uma percepção específica do sistema internacional: instável e que abre brechas ao esforço de estabelecimento da multipolaridade. Essa postura configuraria um plano de ação no qual o aprofundamento da cooperação Sul-Sul e do multilateralismo seriam redimensionados. Exemplo notório é a análise do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, ocupante do cargo de secretário-geral das Relações Exteriores: o sistema internacional, desde o colapso do socialismo real, passa por um processo de transformação profunda; esse cenário de mudança, a princípio, apontava para a unipolaridade com hegemonia dos EUA, contudo, a tendência apresentada no início do século XXI é de afirmação de um sistema multipolar, com algumas potências (Japão, União Europeia, China, Rússia) e uma hiperpotência (EUA) no centro do sistema, e as demais nações na periferia, em condição de vulnerabilidade²⁴⁴. O papel do Brasil, nesse cenário, seria de, a um só tempo, aproximar-se dos novos polos de poder e reforçar a aliança com a Argentina, a fim de consolidar proeminente projeção internacional.

²⁴³ É importante salientar, nesse ponto específico, que os setores burocráticos do MRE encaminham a cultura como um instrumento a serviço da política externa. Essa constatação é visível na percepção de Telles Ribeiro – que chefiou o Departamento Cultural do Itamaraty durante a gestão de Lula (presidência) e Amorim (MRE) –, para quem a diplomacia cultural pode ser definida como sendo “a utilização específica da relação cultural para a consecução de objetivos nacionais de natureza não somente cultural, mas também política, comercial ou econômica” (RIBEIRO, E. T. **Diplomacia Cultural: seu papel na política externa brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1989. p. 23), à semelhança do que fazem as chancelarias de potências como EUA, França, Inglaterra e Alemanha, cujo exemplo o Brasil deve seguir, através de maiores financiamentos à política cultural externa.

²⁴⁴ GUIMARÃES, op. cit., p. 259-267.

A ação diplomática nacional, portanto, deveria se orientar para reforçar a tendência à multipolaridade, com ascendência brasileira no sistema internacional, através do estabelecimento de parcerias estratégicas. Nesse aspecto, conforme Guimarães: “Em relação à **Ásia**, o Brasil se fez presente pela aproximação com a Índia e com a China, refletida na expansão do comércio e dos programas de cooperação científica”²⁴⁵. No movimento de aproximação diplomática estabelecido, os laços culturais não se fizeram esmorecer, pelo contrário, foram enfatizados tanto ao nível do discurso, quanto em algumas iniciativas importantes.

No caso das relações com a Índia, há de se destacar o Programa Cultural Brasil-Índia 2006-2007, que preconizava a realização de Semanas Culturais do Brasil na Índia e vice-versa, ao longo do ano de 2007, a fim de, conforme memorando de setembro de 2006: “apresentar a diversidade da herança cultural dos dois países, por intermédio de espetáculos de dança, música, mostras de pintura, artesanato, filmes e antiguidades [...] além de seminários e debates sobre temas relevantes da agenda de política cultural”²⁴⁶. A forma como tramitou o intercâmbio cultural no biênio 2006-2007 relaciona-se a uma continuidade e atualização periódica do Acordo de Cooperação Cultural entre Brasil e Índia, de 1968, cujos detalhes encontram-se no respectivo Programa Executivo Cultural²⁴⁷. É importante salientar que desde 2003 havia sido criado um Grupo de Trabalho na Comissão Mista Brasil-Índia para a discussão das áreas de cooperação em cultura e educação²⁴⁸.

Em novembro de 2008 ocorreu o Festival de Cultura Brasileira na Índia, com exposição fotográfica, de capoeira, música, gastronomia e sobre preservação de patrimônio (organizada pelo IPHAN)²⁴⁹. Ainda em abril do

245 Ibid., p. 447.

246 Cf.: MRE/DAI (Divisão de Atos Internacionais): MEMORANDUM DE ENTENDIMENTO ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA REPÚBLICA DA ÍNDIA COM VISTAS À IMPLEMENTAÇÃO DAS “SEMANAS DE CULTURA BRASILEIRA NA ÍNDIA” E DAS “SEMANAS DE CULTURA INDIANA NO BRASIL”.

247 Programa Executivo Cultural entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Índia para os anos 2006-2007. Disponível em: <http://www.fiscolex.com.br/doc_735976_BRASIL_INDIA.aspx>. Acesso em: 07 fev. 2011.

248 Comunicado Conjunto Brasil-Índia. Nova Delhi, 21 de outubro de 2003. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2003/10/21/comunicado-conjunto-brasil-india-nova-delhi-21-de/?searchterm=cultura%20%C3%8Dndia%20Brasil>>. Acesso em: 07 fev. 2011.

249 Nota nº 572 de outubro de 2008 (MRE): Festival de Cultura Brasileira na Índia. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2008/10/15/festival-de-cultura-brasileira-na-india/?searchterm=cultura%20%C3%8Dndia%20Brasil>>. Acesso em: 07 fev. 2011.

mesmo ano, foi discutido um acordo de Coprodução Audiovisual entre os dois países, concomitantemente às reuniões preparatórias para as Semanas Culturais, na qual se discutiu a possibilidade de realização de um Foco Índia no Festival do Rio de 2008²⁵⁰. Portanto, festivais e semanas culturais, com eventos e mostras diversificados foram uma constante nas relações entre Brasil e Índia ao longo do governo Lula.

A importância diplomática de tais eventos não deixou de ser observada em discurso presidencial, por ocasião de uma das visitas do ministro indiano ao Brasil, já que afirmou: “Estamos trabalhando com afinco para provar que nossa diversidade cultural não é algo que nos distancia, pelo contrário, é um trunfo e uma riqueza que nos une e que nos faz sentir parte de um mesmo projeto”, salientando a necessidade de a diplomacia brasileira olhar “para o Planeta Terra como um todo”, a fim de descobrir “em cada país, em função da sua potencialidade”, a maior possibilidade possível “de acordos, que pudermos estabelecer de trocas, que pudermos estabelecer de parcerias entre as nossas empresas, entre os nossos governos, entre os nossos artistas”²⁵¹.

Importante ação cultural tem-se efetuado através do Leitorado Brasileiro em Nova Délhi, conforme relato do Professor Carlos Gohn, um dos leitores brasileiros no período 2003-5. Segundo Gohn, a “abertura da política externa brasileira para o chamado diálogo sul-sul”, com destaque para a criação do IBAS e o “direcionamento para parcerias com a China tiveram, na seqüência, a criação de postos de leitorado brasileiro em universidades de alguns dos países envolvidos”, motivo pelo qual “a busca por maiores relações bilaterais certamente levou à criação do leitorado na universidade de prestígio da capital indiana”²⁵². A tradução de poemas de grandes autores brasileiros, o oferecimento de disciplinas que versassem

250 Assessor Internacional da ANCINE participa de encontro na Índia. Disponível em: <<http://www.ancine.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=6077&sid=83>>. Acesso em: 07 fev. 2011.

251 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Cerimônia de Assinatura de Atos e Declaração à Imprensa, por ocasião da Visita Oficial ao Brasil do Primeiro-Ministro da Índia, Manmohan Singh - Palácio da Alvorada, Brasília, DF, 12/09/20[?]. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/145236462191-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio/?searchterm=cultura%20C3%8Dndia%20Brasil>>. Acesso em: 07 fev. 2011.

252 GOHN, C. “O Leitorado em Nova Delhi e o ensino de Português Língua Estrangeira na perspectiva da diplomacia cultural”. Boletim do Neásia, nº 51, out. 2006. Disponível em: <http://vsites.unb.br/ceam/neasia/boletins/artigo_carlos_gohn041006.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2011.

sobre o Brasil no meio acadêmico indiano, a realização de um festival de filmes brasileiros em 2005 e a realização de exposição artística fazem parte da alçada do leitorado.

Algo semelhante ocorre na China, onde o processo de divulgação da língua e cultura brasileira tem-se consolidado desde 2004, quando foi inaugurado o Núcleo de Cultura Brasileira na Universidade de Pequim. Não obstante, a região de Macau é um espaço privilegiado para as relações culturais entre Brasil e China, tendo em vista a herança comum portuguesa, tanto que, em 2004 mesmo, o então Ministro da Cultura, Gilberto Gil, realizou palestra na Universidade de Macau sobre o potencial da cooperação entre o Brasil e a RAEM (Região Administrativa Especial de Macau, da República Popular da China) no campo cultural²⁵³.

A parceria estratégica entre Brasil e China foi fortalecida em 2006, por ocasião da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), realizada em Pequim, cujo objetivo declarado era o “desenvolvimento conjunto, o progresso social e impulsionar a cooperação ‘sul-sul’”²⁵⁴. A área cultural-educacional foi observada pela COSBAN, através da criação da Comissão Mista Cultural, como um desdobramento da Subcomissão Cultural (reunida anteriormente à COSBAN, junto com a Subcomissão Política e a Subcomissão Agrícola, o que demonstra o grau de importância da cultura nas relações sino-brasileiras). Nesse sentido, observa-se que esse nível de interação é um avanço realizado a partir do Acordo de Cooperação Cultural e Educacional entre o Brasil e a China, assinado em primeiro de novembro de 1985 e em vigor desde 8 de março de 1988, que orientou os Programas-Executivos do Acordo de Cooperação Cultural e Educacional entre Brasil e China para os anos de 2001-2004 e para os anos de 2006 a 2008²⁵⁵.

Em termos objetivos, o que ficou acertado na COSBAN foi o compromisso em coordenar ações de incentivo à economia criativa, intensificar a

253 Nota nº 315 de julho de 2005 (MRE): Visita ao Brasil do Chefe do Executivo da Região Administrativa Especial de Macau, da República Popular da China - 19 a 25 de junho de 2005. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2005/06/20/visita-ao-brasil-do-chefe-do-executivo-da-regiao/?searchterm=cultura%20China%20Brasil>>. Acesso em: 07 fev. 2011.

254 Ata final da Primeira Sessão da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2006/03/24/ata-final-da-primeira-sessao-da-comissao-sino/?searchterm=cultura%20China%20Brasil>>. Acesso em: 07 fev. 2011.

255 Ibidem.

cooperação nas áreas esportiva, de cinema e de televisão, promover a diversidade cultural através da cooperação cultural multilateral, na preservação das respectivas culturas nacionais e no aprofundamento da amizade e conhecimento mútuo. É no âmbito desse processo que foram abertos leituros de língua portuguesa na China e houve a inauguração de Institutos Confúcio no Brasil, com a função de estreitar laços de cooperação em educação, cultura, imprensa, turismo e esporte ²⁵⁶. Destarte, em maio de 2009 o processo foi adensado com a inauguração do Centro de Estudos Brasileiros em Pequim, momento no qual o presidente afirmou em discurso que o “mundo multipolar que emerge no século XXI vai nos encontrar atuando no centro do processo decisório global com uma perspectiva multilateral”, motivo pelo qual Brasil e China devem compreender que a “troca de experiências sobre nossas realidades representa fator de enriquecimento dessas duas grandes nações” e, sendo assim, o governo brasileiro objetivava “conhecer melhor a cultura milenar da China e gostaríamos que os chineses soubessem mais sobre a arte e a literatura brasileira”²⁵⁷. Esse fator, por si só, demonstra a imbricação entre intercâmbio cultural e questões político-diplomáticas, conforme manejado pela política externa brasileira.

Firmou-se, nesse sentido, o Mês Cultural da China no Brasil, em 2010, e a contraparte Mês Cultural do Brasil na China, em 2011, conforme estabelecido pelo Programa Executivo de Cooperação Cultural relativo ao biênio 2010-2011²⁵⁸. O mesmo documento preconiza a troca de experiências e informações concernentes a políticas públicas em cultura, nas mais diversas esferas (patrimônio, difusão linguística, música, dança, artes, literatura, teatro, cinema etc.).

256 Nota nº 224 de maio de 2009 (MRE): Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à China - Pequim, 18 a 20 de maio de 2009 - Declaração Conjunta. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/05/19/372234916633-visita-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-a/?searchterm=cultura%20China%20Brasil>>. Acesso em: 07 fev. 2011.

257 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de inauguração do Centro de Estudos Brasileiros - Pequim - China, 19/05/2009. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/969873719777-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio/?searchterm=cultura%20China%20Brasil>>. Acesso em: 07 fev. 2011.

258 Atos assinados por ocasião da visita do Presidente da República Popular da China, Hu Jintao - Brasília, 14 e 15 de abril de 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2010/04/15/atos-assinados-por-ocasio-da-visita-do-presidente/?searchterm=cultura%20China%20Brasil>>. Acesso em: 07 fev. 2011.

3.2 O MUNDO ÁRABE: CULTURA NA CÚPULA ASPA

A dimensão planetária, com ênfase nas relações sul-sul, da política externa do governo Lula, fez-se presente na região ocupada pelos árabes, no arco que vai do Norte da África à Península Arábica. Conforme o próprio presidente Lula declarou à imprensa em 2005, o “Brasil abriu-se igualmente para o mundo árabe e o principal resultado desta abertura foi a Cúpula América do Sul - Países Árabes”²⁵⁹. Ao explicar essa dimensão da diplomacia brasileira, o ministro Amorim, desde o início de sua gestão à frente do Itamaraty, já deixara claro que implementaria uma “política externa voltada para o desenvolvimento e para a paz, que buscará reduzir o hiato entre nações ricas e pobres, promover o respeito da igualdade entre os povos e a democratização efetiva do sistema internacional”²⁶⁰. A consequência dessa postura foi, ainda nas palavras de Amorim: “o fortalecimento do Mercosul [...] [a construção da] Comunidade Sul-Americana de Nações [atual Unasul] e aconteceu a integração com a África, países árabes e outros países em desenvolvimento”²⁶¹. A integração com os países árabes, como se pode perceber, se deu em âmbito inter-regional, tendo como plataforma a Unasul, sob iniciativa e liderança brasileira no processo, na chamada Cúpula ASPA. Logicamente que as relações culturais Brasil-países árabes se deram sob os auspícios da cúpula.

A Cúpula ASPA é um mecanismo de cooperação inter-regional, impulsionado pela existência de afinidades políticas e culturais, dado por iniciativa de Lula da Silva em 2003 (na primeira viagem presidencial que fez aos países árabes). A I Cúpula ASPA ocorreu em maio de 2005, em Brasília, e a II Cúpula ASPA se deu em março de 2009, em Doha²⁶². Trata-se de uma iniciativa que conjuga países da Liga dos Estados Árabes (22) e os da Unasul (12).

259 Declaração à imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita oficial ao Brasil do Presidente dos Estados Unidos da América, George W. Bush. Granja do Torto, Brasília, 06/11/2005. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos>. Acesso em: 19/05/2009.

260 Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, 01/01/2003. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos>. Acesso em: 19/05/2009.

261 Entrevista concedida pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, ao Jornal do Brasil. Brasília, 24/10/2006. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos>. Acesso em: 19/05/2009.

262 Dados sobre a Cúpula ASPA disponíveis em: <http://www2.mre.gov.br/asp/br_home.htm>. Acesso em: 12 nov. 2010.

A Cúpula ASPA possui cinco comitês setoriais, relativos às áreas econômica, cultural, científico-tecnológica, ambiental e social. As posições conjuntas, no que diz respeito à Política Internacional, relacionam-se à reforma das organizações internacionais (ONU e CSNU), diálogo de civilizações (em oposição ao “choque de civilizações”), reforço do multilateralismo e defesa da paz no Oriente Médio. Uma iniciativa significativa no tocante ao intercâmbio cultural é o projeto BibliASPA (Biblioteca e Centro de Pesquisas América do Sul-Países Árabes), cujo objetivo é a tradução de livros e realização de palestras e eventos, aumentando o nível de conhecimento e entendimentos recíprocos.

A BibliASPA organiza cursos, conferências, congressos, mostras de cinema/arte e edita a Revista Fikr de Estudos Árabes, Africanos e Sul-Americanos²⁶³. A ideia de criação da BibliASPA foi discutida em meio às reuniões ministeriais da Cúpula ASPA. Em 2005 foi apresentada uma proposta/contribuição sul-americana ao assunto, segundo as proposições do Professor Paulo Daniel Farah (Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, Brasil)²⁶⁴. Conforme o projeto de estatuto da instituição, a BibliASPA possui uma sede permanente em Argel, capital da Argélia, e é dotada de personalidade jurídica e autonomia financeira e administrativa²⁶⁵.

A BibliASPA foi criada com o objetivo de promover, difundir e proteger o patrimônio material e imaterial das culturas árabe e sul-americana, além de apoiar intercâmbios acadêmicos, cuja estrutura abarca uma rede integrada de bibliotecas árabes-sul-americanas autônomas nacionais, regionais e locais com independência funcional editorial, de gestão, financeira e administrativa²⁶⁶. No Brasil, o Espaço BibliASPA está localizado no bairro de Santa Cecília, em São Paulo, sob coordenação do Professor Paulo Farah, já conta com traduções de importantes obras históricas, literárias e gramaticais publicadas, possui um Centro de Pesquisa (integrado a con-

263 Dados sobre a BibliASPA disponíveis em: <<http://www.bibliaspa.com.br>>. Acesso em: 07 fev. 2011.

264 Linhas estruturais para o Projeto de Criação da Biblioteca/Centro de Pesquisa América do Sul-Países Árabes. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/aspa/documentos.html>>. Acesso em: 07 fev. 2011.

265 Proyecto de Estatuto de La Biblioteca Arabe-Suramericana. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/aspa/documentos.html>>. Acesso em: 07 fev. 2011.

266 Ibidem.

gêneres sul-americanos e árabes), possui diversificado acervo de consulta (CDs, DVDs, periódicos, livros, teses e mídias interativas), organiza exposições itinerantes e virtuais, promove festivais de cinema e fornece cursos de língua e cultura árabe²⁶⁷. Trata-se, portanto, de uma via institucional de organização de trocas culturais, vinculada a um projeto político mais amplo, materializado pela Cúpula ASPA.

3.3 POLÍTICA AFRICANA: DISCURSO CULTURALISTA E INICIATIVAS DIPLOMÁTICAS

No âmbito das relações diplomáticas entre o Brasil e países africanos, é nítido o uso, tanto externo quanto interno, do capital cultural afro-brasileiro, historicamente constituído, para o firmamento de acordos de cooperação diversos e o estabelecimento de parcerias, tanto para o incremento de intercâmbios comerciais, culturais, educacionais, de saúde etc., quanto para o fortalecimento dos países em desenvolvimento nas negociações em órgãos multilaterais através de reivindicações unificadas.

Ao nível do discurso, a cultura é vista como uma via de estreitamento de laços para o alcance de objetivos diversos. Além disso, ressalte-se a importância conferida ao multiculturalismo em relações internacionais como forma de defesa do patrimônio cultural e de combate à hegemonia cultural²⁶⁸, o que se desdobrou, em nível interno, na atuação do Ministério da Cultura no que diz respeito à política de valorização da cultura afro-brasileira, e na criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), em 21 de março de 2003.

No momento de instalação da SEPPIR, Lula declarou que, por “razões históricas, e pela importância da população negra no Brasil, a Secretaria terá o seu foco principal nos problemas dessa etnia”, sendo “uma resposta positiva do Brasil às questões levantadas em 2001, pela Terceira Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e

267 Cf.: <<http://www.bibliaspa.com.br>>. Acesso em: 07 fev. 2011.

268 MAPA, D. de M. “Diplomacia e Cultura no governo Lula (2003-2006)”. Revista Eletrônica Cadernos de História, vol. VIII, ano 4, nº 2, p. 45-54, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.ichs.ufop.br/cadernosdehistoria/download/CadernosDeHistoria-08-04.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2011.

Intolerância”²⁶⁹ (a Declaração de Durban²⁷⁰). Na ocasião, Lula acrescentou: “Nas relações internacionais, o nosso país praticamente esqueceu a África. O meu governo vai voltar a dar atenção a esse grande continente [...] Vamos buscar maior intercâmbio político, cultural e comercial”²⁷¹.

A defesa da cultura afro-brasileira e o combate ao preconceito racial é uma plataforma política histórica da base aliada do governo Lula. A existência, desde 1995, da Secretaria Nacional de Combate ao Racismo do PT (Partido dos Trabalhadores), é um demonstrativo da articulação partidária em torno do movimento negro, onde o tema da diáspora africana é peculiar. Portanto, ações culturais internas de valorização da cultura afro-brasileira (obrigatoriedade do ensino da história e cultura africana nas escolas, as cotas raciais para o ingresso em universidades públicas, criminalização do preconceito racial etc.), são acompanhadas de ações externas de aproximação ao continente africano, em resposta àqueles anseios domésticos. O próprio ministro Amorim declarou em 2006: “Em consonância com a ação governamental no plano interno, temos trabalhado para promover a igualdade racial também no âmbito internacional”²⁷².

A política de defesa da cultura africana no Brasil, do MinC, é levada a cabo pela Fundação Cultural Palmares (FCP), cuja atuação internacional tem procurado promover ações conjuntas ao Senegal, Benin, além de apresentar projetos à CPLP e buscar fomentar o intercâmbio afro-latino, através

269 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de instalação da SEPPPIR. Palácio do Planalto, 21 de março de 2003. Disponível em: <<http://www.pt.prg.br/portalpt/secretarias/-combate-ao-racismo-14/regimento-interno-133/discurso-do-presidente-na-criacao-da-sepppir-815.html>>. Acesso em: 09 set. 2010.

270 A Declaração de Durban, assinalada por Lula em seu discurso, propõe a constituição de uma “ordem social e internacional” na qual os efeitos danosos da globalização (“a pobreza, o subdesenvolvimento, a marginalização, a exclusão social, a homogeneização cultural”) sejam superados pelo “aprimoramento da cooperação internacional para promover a igualdade de oportunidades no mercado, o crescimento econômico, o desenvolvimento sustentável”, no qual a “Comunidade Internacional compromete-se a trabalhar para a integração benéfica entre os países em desenvolvimento na economia mundial e a combater a marginalização”. Cf. Declaração de Durban. Relatório da Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. Durban, 31 de agosto a 08 de setembro de 2001. Disponível em: <http://www.comitepaz.org.br/Durban_1.htm>. Acesso em: 09 set. 2010.

271 *Ibidem*.

272 Artigo do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, intitulado “O Dia da Consciência Negra”, publicado no jornal “A Tarde” - Salvador, BA, 20/11/2006. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaixador-celso-luiz-nunes-amorim/880090862424-artigo-do-ministro-de-estado-das-relacoes/?searchterm=cultura%20%C3%81frica%20Brasil>>. Acesso em: 07 fev. 2011.

de iniciativas como o “Observatório Afro-Latino” e o I e II “Encontro Ibero-americano de Ministros da Cultura para a Agenda Afro-Descendente nas Américas”²⁷³, que deram origem à “Declaração de Cartagena”²⁷⁴ (agenda afro-descendente nas Américas). É importante, ainda, ressaltar a atuação do Departamento Cultural do Itamaraty na promoção de eventos artísticos e culturais em embaixadas e institutos culturais brasileiros espalhados ao redor do mundo²⁷⁵.

Atualmente, os Centros Culturais Brasileiros contam 6 (seis) unidades no continente africano²⁷⁶. Na África, os Centros Culturais localizam-se nas capitais dos países de língua oficial portuguesa (Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde) e da África do Sul. Os Palops (países de língua oficial portuguesa) são porta de entrada natural ao esforço de divulgação da cultura brasileira por relações não apenas linguísticas, mas histórico-culturais. Os Centros Culturais atuam pelo oferecimento de cursos e oficinas sobre língua e cultura brasileira (música, dança, literatura etc.), sessões de divulgação do cinema brasileiro e disponibilizam ao público, diariamente, uma sala de Internet e uma biblioteca, com acesso gratuito, a exemplo do que ocorre no Centro Cultural Brasil Cabo Verde²⁷⁷.

No que concerne à África do Sul, deve-se ressaltar a relevância política do intercâmbio cultural, já que, pela percepção da diplomacia brasileira, desde o fim do *apartheid*, este país desponta como liderança na África Austral (cujo importante elo de ligação com o Brasil se dá pelo corredor Atlântico Sul, a Zopacas), motivo pelo qual vínculos têm sido estreitados desde o governo Cardoso e foram aprofundados no governo Lula, principalmente pela configuração do Foro IBAS (Índia-Brasil-África do Sul).

273 Cf. site da FCP, disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/>>. Acesso em: 09 set. 2010.

274 Declaración de Cartagena. Agenda Afrodescendiente em las Américas. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/_temp/sites/000/2/download/noteia.pdf>. Acesso em: 09 set. 2010.

275 Os Centros Culturais do Brasil (que são instituições diretamente subordinadas ao Chefe de Missão Diplomática ou repartição consular do Brasil em cada país), por exemplo, enquanto órgãos de promoção da cultura brasileira, são responsáveis pelo (a): ensino sistemático da Língua Portuguesa falada no Brasil; difusão da Literatura Brasileira; distribuição de material informativo sobre o Brasil; organização de exposições de artes visuais e espetáculos teatrais; difusão de nossa música; divulgação da cinematografia brasileira; além de outras formas de expressão cultural brasileira, como palestras, seminários etc.

276 Dados disponíveis no sítio do Departamento Cultural do Itamaraty: <<http://www.dc.mre.gov.br/>>. Acesso em: 19 mai. 2009.

277 Cf. <<http://www.ccb.cv/site>>. Acesso em: 07 fev. 2011.

Concretizado pela “Declaração de Brasília”, o IBAS é um mecanismo de coordenação entre os três países emergentes (democracias multiétnicas e multirraciais), determinados a construir uma nova arquitetura internacional. Seus pilares de sustentação são: 1. concertação política; 2. cooperação setorial; 3. o Fundo IBAS.²⁷⁸ O IBAS se encaminha para o fortalecimento de posições conjuntas em temas debatidos em órgãos internacionais, ao mesmo tempo em que procura fomentar áreas de cooperação a fim de que o baixo grau de interdependência econômica não gere entraves. Não obstante, foi criado um mecanismo de aproximação intersocietária no âmbito do Fórum, denominado de IBAS-Cultural, iniciativa declaradamente “criada para aproximar os povos dos três países-membros por meio de suas manifestações artísticas e culturais”, cujo resultado concreto já se fez notar em 2007, em Salvador (BA), no I Festival de Música e Dança do IBAS, promovido pelo Ministério das Relações Exteriores, com apoio da Secretaria de Cultura do Estado da Bahia²⁷⁹.

O IBAS-Cultural, aliado ao Centro Cultural Brasileiro na África do Sul e ao leitorado brasileiro na Índia, demonstram a importância da cultura como instrumento diplomático para o fortalecimento de relações entre nações que postulam um ordenamento global multipolar, cujas proposições têm-se institucionalizado através do IBAS. Para além disso, no caso específico do continente africano, a política externa de Lula demonstrou vocação para ampliar o raio de ação diplomática, não se restringindo à África do Sul e aos Palops.

A importância atribuída pela diplomacia de Lula à África fez-se notória nos laços culturais existentes, já que, logo em novembro de 2003, na primeira viagem que realizou ao continente, inauguraram-se os Centros de Estudos Brasileiros (CEB) em Angola e Moçambique²⁸⁰. Além dos CEBs, há ainda a rede de Leitorados subsidiados pelo Departamento Cultural do Itamaraty, que atua em universidades estrangeiras de prestígio, e reúne pro-

²⁷⁸ Dados sobre o Fórum IBAS disponíveis em: <<http://forumibsa.org/interna.php?id=23>>. Acesso em: 24 out. 2010.

²⁷⁹ Nota 512 de outubro de 2007 (MRE): I Festival de Música e Dança do IBAS – Salvador, 24 a 27 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2007/10/24/i-festival-de-musica-e-danca-do-ibas-salvador-24-a/?searchterm=cultura%20%C3%81frica%20Brasil>>. Acesso em: 07 fev. 2011.

²⁸⁰ Nota 515 de novembro de 2003 (MRE): Centros de Estudos Brasileiros em Angola e Moçambique - Homenagem aos Embaixadores Ovídio de Andrade Melo e José Aparecido de Oliveira. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2003/05/centros-de-estudos-brasileiros-em-angola-e/?searchterm=cultura%20%C3%81frica%20Brasil>>. Acesso em: 07 fev. 2001.

fessores especialistas em língua portuguesa, literatura e cultura brasileira. Os leitorados brasileiros existentes na África atuam em universidades proeminentes de cidades como Acra (Ghana Institute of Languages), Bissau (Universidade Amílcar Cabral - Grupo Lusófona), Cotonou (Universidade Abomey-Calavi), Lagos (Universidade do Estado de Lagos; Universidade Obafemi Awolowo), Libreville (Universidade Omar Bongo), Maputo (Instituto Superior de Tecnologia de Moçambique), Nairobi (Kenyatta University) e São Tomé (Instituto Superior Politécnico)²⁸¹.

A própria aproximação diplomática ao continente africano se dá por meio de um discurso culturalista, mas que guarda nítidas questões estratégicas de inserção internacional. Ao falar à União Africana, em 2009, o presidente Lula endossou esse aspecto ao afirmar: “Herdamos da África uma cultura que impregna nossa língua”, pontuando que a “prioridade para as relações com a África, decidida pelo meu governo, passou a ser política de Estado”, não pelo desejo de “expiar a culpa de um passado colonial”, mas sim porque o “Brasil deseja ser parceiro em projetos de desenvolvimento”, no sentido de “compartilhar experiências e lições, somar esforços e unir capacidades”, pois essa seria a única forma de Brasil e África se tornarem “atores e não meras vítimas na transformação da atual ordem mundial”²⁸².

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ação internacional brasileira durante a gestão de Lula da Silva teve forte dimensão multilateral, cuja protagonismo em instituições e regimes internacionais era regulado por uma diretriz anti-hegemônica e pró-multipolarização do sistema internacional. Esse conjunto de referências praxiológicas se aliou à tradição universalista da política externa do Brasil e juntos fizeram emergir uma forma de atuação globalista, pragmática e protagônica, que procurou privilegiar o âmbito das relações Sul-Sul.

²⁸¹ Cf. <http://www.dc.mre.gov.br/lingua-e-literatura/leitorados>>. Acesso em: 07 fev. 2011.

²⁸² Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva na cerimônia de abertura da 13ª Assembleia da União Africana - Sirte-Líbia, 01/07/2009. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/202709479479-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio/?searchterm=cultura%20%C3%81frica%20Brasil>>. Acesso em: 07 fev. 2011.

Esse direcionamento dado à diplomacia do governo Lula logrou coalizões ao Sul de projeção e proeminência, como os foros IBAS, ASPA e ASA, além do G-20 (no arco das negociações comerciais na OMC). Esses espaços de diálogo multilateral ao Sul foram reforçados por iniciativas culturais institucionalizadas (a exemplo da BibliASPA, dos leitorados, dos programas de cooperação cultural e dos Centros Culturais Brasileiros, seja na Ásia, na África ou no mundo árabe), que serviram como mecanismos diplomáticos para normatizar e aprofundar vínculos diplomáticos e estratégicos importantes ao interesse nacional. Ao mesmo tempo, a atuação cultural e diplomática brasileira no período sempre foi acompanhada do discurso de defesa da diversidade cultural, que pretende estabelecer o multiculturalismo como norma nas relações internacionais.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, C. L. N. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. In: **Diplomacia, Estratégia, Política**. Brasília: ano I, nº 1, p. 41-48, out-dez 2004.
- BULL, R. **A sociedade anárquica**: um estudo da ordem na política mundial. São Paulo: Editora UnB, 2002.
- GIL, G. “Cultura, diversidade e acesso”. **Diplomacia, Estratégia e Política**. Out./dez. 2007.
- GOFFREDO JUNIOR, G. S. de. **Entre Poder e Direito**: a tradição grotiana na política externa brasileira. Brasília: Funag, 2005.
- GOHN, C. “O Leitorado em Nova Delhi e o ensino de Português Língua Estrangeira na perspectiva da diplomacia cultural”. **Boletim do Neásia**, nº 51, out. 2006. Disponível em: <http://vsites.unb.br/ceam/neasia/boletins/artigo_carlos_gohn041006.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2011.
- GUIMARÃES, S. P. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- _____. **Quinhentos Anos de Periferia**: uma contribuição ao estudo de política internacional. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. da Universidade/UFRGS/Contraponto, 1999.
- MAPA, D. de M. “Diplomacia e Cultura no governo Lula (2003-2006)”. **Revista Eletrônica Cadernos de História**, vol. VIII, ano 4, nº 2, p. 45-54, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.ichs.ufop.br/cadernosdehistoria/download/CadernosDeHistoria-08-04.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2011.

POMAR, V. “A política externa do Brasil”. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/porta/pt/secretarias/-relacoes-internacionais-13/artigos-129/a-politica-externa-do-brasil--parte-i-1480.html>>. Acesso em: 09 set. 2010.

RIBEIRO, E. T. **Diplomacia Cultural**: seu papel na política externa brasileira. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1989.

VIGEVANI, T. e CEPALUNI, G. “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”. **Contexto Internacional**, vol. 29, n. 02. Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rio, p. 273-335, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2009.



A DIPLOMACIA CULTURAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

LEILA BIJOS²⁸³

VERÔNICA ARRUDA²⁸⁴

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar a diplomacia cultural empreendida pelo Governo brasileiro como instrumento de política externa para a promoção dos programas de inclusão social do Brasil no exterior. A análise ressalta que a política externa e a cultura fazem parte de um projeto de Estado que busca o desenvolvimento nacional através da promoção da diversidade cultural. Nesse sentido, o estudo da diplomacia cultural permite a compreensão de novas formas de inserção internacional, com a participação de instituições de ensino superior, centros de pesquisa, órgãos do Governo do Distrito Federal e organizações não governamentais.

Palavras-chave: Inclusão Cultural; Políticas Públicas e Sociais; Diplomacia Cultural.

1 INTRODUÇÃO

O fim da Guerra Fria e os efeitos do processo de globalização levaram o Brasil a se ajustar à nova realidade internacional, sair de seu isolacionismo, e buscar um papel de maior relevância no cenário externo. O desenvolvimento brasileiro das últimas duas décadas, aliado ao crescente envolvimento

²⁸³ Leila Bijos é Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), professora adjunta do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília, pesquisadora visitante da Universidade da Califórnia em San Diego, U.S.A, e da Universidade de Tsukuba, no Japão. Email: lbijos@ucb.br.

²⁸⁴ Verônica Arruda é Bacharel em Relações Internacionais pelo UDF e Mestranda pela Universidade de Brasília, membro do núcleo de pesquisa *Laboratório de Política Internacional*, sob a coordenação da Profa. Dra. Leila Bijos.

mento do Brasil nos grandes temas internacionais: direitos humanos, programas de erradicação da fome, Bolsa Escola, liderança da missão de paz da ONU no Haiti, participação como credor do FMI, produção e disseminação dos biocombustíveis, entre outros, são respaldados por uma política externa que visa a uma inserção cada vez maior no cenário internacional. Conseqüentemente, o número de parceiros internacionais aumenta exponencialmente a cada dia, o que mostra a necessidade de consolidar novas parcerias, bem como atrair outras.

Com essa inserção externa mais proativa, é imperativo que o país multiplique os mecanismos que possam contribuir para a consecução das metas traçadas por sua política externa, assim como seu compromisso com as Metas de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas²⁸⁵. Deste modo, a diplomacia cultural emerge como uma das mais completas ferramentas capazes de consolidar a posição brasileira em lugar destacado no cenário internacional, por permitir um intercâmbio entre os ganhos de cunho político, econômico e de cooperação.

A análise abrange o estudo das políticas de inserção internacional, especificamente através da cultura, dos dois últimos chefes do Governo brasileiro, Fernando Henrique Cardoso e Lula, que se destacam por serem os consolidadores da democracia no país. Ao se analisarem os anseios brasileiros em prol da erradicação da fome e da miséria, verifica-se a repercussão das políticas públicas e sociais implementadas no território brasileiro, aliadas ao ensino e à pesquisa; numa visão de futuro.

A gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva nos desperta a sensação de uma diplomacia que vem maximizar o prestígio extraído de importantes amizades internacionais consolidadas ao longo de uma brilhante carreira política e de dois mandatos presidenciais. O que se pode verificar, entre 2003 e 2010, é a consecução de objetivos nacionais, destacando-se a participação das burocracias especializadas na formulação de política externa específica, com resultados concretos na utilização de uma ferramenta

²⁸⁵ As **Metas de Desenvolvimento do Milênio** (MDM) surgem da *Declaração do Milênio* das Nações Unidas, adotada pelos 191 estados membros no dia 8 de setembro de 2000. Acabar com a extrema pobreza e a fome, promover a igualdade entre os sexos, erradicar doenças que matam milhões e fomentar novas bases para o desenvolvimento sustentável dos povos são algumas das oito metas da ONU apresentadas na *Declaração do Milênio*, e que se pretendem alcançar até 2015.

e diretrizes específicas que se configuram como balizadoras de um novo marco na história da política externa brasileira, que tem sido difundida nos mais diversos países; num contexto diferenciado do Governo de Fernando Henrique Cardoso.

2 CULTURA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Os fluxos de relacionamentos entre as sociedades sempre existiram, em diversos campos de interação como o econômico, político e cultural, e, com o tempo, tornaram-se mais complexos, dinâmicos e importantes. Assim como essa interação se tornou inevitável, ficou claro que o que se passava nas outras sociedades também influenciava o contexto interno, na dinâmica doméstica de cada povo; e que as ações tomadas em âmbito interno, pelos diversos organismos de comando, teriam repercussão em outras sociedades.²⁸⁶ A esse conjunto de ações, atores e organismos permitimo-nos denominar de Relações Internacionais. Essas relações entre os Estados, seus atores por excelência, as Organizações Internacionais, as empresas multinacionais, instituições de ensino superior, com o intercâmbio entre docentes e discentes, as Organizações Não Governamentais, situam-se no que chamamos hodiernamente como *soft power e smart power*, num contexto de globalização, cultura e diplomacia.

A partir de uma globalização abrangente, preconizar o uso da força, o *hard power*²⁸⁷, em detrimento a uma aproximação menos agressiva é pouco inteligente, pois a informação é instantânea, com uma rede de instrumentos midiáticos que mostram, através de imagens, o que acontece em cada uma das cidades, por mais pequena que ela seja. O poder brando emana em grande parte dos nossos valores, que se expressam na nossa cultura, na política que adotamos internamente e no modo como nos comportamos internacionalmente. Por outro lado, o *smart power*, conceito lançado em 2004 por Suzanne Nossel, seria o ponto de equilíbrio entre *hard power* e *soft*

²⁸⁶ PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às Relações Internacionais**: temas, atores e visões. 2. Ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2004, p. 13.

²⁸⁷ *Hard power* é o uso da coerção, da indução e da intimidação como ferramenta para o exercício do poder.

power para o exercício da hegemonia, e seria a capacidade de influenciar e de agir tanto pela força quanto pelo consenso.

No próximo tópico explicaremos o que é globalização e como esse fenômeno interfere nas Relações Internacionais de um país.

3 GLOBALIZAÇÃO E CULTURA

A **globalização** é um termo de difícil definição, que se manifesta nos campos social, político, econômico e cultural. Para Thomas L. Friedman²⁸⁸, “trata-se de um sistema internacional abrangente que modela as políticas nacionais e as relações internacionais de praticamente todos os países”. A globalização, de acordo com Held²⁸⁹, “se refere a padrões arraigados e duradouros de interligação mundial”. Ela é fruto da vontade dos seres humanos de conhecer o outro, de se aproximar e de auferir ganhos com essa aproximação, conforme se evidenciou no período das grandes navegações, fato tido por muitos como o início da globalização. Sem entrar nesse questionamento, é certo afirmar que a globalização nasceu “[...] impulsionada pela transnacionalização da produção e do consumo, pela volatilização das finanças, pela atribuição de um papel maior para os atores transnacionais, pela aceleração das inovações tecnológicas [...]”.²⁹⁰

A globalização implica uma magnitude ou intensidade crescente de fluxos globais, o que redundava em Estados e sociedades enredados em sistemas mundiais e redes de interação. Na verdade, o sonho de uma república igualitária, democrática, onde os cidadãos gozem da mesma igualdade de direitos, vivam em liberdade, tornou-se uma utopia. Como consequência, ocorrências e fenômenos distantes passam a ter sérios impactos internos, enquanto acontecimentos locais podem gerar repercussões globais de peso. O sonho de todos é que se viva numa república que saiba rejeitar o imperialismo, a imposição e a corrupção.²⁹¹

288 FRIEDMAN, Thomas L. **O Lexus e a Oliveira**: Entendendo a globalização. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

289 HELD, David; McGREW, Anthony. **Prós e Contras da Globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

290 ORTIZ, Renato. **Mundialização da Cultura**. Campinas, SP, 1994.

291 BIJOS, Leila. **A Tempestade ou o Pesadelo da globalização**. Texto para Discussão N° 2, Série Relações Internacionais, Brasília: Editora Universa, outubro de 2001, p. 6.

Atualmente, a sociedade vive interconectada. As barreiras de custo e tempo diminuíram consideravelmente, o desenvolvimento tecnológico, principalmente na área da informática, transporte e comunicação revolucionam o comportamento das sociedades, aproximando-as de uma forma nunca antes imaginada. A globalização apresenta-se-nos como um contexto global crescentemente interconectado no qual distintos grupos socioculturais são colocados em contato de maneira intensa e acelerada, razão pela qual necessitamos operacionalizar a extensão nas instituições de ensino superior, voltada para a ação concreta do conhecimento.²⁹²

Desejos, sonhos, construções? Pesadelos de globalização? Horrores e incertezas? A globalização apresenta uma característica de integração e de inclusão, uma “dinâmica de universalização de particularismos, valorizando realidades identitárias específicas, e, ao mesmo tempo, a intensificação da noção de que o mundo é um lugar comum.”²⁹³ As várias construções percebidas nas Américas se constituem como resultado de novas formas, dinâmicas, níveis e intensidade de inter-relacionamentos sociais entre múltiplos agrupamentos humanos, mas também como lugares de assimetrias, de dificuldades, de pobreza e miséria. Essa dinâmica de fragmentação e de exclusão se transforma em conflitos, entre grupos de origens culturais distintas, postos em um contato aproximado e acelerado num mundo comprimido sob si mesmo.

Levando-se em consideração a velocidade com que as informações atravessam o globo, a tecnologia utilizada diariamente por milhares de pessoas e o vasto intercâmbio entre povos e culturas, enfim, toda essa cadeia de ações a que chamamos de globalização da informação, dos costumes e da tecnologia, ter-se-á um fluxo de trocas culturais realizadas em favor das relações diplomáticas. O objetivo do Estado torna-se evidente, em função da emergência do fator cultural que procura ampliar essas avenidas espontaneamente abertas pelos homens, multiplicando suas interligações culturais e, por meio delas, prover seus cidadãos de novas ideias, da imposição de produtos e as perspectivas de alianças que ultrapassam as fronteiras nacionais.

²⁹² Referências adicionais podem ser encontradas em: IORIS, Rafael R. A Globalização cultural e os desafios para uma governança global democrática. **Mural Internacional**. Rio de Janeiro, Ano 1 n.1 jan./jun 2010, p. 33-39, Disponível em: <http://www.ppgri.uerj.br/pdf/Mural_internacional.pdf>.

²⁹³ **Our Global Neighborhood the Report of the Commission on Global Governance**. Oxford: Oxford University Press: 1995.

A cultura pode desempenhar um papel importante na superação de barreiras, na promoção da cooperação e na redução de desconfianças mútuas. Países como Estados Unidos, França, Inglaterra, Espanha, Alemanha e Japão, entre outros, já reconheceram o valor do uso da cultura como facilitador de sua inserção internacional.²⁹⁴ A França foi pioneira ao incorporar a cultura em favor de sua política externa, mesmo antes do século XIX, ainda nos reinados de Luis XIII e XIV que prestaram apoio aos missionários e, através deles, difundiu a língua e cultura francesas na Europa, tornando o francês ao final do século XVIII a língua da nobreza e dos intelectuais. A França, também, foi a primeira a criar uma divisão específica em seu Ministério dos Negócios Estrangeiros com vistas a coordenar o trabalho de difusão da língua e cultura francesas no exterior. Cabe ressaltar, que, na França, assim como em outros países, o papel do governo é essencial no auxílio e supervisão dos programas culturais exibidos no exterior, relegando o êxito dessas ações ao apoio político e financeiro do governo, mas não abdicando, porém, do apoio de entidades privadas.

A França só seria seguida por outros países como, a Grã-Bretanha e a Itália entre as duas Grandes Guerras, e mais tarde pelos Estados Unidos da América e do Canadá, ao fim da Segunda-Guerra e; posteriormente, Alemanha e Japão também iniciaram seus projetos de inserção internacional por meio da cultura.

Destarte, faz-se mister as exitosas ações dos Estados Unidos da América, que em meio ao conflito político, ideológico, tecnológico-militar e, cultural da Guerra Fria, conseguiram efetuar uma das propagandas mais influentes, até os dias atuais, de sua cultura, com o conhecido “*American way of life*”.

Sobressai-se no cenário internacional o exemplo da diplomacia cultural espanhola, por meio do Instituto Cervantes e da Agência Espanhola de Cooperação Internacional; bem como a diplomacia portuguesa, que atua por meio do Instituto Camões, nas mais diversas capitais brasileiras.

É importante frisar que existem modelos diferentes de atuação, por exemplo, através de intervenção e controle do Estado (França e Itália); através de agências autônomas (Grã-Bretanha com o “*British Council*” e, no Japão, com a “*Japan Foundation*”); por grupos mistos e apoio privado como é o caso dos Estados Unidos e Alemanha. Portanto, percebida dessa maneira,

²⁹⁴ RIBEIRO, Edgar Telles. **Diplomacia Cultural**: seu papel na política externa brasileira. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1989.

a diplomacia cultural é responsável por criar e desenvolver projetos nos quais a cultura será difundida, atuando na defesa dos valores nacionais, visando a inserção internacional daquele país.

Ao se contextualizar o Brasil, com suas dimensões continentais (8.547.403 km² - o quinto país do mundo em extensão²⁹⁵), grande população (mais de 190 milhões de habitantes²⁹⁶) e forte economia (pelo PIB figura entre as 10 maiores do mundo), percebem-se suas ambições de conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, para ter voz ativa nos foros internacionais, e alcançar objetivos mais amplos no que tange ao desenvolvimento econômico, cultura, opinião pública, sentimento nacional, e respaldo para sua política exterior. Para isso, tornam-se prementes as condições para uma estabilidade político-econômica, com capacidade para a formulação e iniciativa diplomáticas, como o Brasil no começo de 2003, com repercussões altamente positivas no presente.

A fim de que estas metas sejam alcançadas e consolidadas, os objetivos de inserção internacional do país devem ser trabalhados com base em algumas ferramentas teóricas que podem auxiliar na tarefa proposta: diplomacia cultural e política externa.

O conceito de diplomacia, segundo Martin Wight²⁹⁷, é “o sistema e a arte da comunicação entre os Estados. O sistema diplomático é a instituição mestra das relações internacionais.” A diplomacia é exercida por embaixadores, ministros, núncios apostólicos, diplomatas etc. ou, em uma definição mais aplicada ao nosso campo de estudo, “A diplomacia compreende a ação externa de governos expressa em objetivos, valores e padrões de conduta vinculados a uma agenda de compromissos pelos quais se pretende realizar determinados interesses”²⁹⁸.

A cultura cria elos antes inexistentes entre os diferentes povos. Ela independe de origens, localização geográfica, economia etc. Ela possui um caráter universal, pois seu alcance é infinito.²⁹⁹ Nesse sentido, a cultura de

295 Dados estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2010.

296 Ibid.

297 WIGHT, Martin. **A Política do Poder**. Trad. Carlos Sérgio Duarte. São Paulo: 2002, p. 4.

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

299 RIBEIRO, op. cit.

um país representa sua identidade, aquilo que o difere de outras nações, o que torna cada país único. Em nosso campo de estudo, significa a primeira imagem do país, a apresentação para a manutenção de relações com outras nações, o cartão de boas vindas.

Dessa forma, a cultura, aqui entendida como instrumento diplomático de política externa, proporciona ao Estado facilidades de inserção internacional, o que redundará no balizamento dos eixos da diplomacia, o que foi feito em âmbito global desde o início do governo Lula. Quais foram os resultados desta política externa? Em primeiro lugar, a obtenção do reconhecimento do Brasil como ator político global de primeira ordem no sistema global policêntrico em formação; na consolidação de condições econômicas internacionais, permitindo o desenvolvimento com base nas vantagens comparativas brasileiras concentradas na agricultura; na dimensão reforçada emprestada às relações Sul-Sul, na edificação do espaço político-estratégico e econômico-comercial de composição exclusiva sul-americana, com a expansão gradual do MERCOSUL.

Ressalte-se que os eixos da diplomacia adquiriram ênfase maior ou enfoques diferentes no governo atual, tanto do ponto de vista de inovações doutrinárias da política de Lula, como em função da alteração das circunstâncias ou do aparecimento de oportunidades, num contexto de novos agrupamentos do G-20, BRIC, IBAS, AFRAS, ASPA, BRASIL-CARICOM, entre outros.

Esse balanço da política externa brasileira adentra nas tratativas para a conclusão da Rodada Doha da OMC, na reforma ambiciosa da ONU, iniciada em 2005, pelo então Secretário-Geral Kofi Annan, e na candidatura brasileira ao Conselho de Segurança. Esse conjunto de ações mostra um Brasil atuante, ávido por resolver os impasses no uso de sua mais competente diplomacia.

A diplomacia brasileira tem sido ímpar, também, na resolução de conflitos lindeiros, como o ocorrido com o Governo da Bolívia.

Como promover a reconciliação entre os povos? Como analisar a atuação do Brasil nas relações entre o Irã e os EUA? Como atuar como facilitador nas relações entre Uruguai e Argentina, ou entre Colômbia e Venezuela? O Brasil possui uma longa tradição de envolvimento, através de seu conheci-

mento direito das mais numerosas situações beligerantes, como é o caso do Oriente Médio, onde se tem oferecido como facilitador, tanto entre Israel e Palestina, como entre Israel e Líbano, desempenhando um papel construtivo de aproximação entre vizinhos. Na verdade, há um Oriente Médio sem acordos de paz formais e um Oriente Médio definido pelo terrorismo, pelo conflito entre Estados e pela guerra civil; entre um Oriente Médio que inclui um Irã poderoso e um dominado pelo Irã; relação desconfortável com os Estados Unidos e um cheio de ódio pelo país.³⁰⁰ Diante de tantos riscos, a melhor opção deve ser a de intervir mais nas questões do Oriente Médio com ferramentas não militares, retirar as tropas americanas do Iraque, estabelecer um fórum regional para os vizinhos do Iraque (especialmente a Turquia e a Arábia Saudita), administrar os acontecimentos no Afeganistão depois da intervenção de 2001, ressuscitando, assim, a diplomacia. É preciso, antes de mais nada, criar condições para uma diplomacia mais eficiente e eficaz. Como Israel tem uma economia moderna, capaz de competir globalmente, e dispõe de um arsenal nuclear e a força militar convencional mais capaz da região, deverá articular, com os Estados Unidos, um plano detalhado de ação, onde o diálogo com o Hamas e o Hezbollah fossem possíveis. Os elementos de um acordo devem ser ajustados para salvaguardar a segurança de Israel, refletir as mudanças demográficas e pautar uma nova realidade que venha a oferecer estabilidade para a região. Numa nova era não se toleram falhas humanas.

A complexidade de uma realidade imersa em falhas humanas é analisada por Harrison e Huntington³⁰¹, que afirmam:

[... os movimentos de auto-afirmação nacional, cultural e ou religiosa terão importância cada vez maior. O alinhamento ou distanciamento dos diferentes atores na sociedade internacional dependerá em grande parte de suas afinidades ou diversidades culturais].

Balizados nessas premissas, resta-nos utilizar da diplomacia cultural para evitar os conflitos entre os povos, fortalecer os recursos existentes em

300 HAASS, Richard. O novo Oriente Médio. *Revista de Política Externa*, São Paulo: Ed. Paz e Terra, Vol. 15, Nº 4, Mar/Abr/Mai 2007, p. 62.

301 HARRISON, Lawrence E.; HUNTINGTON, Samuel P. *A cultura importa: os valores que definem o progresso humano*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

prol do entendimento, da cooperação e do comércio. O fenômeno da globalização deve ser analisado como transformação do espaço e do tempo, deve ser confrontado por questões que desafiam as premissas fundamentais do próprio sistema social e político, consequências de um “movimento de civilização”, como diria Wagner, o grande teórico alemão do Estado Social.³⁰² Como manter um perfeito entendimento entre o capitalismo e a democracia, sem pender para o nacionalismo e o racismo exacerbado?.³⁰³ Como promover a cultura no interior do país e além de nossas fronteiras?

4 O INCENTIVO À CULTURA ATRAVÉS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O estudo das políticas de inserção internacional, especificamente através da cultura, dos dois últimos chefes do governo brasileiro, FHC e Lula, é extremamente importante para se entender os anseios brasileiros no exterior e como esse trabalho vem se desenvolvendo, além de ser um campo pouco explorado nas relações internacionais e no Brasil.

O período (1995-2010) que abrange os dois mandatos de Fernando Henrique e os dois mandatos de Lula mostra-se de fundamental importância, pelo fato de serem estes os maiores representantes do poder pós-abertura comercial e econômica, iniciada na década de 1990, e por serem consolidadores da democracia no país. Com a ascensão de Lula ao poder em 2002, muitos analistas políticos, pesquisadores e estudiosos intensificaram os estudos sobre as ações de seu governo no intuito de identificar as rupturas com o governo anterior, o de FHC.

A política externa diz respeito à ação de um país em prol da defesa de seus interesses; e está diretamente ligada à necessidade de atuar no cenário internacional, com vistas a defender os objetivos nacionais permanentes.³⁰⁴

Nesse contexto, a política interna torna-se determinante para a política externa. No campo interno, é necessário um diálogo com diversas camadas

302 ROSANVALLON, Pierre. *A Crise do Estado-Providência*. Goiânia: Editora UnB e Editora UFG, 1997, p. 17.

303 BIJOS, op. cit., p.12.

304 ALTEMANI, Henrique. *A Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2008.

da sociedade, visando garantir sempre maiores benefícios aos seus usuários, independentemente de a sua execução ficar sob a responsabilidade do Estado, do setor produtivo ou do movimento social.³⁰⁵ Assim, a diplomacia deve partir dos interesses nacionais para tornar-se mais representativa. Para o sucesso da diplomacia, há que se criar uma sintonia entre projetos nacionais e internacionais, em que a dinâmica das organizações encontra-se como foco aglutinador.

Na esfera internacional, o objetivo é revelar o perfil do país aos demais membros da comunidade internacional. Para a concretização desse ideal, é necessária a definição do projeto internacional, que, através da instrumentalidade das ciências e das tecnologias, dos recursos humanos, da força cidadã, permitirá que se atinjam as metas propostas. A consistência entre a política nacional e os projetos internacionais é o fator determinante da credibilidade de um país, inclusive no que se refere à sua autonomia. Tanto como decorrência da aproximação de um dos polos de poder mundial, como resultado da diversificação das parcerias ou da maior participação nas instituições internacionais. O cerne desta análise centra-se na busca de recursos de poder que garantam maior autonomia ao país no plano mundial. Como contrapartida dessas ideias ou, ainda, como uma de suas partes constituintes, encontra-se, sem dúvida alguma, os interesses em prol do desenvolvimento, que traz no seu bojo o contexto político, econômico, militar, cultural, levando a busca por tecnologia e capacitação.

Nos últimos 20 anos, a emergência de novos temas na agenda internacional, tais como: direitos humanos, a gestão do meio ambiente, o terrorismo, a cooperação internacional, e outros, transformaram as prioridades dos Estados, inclusive do Brasil.³⁰⁶ Essas transformações contribuíram para mudanças na condução da política externa no mundo atual.

No entanto, a política externa não é exclusivamente determinada pela simples interação entre os Estados, como entes soberanos e unitários, de acordo com os interesses de sua segurança em nível internacional, mas

305 Diretrizes de extensão. Org. Luiz Síveres. Brasília: Universa, 2009, p. 9.

306 CASTRO NEVES, João Augusto. O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira, *In*: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos (org.). **Relações Internacionais do Brasil:** temas e agendas. Vol. 2, São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, pp. 365-387.

deve responder também às condicionantes internas. Para Robert Putnam, a política externa de um país pode ser entendida como um jogo de dois níveis (*two-level game*), no qual o primeiro plano (instituições domésticas) busca seus interesses pressionando o segundo plano (Estado), que tentará conciliar as demandas internas com os objetivos internacionais. Assim,

At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments.³⁰⁷

No Brasil, esse jogo ocorre com a intensificação da interdependência econômica, com a adoção de uma agenda positiva nas negociações internacionais; com a democratização e a abertura econômica, no plano doméstico, positivando a natureza da política externa brasileira, que no presente precisa levar em conta a negociação de interesses setoriais. Por outro lado, apesar dessa mudança infligida, a política externa brasileira também pode ser caracterizada pela continuidade, que se manifesta em termos práticos com a predominância do Itamaraty, com sua burocracia especializada, como órgão responsável pela formulação da política externa do país.

Um das características mais marcantes da diplomacia no Governo Lula é a aproximação dos vizinhos da América do Sul, por meio da integração regional, conforme demonstrou o presidente Lula em discurso em 2002, logo após ser eleito: “Queremos impulsionar todas as formas de integração da América Latina que fortaleçam a nossa identidade histórica, social e cultural”.³⁰⁸ Para isso, o Brasil vem utilizando o *soft power* na construção de sua liderança regional, aceitando o papel de *playmaster* da região, com financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para obras de infraestrutura em outros países.

No arco de toda reflexão sobre a busca da liderança na região como forma de alcançar seus objetivos globais, o Brasil lidera as Forças de Paz

307 PUTNAM, Robert D. **Diplomacy and Domestic Politics**: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, Vol. 42, No. 3, Summer, 1988, p. 427-460.

308 Ministério das Relações Exteriores. Discurso do Presidente Eleito Luiz Inácio Lula da Silva. **Compromisso com a Mudança**. Brasília: Presidência da República. Discurso proferido em São Paulo, em 28.10.2002.

da ONU no Haiti, aportando recursos financeiros, desenvolvendo projetos sociais, treinando sua força militar, com uma visão de orientar a diretrizes da política externa brasileira para um cenário internacional que lhe traga maiores resultados e benefícios concretos para a sociedade.

Ao analisarmos as proposições do Chefe de Estado, ao tomar posse em 1º de janeiro de 2003, e o Brasil de hoje, percebe-se que há uma sensação aguda de que vivemos um período de grande responsabilidade nas nossas relações externas, na consolidação de uma *Marca Brasil*, de uma cultura rica e diversificada, que inclui a música, a dança, o futebol, o Programa Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, e um novo despertar para a difusão do conhecimento, arte e cultura; desenvolvimento da comunidade, entre outras iniciativas. Para que se efetive o discurso do Presidente Lula, torna-se prioritário elencar três dimensões da política externa, a saber: uma diplomacia econômica, outra política e um programa social.³⁰⁹ A primeira vem para atender os compromissos internacionais, como o pagamento da dívida externa; a segunda é marcada pela defesa dos interesses nacionais com a prática do protagonismo nas relações internacionais; e, por fim, a terceira dimensão está mais focada no desempenho do próprio Lula como porta-voz de uma nova agenda internacional direcionada para a diminuição das desigualdades infligidas pelo modelo neoliberal de comércio e investimentos, que dificultaram o desenvolvimento dos países menos favorecidos.

Ao concluirmos esta análise teórica, chamamos a atenção para o fato de que procuramos demonstrar duas importantes correntes que influenciaram as ações da política externa do Brasil nos últimos anos. É certo afirmar que o caminho trilhado pelos executores dessas políticas aponta para a defesa da autonomia e a busca do desenvolvimento, porém com estratégias diversas. O balanço provisório dos resultados alcançados pela diplomacia mostra que os avanços nas diversas áreas variam da mesma forma como varia, também, a distância entre as pretensões brasileiras e a realidade.

Deste modo, no próximo tópico, analisaremos, com base no que foi discutido anteriormente, as ações realizadas especificamente no que diz respeito à diplomacia cultural.

309 Para dados adicionais e comentários ver: VIZENTINI, op. cit., pp. 381-397.

5 REFLEXÕES ACERCA DA DIPLOMACIA CULTURAL E GOVERNO

O uso da diplomacia cultural como instrumento de política externa colabora para o reconhecimento dos Estados, através do estabelecimento do intercâmbio cultural entre os países, de forma a aproximar esses atores e, a partir daí, lograr vantagens em acordos comerciais, de cooperação ou políticos.

Ao demonstrarmos o posicionamento dos formuladores de política externa de cada governo, principalmente de seus principais representantes, os Presidentes da República, nosso marco temporal nos conduz aos governos militares dos anos 1960, que deram bastante importância às atividades culturais, o que continuou a ser uma prioridade governamental nas décadas seguintes. Havia, na verdade, um grupo de docentes e estudantes comprometidos com as mudanças sociais que se desenhavam no país, especialmente com o desenvolvimento da comunidade.³¹⁰

Em 1985, foi criado o Ministério da Cultura pelo então Presidente José Sarney. Rebaixado mais tarde à Secretaria, durante o Governo de Fernando Collor de Mello, somente em 1992, no Governo de Itamar Franco, a cultura voltou a ter um Ministério próprio. Nesse período, compreendido entre 1985 e 1994, que antecedeu a presidência de Fernando Henrique Cardoso, a pasta da cultura no âmbito federal sofreu várias alterações, que afetaram o seu trabalho. Os altos e baixos no incentivo à cultura tiveram grandes repercussões no Brasil, tanto na década de 1930, durante o Governo de Getúlio Vargas, até percorrer novos caminhos de mudança, com a abertura de novas frentes nos anos 1990.

No presente, o Governo Lula e o Ministério da Cultura vêm deslocando as políticas culturais para o centro do debate do desenvolvimento nacional e das relações de intercâmbio do Brasil com outros países. Algumas iniciativas que corroboram a afirmação dos representantes do Governo são: a Agenda para o Desenvolvimento, elaborada pelo MinC e pelo governo

³¹⁰ Esta concepção é apresentada na obra: *Diretrizes de extensão* (org. Luiz Síveres), Brasília: Universa, 2009, p. 12, e também por Maria Arminda do Nascimento Arruda, que enfatiza como “tradicionalmente concebidas como questão importante no rol das prioridades dos dirigentes brasileiros, sobretudo nos períodos de vigência dos regimes autoritários, as atividades culturais expandiram-se consideravelmente no transcurso do século XX”. ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. A política cultural: regulação estatal e mecenato privado. *Revista Tempo Social*, São Paulo: Universidade de São Paulo (USP), Novembro de 2003.

argentino com o objetivo de criar um programa no âmbito da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI); no âmbito do MERCOSUL, a criação do selo MERCOSUL Cultural e da Rede Especializada de Cinema e Audiovisual de MERCOSUL (RECAM); participação na Rede Internacional de Políticas Culturais, encontro entre ministros da cultura para a aprovação da convenção da UNESCO; participação na Comissão Interamericana de Cultura da Organização dos Estados Americanos (OEA) e na Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora (CIAD).

O discurso oficial e as ações acima citadas reafirmam a posição do governo de promover a diversidade cultural como forma de diminuir as assimetrias que surgiram em consequência à globalização. Dentre os pontos principais, destacam-se a necessidade de compreender a dimensão econômica crescente da cultura e encontrar formas de cooperação que permitam que as populações mais pobres detentoras de saber, cultura e identidade, usufruam plenamente dos benefícios e riquezas da propriedade intelectual. De modo especial, essas características contemporâneas da cultura adquirem outras feições quando encaradas no contexto dos países em desenvolvimento, como é o caso da América do Sul. Nesse viés, a política cultural internacional transforma-se em um dos principais elementos de enfrentamento de assimetrias internacionais que, no limite, resultam em modelos hegemônicos, em formas centralizadas de comunicação social, em formas concentradoras de gestão de conteúdo. O cerne de uma política cultural deve embasar-se em uma luta constante para que a democracia se realize num plano mais efetivamente cultural e abrigue melhores condições de acesso a conteúdos culturais e modelo de proteção da diversidade cultural.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto de inserção internacional brasileiro e a política externa adotada pelos dois governos analisados são bastante opostos. Numa análise comparativa, verifica-se que, enquanto o Governo de Fernando Henrique Cardoso se pautou pelas proposições neoliberais do “Consenso de Washington”, voltadas para potências hegemônicas como Estados Unidos e União Europeia, o Governo Lula foi pautado pela aproximação aos países emergentes

vizinhos, e que possuem alguma identidade cultural com o Brasil, caracterizando a construção de uma nova distribuição de poder no mundo.

A forma de condução da política de divulgação brasileira no exterior do Governo Lula denota a dupla abordagem empreendida ao longo do período analisado: por um lado verifica-se o aumento da presença brasileira nos países vizinhos, na África, com atuação de ator “global” nos foros Sul-Sul; e nos países Árabes. A amplitude dessas ações ajusta-se à prioridade do Governo Lula a essas regiões. Mas por outro lado, os programas de maior amplitude e mais exitosos foram realizados no Velho Continente, demonstrando a preocupação em apresentar a imagem de um Brasil emergente e potente, que pode dialogar com as grandes potências de igual para igual.

Além disso, coaduna a ideia de desenvolvimento, nos âmbitos interno e externo, combatendo o domínio cultural exercido pelos países desenvolvidos através da defesa da diversidade cultural que traz como consequência a promoção das economias nacionais e do comércio.

Com projetos opostos, o uso da diplomacia cultural percebida no período analisado, e entendida como ferramenta de política externa só poderia ser diversa. Apesar do livre trânsito adquirido por suas capacidades intelectuais e políticas no cenário internacional, Fernando Henrique Cardoso não conseguiu traduzir essa aparente aproximação com os países mais desenvolvidos e seus líderes em benefícios para o Brasil. O que se verificou, ao fim dessa análise e que nega a hipótese inicial de continuidade de um governo para o outro, foi uma apatia na política externa voltada para a cultura. Esses dados são confirmados pelos quase inexistentes programas culturais empreendidos no plano internacional como forma de promover o país.

Por outro lado, e apesar da desconfiança inicial gerada pela ideologia partidária de Lula, a política externa do país apresentou enorme avanço nos quesitos inserção e promoção internacional, apoiados principalmente pelos Ministérios da Cultura e das Relações Exteriores. Tendo por base diretrizes claras e amplamente divulgadas pelo próprio Presidente Lula, segundo o qual, as relações internacionais necessitam de uma reforma que acolha todas as nações, de acordo com seu potencial e reparando injustiças históricas, a diplomacia cultural foi utilizada como alternativa ao uso mais incisivo do poder pelos Estados mais desenvolvidos.

Como reflexão final, consideramos a cultura como fundamental para os destinos de uma nação e o desenvolvimento de seus cidadãos. Independente da posição weberiana da neutralidade ética diante do fenômeno cultural dotado de fecundidade econômica e social, a cultura mostra-se essencial para a vida de um povo.

REFERÊNCIAS

1. OBRAS IMPRESSAS

ALTEMANI, Henrique. **A Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2008.

AMARAL, Ruy Pacheco de Azevedo. **O Ano do Brasil na França: um modelo de intercâmbio cultural**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008.

AMORIM, Celso. Uma Diplomacia Voltada para o Desenvolvimento e a Democracia, *In*: JUNIOR, Gelson Fonseca e CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco (orgs.). **Temas de Política Externa Brasileira II**, Vol. I, São Paulo: Paz e Terra, 1994.

ARAÚJO CASTRO. **Organização e notas de Rodrigo Amado**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. A política cultural: regulação estatal e mecenato privado. **Revista Tempo Social**, São Paulo: Universidade de São Paulo (USP), Novembro de 2003.

BARBOSA, Rubens. Percepção externa. **O Estado de S. Paulo**, 08/11/2005.

BARNABÉ, Israel Roberto. **O Itamaraty e a Diplomacia Presidencial nos governos FHC e Lula**. Trabalho apresentado na Conferência Internacional Conjunta ABRI-ISA, em julho de 2009.

BENTLEY, Tom. **Europe in the Creative Age: Knowledge and Skills for the new economy**. London: Demos Publish., February 2004.

BERTONHA, João Fábio. **Hard, Soft or Smart Power?** Perspectivas para a nova política externa dos Estados Unidos, Boletim Meridiano 47, 24/03/2009.

BIJOS, Leila. **A Tempestade ou o Pesadelo da globalização**. Texto para Discussão N° 2, Série Relações Internacionais, Brasília: Editora Universa, outubro de 2001.

CASTRO NEVES, João Augusto. O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira, *In*:

ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio Carlos (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**, Vol.2, São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, pp. 365-387.

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

COUTINHO, Carlos Nelson. **Cultura e Sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

FRIEDMAN, Thomas L. **O Lexus e a Oliveira**: Entendendo a globalização. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

GIL, Gilberto. **Cultura, diversidade e acesso**. Diplomacia, Estratégia e Política. Out./dez. 2007, p. 49 a 60.

GIL, Gilberto. **Discurso sobre a promoção da Economia Criativa pelo governo brasileiro**. Documento oficial do Governo Brasileiro, Brasília: Ministério da Cultura, 14.04.2005.

HAASS, Richard. O novo Oriente Médio. **Revista de Política Externa**, São Paulo: Ed. Paz e Terra, Vol. 15, Nº 4, Mar/Abr/Mai 2007, pp. 57-64.

HARRISON, Lawrence E.; HUNTINGTON, Samuel P. **A cultura importa**: os valores que definem o progresso humano. Rio de Janeiro: Record, 2002.

HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e Contras da Globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

HUNTINGTON, Samuel P. **O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial**. Trad. M. H. C. Côrtes. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

KRATOCHWIL, Friedrich V. Constructivism as an Approach. In: **Constructing International Relations**: the next generation. Londres: M. E. Sharpe, 2001.

LIMA, Maria Regina Soares de. Aspiração Internacional e Política Externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 82, Ano XIX, Jan./ Mar. 2005.

SÍVERES, Luiz (org.) **Diretrizes de extensão**. Brasília: Universa, 2009.

MICELI, Sergio. SPHAN: refrigério da cultura oficial. In: **Intelectuais à Brasileira**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, pp. 357-368.

MINISTÉRIO DA CULTURA. BRASIL. Documentos oficiais. Brasília: Minc, 1995.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso do Presidente Eleito Luiz Inácio Lula da Silva. Compromisso com a Mudança. Brasília: Presidência da República. Discurso proferido em São Paulo, em 28.10. 2002.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discurso do Presidente Eleito Luiz Inácio Lula da Silva na Sessão de Posse, no Congresso Nacional. Brasília: Presidência da República. Discurso proferido em São Paulo, em 01.01.2003.

MOISÉS, José Álvaro. Os efeitos das leis de incentivo. In: WEFFORT, Francisco & SOUZA, Márcio (orgs.). **Um olhar sobre a cultura brasileira**. Brasília: Ministério da Cultura, 1998, pp. 445-462.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais**: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier: Campus, 2005.

NYE JR., Joseph S. The Benefits of Soft Power. In: **Soft Power and Leadership Compass: A Journal of Leadership**. Spring 2004. Center for Public Leadership, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

NYE JR., Joseph S. **O paradoxo do poder americano**: por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 2002.

Our Global Neighborhood the Report of the Commission on Global Governance, Oxford: Oxford University Press: 1995.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, Vol. 42, N. 3. (Summer, 1988), pp. 427-460.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às Relações Internacionais**: temas, atores e visões. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

RIBEIRO, Edgar Telles. **Diplomacia Cultural**: seu papel na política externa brasileira. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1989.

RISSE-KAPPEN, Thomas. Between a New World Order and None. In: **Critical Security Studies**, Minneapolis: Minnesota University Press, 1997.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **O que são Relações Internacionais**. São Paulo: Brasiliense, 2003.

RODÓ, José Enrique. **Ariel**. Trad. Denise Bottmann. Campinas: São Paulo: Editora da UNICAMP, 1991.

ROSANVALLON, Pierre. **A Crise do Estado-Providência**. Goiânia: Editora UnB e Editora UFG, 1997.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. Políticas Culturais no Governo Lula/Gil: desafios e enfrentamentos. **Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, V. 31, N° 1, São Paulo, jan-jul 2008, pp. 183-203.

SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos. Diversificação das Relações Internacionais e Teoria da Interdependência. In: BEDIM, Gilmar Antonio (org.). **Paradigmas das relações internacionais**: idealismo - realismo - dependência – interdependência. Coleção Ciências Sociais. Ijuí: Ed. Unijuí, 2000.

SARAIVA, Miriam Gomes. A Diplomacia Brasileira e as Visões Sobre a Inserção Externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Mural Internacional**, Ano I, N° 1, Jan/Jun 2010, pp. 45-52.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **Manual das Relações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SOARES, Maria Susana Arrosa. A diplomacia cultural no MERCOSUL. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol. 51, N° 01, jan.-jun. 2008, p. 53-69.

SOUZA, Amaury de. **A Agenda Internacional do Brasil**: a política externa brasileira de FHC a Lula. Rio de Janeiro: Elsevier: CEBRI, 2009.

FRIEDMAN, Thomas L. **O Lexus e a Oliveira**: Entendendo a globalização. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

UNESCO. **International Flows of Selected Cultural Goods and Services**. 1994-2003, Paris: UNESCO, 2005.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). Porto Alegre. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Vol. 5, N° . 2, jul-dez 2005, pp. 381-397.

WIGHT, Martin. **A Política do Poder**. Trad. Carlos Sérgio Duarte. São Paulo: 2002.

2. ACESSO À INTERNET

FERREIRA, Marcos dos Santos. **Definições conceituais para o entendimento da política externa dos Estados Unidos**: as noções de poder duro (*hard power*) e poder brando (*soft power*). Disponível em:

<<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/nucleos/artigos/Marcos.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

IORIS, Rafael R. A Globalização cultural e os desafios para uma governança global democrática. **Mural Internacional**. Rio de Janeiro, Ano I n.1 jan./jun 2010, p. 33-39, Disponível em: <http://www.ppgri.uerj.br/pdf/Mural_internacional.pdf>.



O SOCIAL EM FOCO: INFLUÊNCIAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E VENEZUELANA SOBRE A COESÃO SOCIAL NACIONAL E REGIONAL

ANA PAULA BECKER³¹¹

ERIKA MEDINA BARRANTES³¹²

RESUMO

A globalização amplia as repercussões das políticas públicas interna e externamente e requer que se estudem os fenômenos nacionais sob novas perspectivas. Analisa-se aqui comparativamente o impacto das políticas externa de Brasil e Venezuela sobre a geração de coesão social nacional e regional entre 2000-2010, com base no discurso oficial dos países e em dados estatísticos para cinco países da região. A coesão social sul-americana cresceu nesse período, indicando que temas sociais foram incluídos na agenda de política externa, mas de forma insuficiente. O Brasil fomentou a coesão social e regional, mas há descompasso entre retórica diplomática e compromisso institucional. Na Venezuela há polarização, pois a política externa gera coesão social na região com projetos de cooperação, mas no plano interno registram-se piores.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Política Externa Venezuelana; Coesão Social.

³¹¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro na linha de pesquisa “Economia Política Internacional e Integração Regional”. Contato: anapaula-becker81@gmail.com

³¹² Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro na linha de pesquisa “Estudos de Política Externa”. Contato: erika_medina@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

A América do Sul é um continente de disparidades,³¹³ e sua heterogeneidade estrutural resulta, em parte, de dinâmicas econômicas em que crescimento econômico nem sempre coincidia com desenvolvimento econômico e social. Nos séculos XIX e XX, o modelo agroexportador era motor da economia e, a despeito da industrialização regional promovida pelo modelo cepalino de Substituição de Importações entre 1950 e 1970, no início do século XXI, a economia sul-americana não superou sua dependência do setor primário. Pelo contrário, a adesão ao Consenso de Washington³¹⁴ implica reformas estruturais que vulnerabilizam ainda mais economia e sociedade sul-americana. Esse contexto de desigualdades econômicas e sociais gera intensa polarização e segmentação social expressas na baixa coesão social do subcontinente.³¹⁵

Em paralelo, a globalização atua em duplo sentido sobre esse cenário. No plano econômico acentua o *deficit* de coesão social, pois permite a expansão do comércio internacional, mas dificulta o desenvolvimento equitativo, enquanto politicamente amplia a atuação do estado nas agendas regional e global em temas como integração regional, democracia e direitos humanos. Assim, a política externa, como política pública, tem impactado processos internos próprios e de outros países, tal como na promoção do desenvolvimento e da coesão social.

O presente estudo analisa comparativamente os impactos da política externa venezuelana e brasileira sobre a geração de coesão social nacional e regional e sugere uma reflexão a respeito do papel do estado e da influência das variáveis externas no plano nacional.

313 Entre mais de 575 milhões de seus habitantes, 180 milhões vivem em situação de pobreza e 72 milhões em situação de indigência. Cf: CEPAL. **Anuario Estadístico da CEPAL, 2010**. Disponível em: <http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2008/docs/ANUARIO2008.pdf>; **Panorama social de América Latina, 2010**. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE-panoramasocial2010.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2010.

314 Em 1989, em Washington, uma reunião entre economistas neoliberais, cuja pauta era a economia da América Latina, determina os 10 pontos consensuais que condicionariam a concessão de créditos para os países da região. Esses pontos ficaram conhecidos como Consenso de Washington.

315 MACHINEA, J. L.; HOPENHAYN, M. **La Esquiva Equidad en el Desarrollo Latinoamericano**: una visión estructural, una aproximación multifacética. Santiago do Chile: CEPAL, 2005.

2 A COESÃO SOCIAL NA AMÉRICA DO SUL

Há distintas definições de coesão social, porém, todas vinculadas ao objetivo de unificação e igualdade social, oposto à desintegração e exclusão social. Segundo Sorj, a coesão social coexiste em três níveis: o macro refere-se ao imaginário da nação e ao sentido de pertencimento; a meso-escala refere-se a políticas e instituições, à satisfação de demandas sociais e aos valores comuns; na micro-escala, há práticas sociais e estratégias de construção de identidade.³¹⁶

Para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a coesão social é dada pelos fatores que estabelecem os equilíbrios básicos entre os indivíduos de uma sociedade e se manifesta no grau de integração econômica, social, política e cultural.³¹⁷ Nos termos da CEPAL, a coesão social é a dialética entre mecanismos de inclusão/exclusão social e as respostas e disposições da cidadania diante do modo com que esses mecanismos operam o sentido de pertencimento dos indivíduos em sociedade.³¹⁸ No caso do BID, dá-se primazia à integração social e, na CEPAL, à ideia de inclusão e sentido de pertencimento.

Não existe um modelo único de coesão social, pois este se submete à determinação histórica de modo que regiões diferentes plasmam concepções correspondentes às características, necessidades e trajetórias locais. Na América Latina, o eixo da coesão social é o “laço social”, mas também se apoia na ideia de desenvolvimento econômico, social e político da sociedade³¹⁹ que faz referência a uma *sociedade*, e não ao *Estado*, de bem-estar na qual é relevante o papel da sociedade civil.

3 A AVALIAÇÃO DO SUBCONTINENTE

A abordagem cepalina de coesão social origina um sistema de indicadores composto por três variáveis que, inter-relacionadas, atuam sobre os

316 SORJ, B.; TIRONI, E. *Coesão Social*: uma visão desde América Latina. Santiago de Chile: Centro Edelstein de Investigaciones Sociales, 2007, pp 33-35.

317 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *La cohesión social en América Latina y el Caribe* (2006). Disponível em: <<http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/IADBPublicDoc.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2010.

318 CEPAL. *Cohesion Social y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe*. Disponível em: <<http://www.eciac.org/publicaciones/xml/4/27814/2006-932-Cohesion%20social-Sintesis.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2011.

319 SORJ, B.; TIRONI, E., op. cit., p. 34.

processos de coesão – distâncias, institucionalidade e sentido de pertencimento – cada qual formado de subindicadores próprios.³²⁰

Para os fins do presente estudo, nesta sessão, foca-se na coesão social de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Venezuela, países considerados relevantes na liderança de políticas de convergência e integração social. Destarte, o levantamento de dados sobre a coesão social na América do Sul serve de contexto para a análise da política externa venezuelana e brasileira na década de 2000 e indica a divergência/convergência de prioridade dada ao tratamento comum de questões estruturais.

Tab.1 – Distância: Pobreza e Renda: Razão entre renda quintil mais rico e mais pobre.³²¹

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	...*	21.8	20.6	16.6	16.5	16.2	15.5	...	...	...
Brasil	36.9	36.9	...	29.4	29.3	29.0	27.2	26.0	26.2	...
Chile	19.5	...	18.4	18.4	...	15.7	15.7	...	...	...
Colômbia	...	29.6	28.5	29.1	29.0	27.8	...	...	...	...
Venezuela	...	18.1	18.1	14.9	14.9	17.9	12.3	10.6	9.7	...

* Dados não disponíveis.

Fonte: CEPALSTAT, 2010.

A razão entre quintis extremos de renda (fig.1) indica que este grupo de países condiz com a condição de região mais desigual do mundo. O Brasil manteve a mais acentuada distância de renda entre grupos sociais; o Chile como país menos desigual; exceção feita à Colômbia, todos os países reduzem as desigualdades sociais, ainda que em diferentes ritmos. Venezuela e Brasil têm as reduções mais significativas da década, com a aproximação dos quintis extremos em cerca de dez pontos.

³²⁰ A CEPALSTAT disponibiliza os referidos indicadores, dos quais utilizaremos os mais pertinentes à pesquisa. A lista completa dos subindicadores dos componentes da coesão social está disponível em: <<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>>.

³²¹ Os quintis extremos de renda são, respectivamente, a renda dos vinte por cento mais ricos e dos vinte por cento mais pobres da população.

Tab. 2 – Institucionalidade: Democracia: Índice de democracia (Freedom House)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	1.5	3.0	3.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Brasil	3.0	3.0	2.5	2.5	2.5	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Chile	2.0	2.0	1.5	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Colômbia	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	3.0	3.0	3.0	3.5	3.5	3.5
Venezuela	4.0	4.0	3.5	3.5	3.5	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.5

Escala de 1 a 7, em que 1 está para liberdade e 7 para a ausência de liberdade.

Fonte: CEPALSTAT, 2010.

Tab.3 – Institucionalidade: Estado de Direito: Índice de percepção de corrupção

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	3.50	3.50	2.80	2.50	2.50	2.80	2.90	2.90	2.90	2.90	2.90
Brasil	3.90	4.00	4.00	3.90	3.90	3.70	3.30	3.50	3.50	3.70	3.70
Chile	7.40	7.50	7.50	7.40	7.40	7.30	7.30	7.00	6.90	6.70	7.20
Colômbia	3.20	3.80	3.60	3.70	3.80	4.00	3.90	3.80	3.80	3.70	3.50
Venezuela	2.70	2.80	2.50	2.40	2.30	2.30	2.30	2.00	1.90	1.90	2.00

Escala de 1 a 10 em que 1 está para altamente corrupto e 10 para altamente transparente.

Fonte: CEPALSTAT, 2010.

A institucionalidade do Estado de Direito é apontada por diversos autores como um dos problemas mais sensíveis dos países da região, da qual dependem a coesão social e a qualidade da democracia que aqui se consolida.³²² Com base nos indicadores acima (fig. 2, 3), é possível sustentar que a democracia brasileira, viu ampliada suas liberdades, enquanto a Venezuela reduziu-as de forma significativa.

Incontestavelmente, houve pior desempenho no andamento dos níveis de corrupção (fig. 3) em que apenas a Colômbia a reduziu. A Venezuela, considerada o país mais corrupto, teve posição oscilante no período indicado. O Brasil apresenta tendência de melhoria desde 2006, ano de início do segundo mandato do governo Lula.

322 VIGEVANI, T. Os Novos Paradoxos Latino-Americanos. *Revista Política Externa*, São Paulo, vol. 14, n. 04, 2006.

Tab. 4 – Pertencimento: Capital Social e Participação: Confiança cidadã nas instituições do Estado e nos Partidos Políticos

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	29.0	17.0	8.9	13.9	21.1	26.5	25.3	23.6	31.3	27.4
Brasil	18.6	23.8	25.2	28.6	35.3	26.5	31.3	23.7	34.0	31.6
Chile	37.0	32.9	31.4	22.8	30.0	37.0	30.2	29.8	32.1	38.0
Colômbia	24.3	14.5	17.5	13.0	24.7	28.6	28.7	29.9	28.0	34.9
Venezuela	33.6	40.6	37.7	22.1	32.9	50.2	56.1	56.5	42.2	40.9
A. Latina	28.6	24.9	23.4	16.3	24.8	29.5	27.5	28.6	32.1	...

Valores expressos em percentual da população.

Fonte: CEPALSTAT, 2010.

A dimensão do sentimento de pertencimento demonstra que as instituições ganharam grau importante de confiança. O aumento passa de 10% da população brasileira e cerca de 7% da população venezuelana, ao longo da década. O Chile recupera o índice de confiabilidade a partir de 2008 e a Argentina termina a década com instituições menos confiáveis com relação ao período inicial.

Há tendência gradual, apesar de lenta, ao progresso dos indicadores: distâncias de renda, democracia e confiança nas Instituições do Estado de Direito e Partidos Políticos - o que pode ser atribuído à redemocratização. Os dados analisados sugerem que Venezuela e Brasil continuam vulneráveis no terreno da coesão social ainda que os governos progressistas tenham imprimido mudanças positivas. Esse é o indício de que há um descompasso entre riquezas, potencial de desenvolvimento e realidade social.³²³ Essa questão distributiva pode ser enfrentada conjuntamente à de esforços nacionais consertados para uma estratégia comum de construção de coesão social.

³²³ *Ibidem*, p. 5.

4 TEMAS SOCIAIS NA AGENDA DE POLÍTICA EXTERNA DA REGIÃO

A ascensão de governos progressistas na América do Sul, de forma acentuada, a partir de 1999 com a eleição de Hugo Chavez, abre novas possibilidades para a formulação da agenda de política externa de países da região. Para Vigevani, as novas esquerdas na política regional são a consolidação da prática democrática; representam a emergência política de populações que antes tinham acesso restrito ou nulo ao Estado.³²⁴ Os programas políticos focam-se em formas alternativas de gestão e promoção do desenvolvimento; como consequência, os temas sociais, tradicionalmente relegados à política doméstica, são incorporados pela política externa com programas de cooperação regional e internacional.³²⁵

Outro impulso à inclusão do “social” na agenda internacional é o compromisso global, assumido no ano de 2000, de alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.³²⁶ Esse fato legitima a defesa das questões sociais e reforça os programas de política externa dos governos da “nova esquerda” latino-americana.

Com o século XXI, portanto, a coesão social, que é aspecto central das políticas sociais, é levada ao cerne do debate acadêmico e político sobre desenvolvimento e democracia na América do Sul. Iniciativas são promovidas por organizações internacionais, regionais e por governos nacionais, algumas das quais são tratadas na sessão a seguir.³²⁷

5 O CASO BRASILEIRO

A análise da influência da política externa brasileira (PEB) sobre a coesão social, no período de 2000-2010, abrange parte do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, FHC, bem como a eleição e reeleição de Luiz

324 *Ibidem*, p. 7.

325 LIMA FLORÊNCIO, S. A. Política Externa e Políticas Sociais. *Revista Política Externa*, São Paulo, vol. 12, n. 02, 2003, p.121.

326 Os Estados-Membros das Nações Unidas comprometem-se a: erradicar pobreza e fome; universalizar o ensino básico; promover igualdade entre os sexos e autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS; garantir a sustentabilidade ambiental; realizar parcerias mundiais para o desenvolvimento, até o ano de 2015. Cf.: PNUD. Disponível em: <www.pnud.org.br/odm/index.php>.

327 FARREL, G. *apud* FLACSO. *Governabilidad y Convivencia Democrática em América Latina*: documentos, 2010.

Inácio “Lula” da Silva. Ambos os governos promoveram esferas vinculadas à coesão social – democracia, desenvolvimento econômico e social e integração regional –, embora com estratégias e visão de mundo que impuseram diferenças em termos de resultados alcançados.

Segundo Saraiva, uma crise de paradigma no governo Collor levou à divisão da chancelaria brasileira em duas correntes prevalentes: institucionalistas pragmáticos e autonomistas. No governo de FHC, predominaram os institucionalistas pragmáticos que priorizaram a governança mundial através de regimes internacionais com uma estratégia de política externa pragmática.³²⁸ Isso se traduziu em uma postura crítica das assimetrias de poder no plano internacional; na projeção da liderança brasileira na América do Sul na defesa de valores universais; e em um regionalismo de baixa institucionalidade. Factualmente, inicia-se a construção da Comunidade Sul-Americana de Nações, CASA, hoje Unasul; forma-se a IIRSA e intensificou-se a cooperação, no eixo Sul-Sul, em termos de segurança e estabilidade democrática.³²⁹

Seguindo a guinada à esquerda sul-americana, a eleição de Lula, em 2002, redirecionou a PEB. Durante seus dois mandatos, prevalece a corrente dos autonomistas representada pelas figuras-chave do chanceler Celso Amorim e do secretário-geral Samuel Pinheiro Guimarães. A conotação nacionalista e desenvolvimentista traduz-se em um papel proativo do Brasil na política internacional em benefício próprio e dos países do Sul; na vinculação do desenvolvimento às iniciativas de integração regional e cooperação; e em um projeto de ascensão à potência global imbuído de intenções reformistas da ordem internacional.³³⁰

À diferença do governo precedente, o reformismo da política externa de Lula está vinculado explicitamente à demanda de redemocratização das relações internacionais³³¹ e ao discurso oficial que vincula fome e pobreza à

328 SARAIVA, M. G. A Diplomacia Brasileira e as Visões sobre a Inserção do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. *Revista Mural Internacional*, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, 2010. Disponível em: <<http://www.ppgri.uerj.br/public.html>>. Acesso em: 10 nov. 2010.

329 SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, vol. 50, nº 2, 2007, p. 46.

330 *Ibidem*.

331 AMORIM, C. O Brasil e os Direitos Humanos: em busca de uma agenda positiva. *Revista Política Externa*, São Paulo, vol. 18, n. 2, 2009.

estabilidade internacional.³³² Neste ponto, intensificam-se as ações sociais de assistência humanitária e de promoção ao desenvolvimento coordenadas pela Agência Brasileira de Cooperação, ABC.³³³

Para Lima Florêncio, a cooperação técnica em temas sociais com países da América do Sul e da África atende a um novo paradigma de desenvolvimento³³⁴ que vai além do crescimento e abarca a esfera social.³³⁵ Ademais, a experiência de política interna da estratégia Fome Zero gera vantagens comparativas para o Brasil: dividendos políticos pelo reconhecimento internacional de sua atuação na luta contra a pobreza e em prol do desenvolvimento³³⁶ e redução do custo da cooperação técnica focada em transferência de conhecimento através de profissionais especializados.³³⁷

Segundo Saraiva, além de ter dado ênfase renovada à implementação da CASA/Unasul, o Brasil participou ativamente das negociações que deram origem ao Parlamento do Mercosul, Parlasul, em 2005, e da formação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul, FOCEM, em 2006 como reflexo da conotação ideológica da atuação dos autonomistas no Itamaraty.³³⁸

A formação do Parlasul e do FOCEM, no que concerne à construção de coesão social, são medidas de maior significado da PEB na última década, pois são instrumentos que atuam construtivamente sobre a coesão regional e sobre a consolidação da integração regional. O fundo estrutural ameniza e compensa os efeitos assimétricos presentes em toda união de comunidades. Sua função, mais do que meros instrumentos de política redistributiva, é a de estimular a competitividade das regiões aumentando a capacidade produtiva local e resgatando as responsabilidades inerentes à cooperação ao desenvolvimento nas áreas essenciais de educação, infraes-

332 SARAIVA, 2010, op. cit.

333 Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/acao-contra-a-fome-e-assistencia-humanitaria/assistencia-humanitaria/view>>. Acesso em: 19 jan. 2011.

334 LIMA FLORÊNCIO, op. cit., pp.109-112.

335 Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/acao-contra-a-fome-e-assistencia-humanitaria/assistencia-humanitaria/view>>. Acesso em: 19 jan. 2011.

336 AMORIM, op. cit.

337 LIMA FLORÊNCIO, op. cit., pp. 111, 112.

338 SARAIVA, 2010, op. cit.

trutura e assistência técnica.³³⁹ Já a institucionalização, com órgãos novos ou reforçados, contribui com a melhora da governabilidade dos processos democráticos,³⁴⁰ o aumento da representatividade dos processos regionais e a confiabilidade das instituições do Estado de Direito e, por fim, contribui com o aumento do sentimento de pertencimento à região, que refletem diretamente nos indicadores de coesão social.³⁴¹

Em desfecho, infere-se que a política externa brasileira tem abordado as dimensões que interessam à coesão social de forma integrada; ou seja, os temas integração regional, desenvolvimento social e defesa da democracia são complementares e constitutivos da estratégia de inserção do Brasil no cenário internacional. O caso mais notável é o da Unasul, mecanismo de integração regional dos doze países da América do Sul, que visa ser “um espaço de articulação no âmbito cultural, social, econômico e político *entre seus povos*”³⁴² por meio da convergência de políticas sociais de educação, energia, infraestrutura, meio ambiente, paz, segurança e justiça social.³⁴³

Contudo, embora promova a coesão social através de mecanismos como a Unasul, prevalece na política externa brasileira, desde o período FHC até Lula, a defesa da baixa institucionalidade dos mecanismos de integração regional³⁴⁴, que dificulta a convergência de fato das políticas públicas dos países sul-americanos. Para Draibe, isso caracteriza a incoerência entre as estratégias maximalista e minimalista de integração constitutivas, respectivamente, do discurso e da prática da integração regional na América do Sul.³⁴⁵ Logo, o discurso programático da chancelaria brasileira não pode ser a única fonte de avaliação da influência da política externa sobre a coesão social; resultados nesse sentido devem ser levantados da confluência entre discurso, programas executados e monitoramento estatístico.

339 CEPAL. **Integración Económica y Cohesión Social:** lecciones aprendidas y perspectivas - Documento de proyecto. Santiago do Chile: Nações Unidas, 2005 pp.5-7.

340 Ibidem.

341 Ibidem.

342 Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul> Acesso em 17/01/2011>. Grifo nosso.

343 Ibidem.

344 SARAIVA, 2010, op. cit.

345 DRAIBE, S. M. Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, vol. 23, n. 2, 2007, p. 179.

6 O CASO VENEZUELANO

A chegada de Hugo Chaves ao poder, em 1999, representa uma mudança de paradigma e de visão da política externa venezuelana (PEV). Gerou-se um novo período na história política da Venezuela com distinto projeto político-ideológico, socioeconômico e internacional.

Visando os objetivos desse estudo, serão utilizados três aspectos fundamentais da política externa em sua vinculação com a geração de coesão social: democracia, desenvolvimento econômico e integração regional.

Em sua dimensão política, a coesão social se estende “desde a qualidade das instituições democráticas, passando pela preservação de vínculos sociais, criação de sociedades equitativas, sistemas de proteção social e solidariedade ou a participação ativa dos agentes econômicos e sociais”.³⁴⁶ É, então, uma questão vinculada e eminentemente política, o que faz da intervenção do Estado, com suas instituições e normas, um fato necessário.

No que se refere ao aspecto de democracia, o preâmbulo da constituição venezuelana de 1999, na seção de relações internacionais, refere-se à “democratização da sociedade internacional” e também à “democracia participativa” propostas como eixos fundamentais. Essas ideias apresentam a Venezuela, no cenário internacional, como um país defensor da democracia não só no plano interno, como também externo. A atuação contraditória da PEV ante diferentes organismos internacionais chama a atenção no que tange à proteção da democracia contida em cláusulas e protocolos de sistemas de integração como o Grupo de Rio, a Comunidade Andina de Nações e o Mercosul. Também é interessante analisar a rejeição de diferentes comissões de organizações não governamentais e missões observadoras por parte do governo venezuelano, como foi o caso dos senadores chilenos nas eleições legislativas de 2010. Esse debate é apresentado por Cardozo no que se refere à coesão social e é fundamental para a avaliação crítica do processo venezuelano.³⁴⁷

346 Comisión Europea. 1957-1988 **The origins of EU cohesion and regional policy**. Disponível em: <http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_es.htm>. Acesso em: 18 dez. 2011.

347 CARDOZO, E. **La Política Exterior del Gobierno Bolivariano y sus Implicaciones en el Plano Doméstico**. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2010.

Ademais, a não aprovação da Carta Democrática Interamericana gerou interrogantes quanto ao modelo democrático venezuelano. O motivo da rejeição fora a denominação de democracia *representativa*, contudo, pode-se dizer que a Venezuela manteve congruência na sua posição, já que sua constituição define a democracia *participativa*. A Carta Democrática foi primeiramente aplicada na crise venezuelana de 2002 e em 2006, quando a Venezuela se opôs aos postulados sobre a crise hondurenha.

Na teoria, observa-se um compromisso de grande escala com a democracia, mas, na prática, o país se envolve em situações de grande complexidade política. Por exemplo, observando o Índice de Democracia da Freedom House, a Venezuela possui um dos mais altos valores no que se refere à ausência de liberdade, cifra que não tem melhorado durante o governo Chávez.

A integração é um dos objetivos principais no governo Chávez. A constituição venezuelana visa “promover a integração latino-americana e caribenha, para afrontar com maior força as desigualdades sociais e os profundos níveis de pobreza que afetam aos países da região”³⁴⁸. Coerentemente, os processos de integração na América Latina e Caribe têm grande importância na PEV, porquanto o governo atual tem como eixo o fortalecimento da soberania em prol da integração multipolar. Entretanto, o foco principal dessa política tem sido levado a cabo em matéria bilateral, abrindo caminho para projetos de cooperação que priorizam o aspecto político.

A estratégia de integração está dominada pelo econômico através da utilização do petróleo como um elemento fundamental para a articulação de novas alianças críticas ao modelo neoliberal. Outra característica é a afirmação da política de integração em detrimento da Comunidade Andina de Nações (CAN), que teve sua institucionalidade quebrada pela retirada da Venezuela, 2006, acompanhada pela saída do Grupo dos Três e a tentativa de incorporação ao MERCOSUL; além dos intentos por propulsar a integração bolivariana através da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA).

A alta prioridade dada à América Latina e ao Caribe se manteve, mas com um foco diferente que se orienta principalmente à área social, à geopo-

348 *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999*. Disponível em: <<http://www.gobiernoenlinea.gob.ve/docMgr/sharedfiles/ConstitucionRBV1999.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2010.

lítica das alianças ideológicas e aos esquemas de aproximação estratégica. Nesse sentido, a nova política exterior venezuelana incluiu algumas ações muito visíveis, como foram as alianças com Cuba, Irã, China e Rússia.

Quando se faz referência à vinculação da coesão social com o desenvolvimento econômico, deve-se estabelecer que isto implica achar uma trajetória contínua de crescimento de aspectos macroeconômicos que levem a um desenvolvimento social. Neste ponto é importante destacar, no caso venezuelano, vários aspectos, tais como o energético, o comercial, o de investimentos e a cooperação internacional.

No Mapa Estratégico (2004) propõe-se a configuração de um “eixo bolivariano” e a conversão da Venezuela em uma “potência energética mundial”;³⁴⁹ posição reafirmada pelo Plano de Desenvolvimento Econômico e Social 2007-2013, também conhecido como o “Primeiro Plano Socialista”.³⁵⁰ Todavia, observa-se que a Venezuela é o país da América Latina que mais problemas terá para superar a recessão econômica da região junto com o Caribe, de acordo com o informe “Perspectivas Econômicas Mundiais” (2010) do Fundo Monetário Internacional,³⁵¹ o que resulta contraditório, tendo a Venezuela vivido o maior incremento dos preços do petróleo de sua história.

O comércio exterior é deficitário em virtude dos elevados números de importação de produtos básicos, principalmente alimentos, de acordo com cifras apresentadas pelo Banco Central da Venezuela.³⁵² Isso é consequência dos acordos de troca de petróleo por produtos, da falta de uma estrutura produtiva adequada, da estatização da economia e do controle cambial de divisas estrangeiras; mas é importante ressaltar que esta situação se apresenta em outras regiões da América Latina.

Os investimentos na Venezuela têm sofrido queda considerável, de 72%, se analisadas as cifras da CEPAL no que se refere ao fluxo de investimento es-

349 PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *El Nuevo Mapa estratégico*, 2007. Disponível em: <http://www.aporrea.org/audio/2004/12/objetivos_nueva_etapa_17_nov_02.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2010.

350 GOVERNO BOLIVARIANO DA VENEZUELA. *Primeiro Plano Socialista, 2007-2013*. Disponível em: <<http://www.gobiernoenlinea.gob.ve/noticias-view/shareFile/PPSN.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2010.

351 FUNDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Perspectivas Económicas Mundiales*. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2011/01/pdf/texts.pdf>>.

352 BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. *Información Estadística*. Disponível em: <<http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

trangeiro direto, entre 1997 e 2009,³⁵³ ainda que a Venezuela seja um dos maiores investidores no estrangeiro, ocupando o quinto lugar com 1.800 milhões de dólares (2009).³⁵⁴ Essa situação é resultado da falta de confiança no país por causa das expropriações de empresas e indústrias – atualmente o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID), do Banco Mundial, possui onze demandas de ressarcimento contra Venezuela.³⁵⁵

Definir o impacto da PEV na geração de coesão social na região é uma tarefa complexa; para essa análise, utilizam-se das três características consideradas relevantes à descrição da Política Externa Venezuelana. No que se refere à integração regional, a Venezuela em parte tem propulsado a ALBA, que é um grupo de países que se opõem ao modelo neoliberal. Em segundo lugar, tem promovido a UNASUL, que compreende todos os países de América do Sul e tem como objetivo a consertação, coordenação e desenvolvimento do espaço sul-americano. Ainda que esse esquema seja incipiente, ele representa a ideia de uma verdadeira coesão social na região.

No entanto, existe uma polarização dentro dos esquemas de integração. Isso pode ser observado no episódio da quebra de institucionalidade da CAN e na iniciativa de ingresso ao MERCOSUL, ainda não concretizado por falta de aprovação do congresso paraguaio, em virtude da cláusula democrática. Em síntese, pode-se expressar que a integração sul-americana é um aspecto fundamental da política venezuelana, mas são necessárias políticas públicas focalizadas em uma verdadeira melhora da situação regional que visem tanto a esfera política como a econômica.

A respeito da democracia, é importante destacar que, como variável, é fundamental na ampliação da coesão, já que o desenvolvimento de políticas públicas adequadas permite que os cidadãos sejam garantes das suas liberdades através dos mecanismos implementados pelo governo. Cada modelo democrático, contudo, responde às suas circunstâncias históricas específicas, por isso, devem ser analisados de óticas diferentes.

353 CEPAL. **Informe La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2009**. Disponível em: <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/7/39417/P39417.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>>. Acesso em: 13 jan. 2011.

354 Ibidem.

355 International Center for Settlement of Investment Disputes-ICSID. **Venezuelan Cases**. Disponível em: <<http://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet>>. Acesso em: 14 dez. 2010.

A esse respeito, as políticas implementadas pela Venezuela têm sido criticadas pelas organizações internacionais em decorrência de leis que, de certa forma, representam restrições à participação cidadã, como a aprovada em dezembro de 2010, que outorga plenos poderes ao presidente. A tese de Samuel Huntington³⁵⁶ sustenta que as democracias dos países em desenvolvimento são pressionadas pelo excedente de demandas sociais, dando margem a medidas não consensuais por parte dos governos. Referida tese pode ser utilizada para explicar o caso apresentado, contudo, não se justifica a falta de congruência no discurso democrático que tem gerado divergências no cenário internacional.

As estatísticas apresentadas demonstram problemas econômicos graves na Venezuela, a despeito da elevada renda derivada do petróleo, denunciando problemas de acesso a recursos dentro da sociedade venezuelana. A prioridade tem sido orientada à articulação de programas e acordos de cooperação com países da região, outorgando recursos para o desenvolvimento de uma grande diversidade de projetos. Aspecto que é positivo no que se refere à coesão social da região, mas internamente gera uma situação de desconforto, já que existem crescentes problemas internos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reformas estruturais operadas na América do Sul e em toda a América Latina entre os anos de 1985 e 2005 estão à base do panorama econômico, político e social insatisfatório na região. Suas graves consequências são até hoje sentidas no baixo nível de coesão social que compromete o potencial de desenvolvimento dos países sul-americanos. Somada a isso, a globalização, que por um lado abria oportunidades de expansão do comércio internacional e geração de riqueza, por outro não disponibilizou mecanismos de redistribuição de renda e de desenvolvimento equitativo, acentuando ainda mais a vulnerabilidade social e econômica de países cujo crescimento estava, e ainda está, vinculado a atividades econômicas de baixo valor agregado.

356 HUNTINGTON, S. *Choque de civilizaciones*. Barcelona: Paidós, 1997, pp. 238-245.

Por esta razão, a promoção da coesão social torna-se premente na América do Sul e, acompanhando a consolidação de uma “nova esquerda” latino-americana, no início do século XXI, ganha relevância no plano internacional ao ser inserida na agenda de política externa de alguns desses países.

Ao final do período de 2000-2010, interessava-nos fazer um levantamento sobre o andamento da coesão social na região, em especial, no que se referia às iniciativas da política externa do Brasil e da Venezuela. Eis que, em perspectiva, constata-se que o panorama da coesão social na América do Sul, apesar de ainda insatisfatório, vem lenta e progressivamente melhorando.

Dos cinco indicadores selecionados e analisados – razão entre renda quintil mais rico e mais pobre, índice de democracia, índice de percepção de corrupção, relação Gasto Público Social/PIB e confiança cidadã nas instituições do Estado e nos Partidos Políticos – em média, apenas a percepção de corrupção aumentou incidindo de forma negativa sobre a coesão social. Mas, como sugere a CEPAL, a coesão social é um conceito sistêmico e, como tal, deve ser avaliado no complexo de seus indicadores. Ademais, o aumento da percepção de corrupção não coincide com a diminuição da confiança da população nas Instituições e Partidos Políticos do Estado, portanto, mesmo esse resultado deve ser relativizado.

Os resultados positivos mais significativos estão na esfera das distâncias de renda, que indica a diminuição das desigualdades social no subcontinente, e na esfera de confiabilidade das Instituições do Estado. Para a Argentina e o Brasil, esses avanços coincidem com a eleição de governos de esquerda, enquanto que, para o Chile, a eleição de Michele Bachelet coincidiu com a piora de ambos os indicadores.

Na Venezuela, a desigualdade de renda diminuiu em proporção importante após a tentativa de golpe de 2002, quando o Presidente Chávez imprimiu mudanças em seu programa de governo, ao passo que a confiabilidade das Instituições do Estado e Partidos Políticos vem declinando, fato este que não contribuiu com alguns componentes da coesão social. Ademais, através da análise feita sobre três aspectos da sua política externa – a democracia, a integração regional e o desenvolvimento econômico –, observou-se que a PEV deu prioridade, dentro desses aspectos, ao fator político e à influência que pode ser exercida por meio dele na região e internamente.

Os efeitos da política externa brasileira sobre a coesão social são, com o governo Lula, confirmados pelos indicadores do sistema de monitoramento estatístico elaborado pela CEPAL. O foco estratégico da Chancelaria brasileira traduziu-se, de fato, em ganhos para a região, bem como para o país em termos de coesão social e de projeção internacional. No entanto, ocorre ponderar que, pela intenção assumida de liderar os países da América do Sul, caberia ao Brasil atuar com mais firmeza para otimizar o uso dos recursos destinados à região e para traduzir em políticas públicas executáveis o conteúdo maximalista social contido no discurso diplomático. Assim, são exemplares os esforços do Itamaraty para promover a Unasul e setores do Mercosul Social. Todavia, precisa-se ir além para honrar o compromisso de promover um novo paradigma de desenvolvimento, mais amplo, justo e sustentável.

Finalmente, pode-se dizer que tanto o Brasil como a Venezuela são países com um grande peso dentro da região pela sua relevância na promoção de coesão social na América do Sul. Os índices apresentados pela CEPALS-TAT indicam que o Brasil, à diferença da Venezuela, teve um incremento positivo em termos de democracia, funcionamento do estado de direito, capital social e participação componentes da coesão social. O foco que o social tem tido nesses governos é um fator que propicia o desenvolvimento e a integração regional e deveria ser continuado e incrementado para lograr verdadeiras mudanças positivas no plano interno e regional.

REFERÊNCIAS

AMORIM, C. O Brasil e os Direitos Humanos: em busca de uma agenda positiva. **Revista Política Externa**, São Paulo, vol. 18, n. 2, 2009.

BANCO CENTRAL DE VENEZUELA. **Información Estadística**. Disponível em: <<http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **La cohesión social en América Latina y el Caribe (2006)**. Disponível em: <<http://www.eurosociafiscal.org/uploads/documentos/IADBPUBLICDOC.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2010.

CARDOZO, E. **La política exterior del gobierno bolivariano y sus implicaciones en el plano doméstico**. Caracas: ILIS, 2010.

CEPAL. **Anuario Estadístico da CEPAL 2010**. Disponível em: <http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2008/docs/ANUARIO2008.pdf>. Acesso em: 20 out. 2010.

_____. **Cohesion Social y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe**. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/27814/2006-932-Cohesion%20social-Sintesis.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2011.

_____. **Panorama Social de América Latina 2010**. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE-panoramasocial2010.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2011.

_____. **Integración Económica y Cohesión Social: lecciones aprendidas y perspectivas - Documento de proyecto**. Santiago do Chile: Nações Unidas, 2005.

CEPALSTAT. **Estatísticas e Indicadores**. Disponível em: <<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>>. Acesso em: 17 jan. 2011.

COMISSÃO EUROPEIA. **1957-1988 The Origins of EU Cohesion and Regional Policy**. Disponível em: <http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_es.htm>. Acesso em: 18 dez. 2011.

DRAIBE, S. M. Coesão Social e Integração Regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, vol. 23, n. 02, 2007.

FLACSO. **Governabilidad y Convivencia Democrática em América Latina**: documentos, 2010.

FERRAJOLI, L. Democracia e Direitos Humanos ante o Desafio da Globalização. **Revista Política Externa**. São Paulo, vol. 14, n. 04.

INTERNATIONAL CENTER FOR SETTLEMENT OF INVESTMENT DISPUTES. **Venezuelan Cases**. Disponível em: <<http://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet>>. Acesso em: 14 dez. 2010.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Perspectivas Econômicas Mundiais**. Disponível: <<http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2011/01/pdf/texts.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2010.

GOVERNO BOLIVARIANO DA VENEZUELA. **Primeiro Plano Socialista 2007-2013**. Disponível em: <<http://www.gobiernoenlinea.gob.ve/noticias-view/shareFile/PPSN.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2010.

_____. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999**. Disponível em: <<http://www.gobiernoenlinea.gob.ve/docMgr/sharedfiles/ConstitucionRBV1999.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2010.

HUNGTINGTON, S. **Choque de civilizaciones**. Barcelona: Paidós, 1997.

LIMA FLORÊNCIO, S. A. Política Externa e Políticas Sociais. **Revista Política Externa**, São Paulo, vol. 12, n. 02, 2003.

MACHINEA, J. L.; HOPENHAYN, M. **La esquiua equidad en el desarrollo latinoamericano**: una visión estructural, una aproximación multifacética. Santiago do Chile: CEPAL, 2005.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/acao-contra-a-fome-e-assistencia-humanitaria/assistencia-humanitaria/view>>. Acesso em: 19 jan. 2011.

_____. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul>>. Acesso em: 17 e 19 jan. 2011

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. **El Nuevo Mapa Estratégico 2007**. Disponível em: <http://www.aporrea.org/audio/2004/12/objetivos_nueva_etapa_17_nov_02.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2010.

SARAIVA, M. G. A Diplomacia Brasileira e as Visões sobre a Inserção do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Revista Mural Internacional**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, 2010. Disponível em: <<http://www.ppgri.uerj.br/public.html>>. Acesso em: 10 nov. 2010.

_____. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, vol. 50, n. 2, 2007.

SORJ, B.; TIRONI, E. **Coesão Social**: uma visão desde America Latina. Santiago de Chile: Centro Edelstein de Investigaciones Sociales, 2007.

SORJ, B.; MARTUCELLI, D. **O Desafio Latino-americano**: coesão social e democracia. Brasília: Ed. Civilização Brasileira, 2006.

VIGEVANI, T. Os Novos Paradoxos Latino-Americanos. **Revista Política Externa**, São Paulo, vol. 14, n. 04, 2006.

VIGEVANI, T.; FAVARON, G. M.; RAMANZINI JR., H.; CORREIA, R. A. O Papel da Integração Regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, vol. 51, n. 01, 2008.



BRASIL E A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU: MUDANÇAS, INTERESSES E CREDENCIAIS

TIAGO HAYMUSSI SALES³⁵⁷

RESUMO

Este trabalho consiste em analisar, através de fontes bibliográficas e dados socioeconômicos, as credenciais brasileiras a um assento como membro permanente do CSNU. Para tanto, na primeira parte farei uma breve retrospectiva histórica da criação do CSNU, abordando seus membros e suas competências; na segunda seção buscarei demonstrar de que forma algumas mudanças quantitativas e qualitativas ocorridas no sistema internacional e na própria ONU trouxeram problemas para a organização; por fim, dado este cenário complexo, na terceira seção apresentarei os interesses brasileiros na reforma, as credenciais do país para que assuma uma cadeira como membro permanente do Conselho, e os meios pelos quais o Brasil vem tentando conquistar apoio para sua proposta de reforma.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; ONU; Segurança Internacional; Instituições Internacionais.

1 INTRODUÇÃO

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (doravante CSNU) foi criado em 1945 com um objetivo claro: impedir que uma nova tragédia como a 2ª Guerra Mundial ocorresse. Para tanto, sua composição foi formada pelas potências da época: EUA, URSS, França, Inglaterra e China, todos com exclusivo poder de veto sobre as resoluções, bem como 6 membros temporários.

³⁵⁷ Doutorando em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI - UFRJ). Mestrado em Economia Política Internacional, pela UFRJ, e graduação em Relações Internacionais, pela PUC-Rio (2009). É pesquisador do Observatório Político Sul-americano/IUPERJ.

Contudo, ao longo das décadas, o sistema internacional mudou. De um contexto de Guerra Fria passou-se na década de 1990 a um cenário de unipolaridade incontestada dos EUA, para, no começo do século XXI, mergulhar novamente em um quadro de instabilidade, com o surgimento de novos polos de poder.

Não foi somente o sistema internacional que mudou nas últimas décadas. O próprio CSNU sofreu algumas modificações. A ampliação de suas competências fez com que aumentasse o número de intervenções humanitárias, sem, contudo, haver alterações no processo decisório da instituição.

Nesse cenário que se insere a proposta brasileira de reforma do CSNU. Para um país que não possui recursos militares relevantes, é de importância ímpar que organismos multilaterais que zelam pelo respeito ao Direito Internacional e pela solução pacífica de controvérsias sejam fortalecidos. Na visão do Brasil, para que a ONU resgate sua legitimidade e representatividade, é necessário que haja uma reforma que altere o CSNU, tornando-o mais democrático e preparado para enfrentar os desafios do atual cenário internacional.

2 BREVE HISTÓRICO DA ONU E DO CSNU

Após a fracassada experiência da Liga das Nações e a destruição material e humana causadas pela 2ª Guerra Mundial, havia o consenso entre as nações de que era necessário criar um mecanismo que impedisse uma nova tragédia desta magnitude. Em 25 de abril de 1945, dez dias antes de a Alemanha assinar sua capitulação pondo fim ao conflito na Europa, começou em São Francisco a Conferência das Nações Unidas³⁵⁸ sobre Organização Internacional, envolvendo 51 Estados na elaboração de uma Carta que desse corpo institucional a essa nova organização.

A Organização das Nações Unidas entrou oficialmente em existência em 24 de outubro de 1945 após a ratificação da Carta pelos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança (França, República da China, União Soviética, Reino Unido e Estados Unidos)³⁵⁹ e pela maioria dos outros 46 países signatários.

³⁵⁸ O termo “Nações Unidas” foi empregado pela primeira vez por Winston Churchill e Franklin D. Roosevelt, em janeiro de 1942, ao conclamarem os Aliados a lutar contra o Eixo.

³⁵⁹ Em 1971, a República da China foi substituída pela República Popular da China, e em 1991, a União Soviética foi substituída pela Rússia.

Tendo como objetivo principal “manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz” (Carta da ONU, 1945, cap. 1, art. 1, p. 4), a estrutura organizacional da ONU foi concebida de tal forma que evitasse que as grandes potências da época entrassem em choque.

Desta forma, o Conselho de Segurança configurou-se como o principal fórum de temas relacionados a segurança dentro da ONU. Sua estrutura inicial era de 5 membros permanentes com poder de veto (França, República da China, União Soviética, Reino Unido e Estados Unidos) mais 6 membros temporários, com mandato de 2 anos não reelegível. Como resposta ao aumento do número de Estados-membros presentes na Assembleia Geral, em 1965 foi aprovada a única reforma até hoje feita no CSNU, passando o órgão a contar com mais 5 membros não permanentes.

Um dos principais instrumentos que a ONU possui em sua tarefa de zelar pela paz internacional são as operações de paz³⁶⁰. De acordo com o artigo 11 da Carta, a Assembleia Geral pode solicitar a atenção do Conselho de Segurança para alguma questão relativa à paz internacional, mas o artigo 27 garante que a criação de uma operação de paz somente será efetivada caso haja “voto afirmativo de nove membros, inclusive os votos afirmativos de todos os membros permanentes”.

Criadas na época em que as rivalidades da Guerra Fria frequentemente paralisavam o Conselho de Segurança, os objetivos das operações de paz da ONU eram, a princípio, limitados à manutenção de cessar-fogo e alívio de tensões sociais, para que os esforços, em nível político, resolvessem o conflito por vias pacíficas. Essa situação de congelamento do CSNU e das operações manteve-se até a dissolução da União Soviética, no final de 1991, quando então a ONU se viu livre das amarras que limitavam sua atuação.

³⁶⁰ A primeira operação de paz criada pela ONU, em 1948, enviou tropas para o Oriente Médio a fim de monitorar o armistício entre Israel e seus vizinhos árabes.

3 MUDANÇAS - SISTEMA INTERNACIONAL, CSNU, SEGURANÇA E OPERAÇÕES DE PAZ

Após apresentar de maneira breve um histórico da criação da ONU e da outorga do CSNU durante o período da Guerra Fria, nesta seção buscarei demonstrar que, a partir da década de 1990, o mundo e o próprio CSNU passaram por significativas mudanças e que muitas destas mudanças trazem consigo alguns problemas para a organização.

3.1 MUDANÇAS NO SISTEMA INTERNACIONAL

A primeira mudança diz respeito ao próprio sistema internacional. A década de 1990 e começo do século XXI assistiram a emergência de novos polos de poder. Países como Brasil, China, Índia, África do Sul e Indonésia mostram cada vez maior capacidade de exercerem influência tanto no âmbito regional quanto na esfera internacional.

A estrutura construída em 1945 (e reformada em 1965) de fato traduzia as relações de poder de seu tempo. Contudo, com o surgimento destas novas potências econômicas e políticas, a importância relativa dos membros permanentes diminuiu, tornando o CSNU anacrônico, dado que não mais reflete as reais relações de poder do atual sistema internacional.

3.2 MUDANÇAS NO CSNU

Em grande medida em virtude do fim da URSS, também ocorreram mudanças dentro do próprio CSNU. A primeira delas é o visível descongelamento do Conselho. Como exposto na primeira seção, ao longo do período da Guerra Fria, a atuação do Conselho ficou praticamente paralisada por causa dos vetos mútuos entre EUA e URSS. Contudo, com o término do conflito bipolar, esse cenário mudou. Como pode ser observado na tabela abaixo, houve um aumento do número de resoluções e de operações de paz, bem como a diminuição dos vetos.

TABELA 1 – Trabalhos do CSNU antes e depois de 1991

	Resoluções	Operações de paz	Vetos
1945 - 1991	725	23	195
1992 - hoje	1241	41	61

Fonte: UN.

Outra mudança importante ocorrida no CSNU diz respeito a constituição de tribunais *ad hoc*. Os genocídios de Ruanda e Iugoslávia, bem como o assassinato do ex-presidente do Líbano, Rafic Hariri, foram analisados e julgados por tribunais penais *ad hoc*, criados em caráter de exceção pelo CSNU. A decisão de criar esses tribunais pode resultar em um esvaziamento dos fóruns jurídicos internacionais permanentes como a Corte Internacional de Justiça, abrindo espaço para que os membros permanentes do Conselho se deem a prerrogativa de autorizar ou vetar julgamentos desta natureza³⁶¹.

3.3 MUDANÇA NO CONCEITO DE SEGURANÇA DA ONU

Outra mudança ocorrida no período pós-Guerra Fria se deu na ampliação do conceito de segurança internacional. Em 2004, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, apresentou um relatório³⁶² aos Estados-membros no qual buscava discutir novas ameaças à segurança internacional. A partir de então, a agenda de segurança internacional deixou de se relacionar unicamente a esfera militar, passando a incorporar questões relativas aos Direitos Humanos, meio ambiente, terrorismo, pandemias, fome coletiva e crime organizado transnacional³⁶³.

Desse modo, o nível de segurança entendido no nível do Estado foi ampliado para o conceito de segurança humanitária, ao nível do indivíduo. O problema gerado por esta mudança conceitual é que a segurança humani-

361 MEDEIROS, A. P. C.. O desafio da reforma da ONU. In: *IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: o Brasil no mundo que vem por aí*. Rio de Janeiro: FUNAG, p. 99-112, 2009. p. 105.

362 ANNAN, Kofi. *Uma liberdade mais ampla – rumo a segurança, desenvolvimento e Direitos Humanos*. 2004.

363 PEREIRA, A. C. A. Apontamentos sobre a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: XV Congresso Nacional do CONPEDI. 2006, Manaus, **Anais do Congresso**. Florianópolis, CONPEDI.

tária abre espaço para que a ONU intervenha em assuntos domésticos dos Estados, sob a alegação de que a soberania de um Estado somente é válida quando este protege seus cidadãos³⁶⁴, pondo em xeque a soberania nacional, um dos princípios basilares das relações internacionais.

3.4 MUDANÇA NAS OPERAÇÕES DE PAZ

Somadas a essas mudanças, a partir do começo da década de 1990, as missões de paz da ONU ganharam novas atribuições, não mais se restringindo somente à manutenção de cessar-fogo e de alívio de pressões sociais. A aprovação de missões de *peace building* (construção e consolidação da paz) e de *peace enforcement* (imposição da paz) fez com que essas operações passassem a ser responsáveis também pela reconstrução econômica e a reorganização administrativa e eleitoral, sendo em alguns casos inclusive autorizado o uso da força pelos capacetes azuis³⁶⁵.

Essa questão da ampliação das responsabilidades das missões de paz traz consigo dois principais problemas. O primeiro é o aumento significativo dos custos (militar, financeiro e diplomático) destas operações. Atualmente, participam das 16 operações de paz ativas 5.710 civis, 98.910 militares, com custo anual aproximado de US\$ 7,26 bilhões³⁶⁶. O segundo problema é o fato de estes custos serem repartidos por Estados-membros que não podem sequer opinar sobre o tema dentro do CSNU^{367 368}. Cria-se, desta maneira, um aumento das responsabilidades sem haver uma contrapartida equivalente na representação dentro do Conselho.

Sobre estes pontos levantados, Tarragô argumenta que os principais problemas hoje enfrentados pela ONU são “*deficits*”. *Deficit* de legitimidade pela

364 SLAUGHTER, A. M. Security, Solidarity and Sovereignty: the grand themes of UN reform. *The American Journal of International Law*, vol. 99, n.º. 3, p. 619-631, 2005.

365 As operações de *peace making*, *peace building* e *peace enforcement* também são tratadas na literatura acadêmica como operações de 1ª, 2ª, ou 3ª gerações, respectivamente.

366 Os números atuais são 7 vezes maiores do que aqueles de 1999.

367 Este foi o caso de Japão e Alemanha, que, juntos, pagaram US\$ 24 bilhões para a Guerra do Golfo (GUIMARÃES, S. P. *Quinhentos Anos de Periferia*. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2000. p. 136).

368 Os custos das operações de paz são repartidos entre todos os Estados-membros, de acordo com o tamanho de sua economia, sendo que nenhum Estado pode contribuir com mais de 22% ou menos de 0,1% do orçamento anual.

queda da importância relativa dos atuais membros permanentes do CSNU em relação aos novos polos de poder, e a ausência destes países relevantes, seja na esfera regional seja na esfera internacional. *Deficit* de representatividade graças ao aumento do número de países membros presentes na Assembleia Geral, mas sem que o CSNU também ampliasse seu número de assentos. *Deficit* de transparência pelo uso do poder de veto pelos membros permanentes em temas que mobilizam a opinião pública internacional. E, por fim, *deficit* de eficiência pelo aumento dos custos das operações de paz, quando em muitos casos o resultado obtido fica aquém do planejado.

Sintetizando estas transformações, Blum³⁶⁹ afirma que as mudanças qualitativas³⁷⁰ e quantitativas³⁷¹ ocorridas tanto no sistema internacional quanto dentro da própria ONU e do CSNU trouxeram alguns problemas e questionamentos, aos quais somente uma reforma poderia dar uma resposta satisfatória.

4 BRASIL E A REFORMA DO CSNU - PARA QUÊ, POR QUÊ E COMO?

Nesta seção buscarei apresentar os interesses do Brasil na reforma da ONU e em sua inclusão como membro permanente do CSNU, bem como as características geográficas/sociais, econômicas e políticas que credenciam essa postulação brasileira e os meios pelos quais o país busca conseguir apoio para a aprovação da reforma dentro da Assembleia Geral.

4.1 INTERESSES DO BRASIL

A agenda brasileira por uma reforma que democratizasse a ONU e, em particular, o CSNU é de longa data. Na visão da diplomacia brasileira, democratizando-se, a organização ganharia maior legitimidade e representativi-

369 BLUM, Y. Z. Proposals for UN Security Council reform. *The American Journal of International Law*, vol. 99, n.º 3, p. 632-649, 2005.

370 Descongelamento do CSNU, descolamento entre a realidade do atual sistema internacional e a estrutura decisória anacrônica do Conselho, mudanças nos conceitos de segurança e de soberania.

371 Aumento do número de Estados-membros e aumento do número e dos custos das operações de paz.

dade, solucionando parte dos *deficits* por ela enfrentados. Com base nesta visão da democratização como algo positivo para a ONU, o Brasil reclama não apenas a ampliação do número de assentos permanentes e não permanentes no CNSU, mas também a composição do CSNU seja mais heterogênea, com a inclusão de países desenvolvidos e em desenvolvimento³⁷².

Outra questão que motiva a candidatura brasileira reside no fato de que, para um país com escassos recursos militares como o Brasil, a organização é um importante instrumento de poder e controle do funcionamento do sistema internacional. O aprimoramento de mecanismos de governança global, fundados no multilateralismo, na diplomacia e na cooperação, reforçaria a ONU e o CSNU, sendo de total interesse do Brasil.

A reforma do CSNU também cumpriria a função de resgatar sua capacidade de cumprir seu principal objetivo de garantir a paz e a segurança internacionais. De acordo com o Itamaraty, temas que compõem a nova agenda de segurança humanitária como meio ambiente e pandemias seriam mais bem tratados no âmbito multilateral. Sendo a ONU a principal organização internacional existente, caberia a ela o papel de fórum destas discussões.

Através da reforma, o Brasil busca também alterar o próprio conceito de potência. Como já visto na primeira seção, quando o CSNU foi criado, foram dados às cinco potências militares cadeiras permanentes e poder de veto. Segundo Sardenberg³⁷³, caso o Brasil consiga ser incluído neste seletivo grupo, seria o reconhecimento da comunidade internacional de seu papel como potência política, econômica, agrícola e cultural.

Além disso, com o uso da força autorizado em missões de *peace enforcement*, um dos interesses do Brasil é evitar arbitrariedades por parte do CSNU, mantendo suas históricas agendas de respeito à soberania e de solução pacífica de controvérsias. Como membro permanente, essa agenda diplomática brasileira fortalecer-se-ia, disciplinando o uso da coerção através da busca de um consenso multilateral.

372 VIOTTI, M. L. A reforma das Nações Unidas. In: **IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional**: o Brasil no mundo que vem por aí. Rio de Janeiro: FUNAG, p. 81-98, 2009.

373 SARDENBERG, R. M. Reforma das Nações Unidas: impasses, progressos e perspectivas. In: **IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional**: o Brasil no mundo que vem por aí. Rio de Janeiro: FUNAG, p. 43-62, 2009.

Contudo, a questão central para se compreender o esforço diplomático e até mesmo militar que o Brasil vem realizando se encontra na questão das regras internacionais. A Carta da ONU dá ao CSNU a capacidade de adotar resoluções vinculantes para todos os Estados-membros. Esse poder de normatização faz com que mesmo os Estados que não participam da formulação de regras internacionais sejam obrigados a adotá-las.

Participar do CSNU como membro permanente confere ao Brasil a capacidade de influir nessas decisões, criando regras mais favoráveis aos países em desenvolvimento, garantindo a defesa de seus interesses nos organismos internacionais, influenciando na alocação dos recursos mobilizados internacionalmente, e tornando-se um ator ativo na formulação da agenda internacional³⁷⁴.

Em suma, são duas as principais motivações que explicam o esforço do Brasil pela reforma da ONU e do CSNU. A primeira é o fato de que o Brasil se beneficiaria de uma ONU reestruturada e fortalecida. Para um país sem grandes recursos militares, é de grande importância contar com espaços multilaterais que valorizem sua relevância política e defendam o Direito Internacional e a solução pacífica de controvérsias, pontos defendidos há décadas pela diplomacia brasileira. A segunda explicação é a oportunidade do país como membro permanente de influir na criação de regras internacionais, na alocação de recursos da organização e na discussão de uma agenda internacional que melhor atenda aos interesses brasileiros.

4.2 CREDENCIAIS BRASILEIRAS

Feitas essas considerações sobre os interesses do Brasil em apoiar a reforma da ONU e sua inclusão como membro permanente do CSNU, a seguir apresentarei algumas características geográficas/sociais, políticas e econômicas que credenciam sua candidatura.

374 MEDEIROS, op. cit.; GUIMARÃES, op. cit.

4.2.1 Credenciais geográficas/demográficas

A questão geográfica é um dos argumentos do governo brasileiro pela reforma. Como a maior parte dos países com assento permanente é europeia, a agenda do órgão acaba sendo pautada por problemas que a eles interessam e analisados sob uma perspectiva eurocêntrica. Assim, incluir no CSNU membros de todos os continentes faria com que outros temas relevantes para a paz internacional fossem colocados na agenda do Conselho e vistos sob uma perspectiva multilateral.

Assim, uma das credenciais brasileiras é exatamente sua condição geográfica e demográfica na América do Sul e no mundo. O Brasil possui o 5º maior território e a 5ª maior população do mundo. Dentro da América do Sul, essas dotações ficam ainda mais destacadas, com um território que corresponde a 53,2% da massa territorial do continente e com 47,7% de sua população. Deste modo, o Brasil aponta como o principal candidato da região a um assento permanente.

Somado a isso, o Brasil conta com recursos naturais em abundância, sendo possuidor da maior reserva tropical do mundo³⁷⁵, e da maior reserva de água doce do mundo³⁷⁶. Estes recursos fazem com que o país seja um ator importante nos debates sobre meio ambiente e biotecnologia atualmente presentes na agenda internacional.

4.2.2 Credenciais políticas

A primeira característica política que favorece a candidatura brasileira é seu atual peso político e sua capacidade de ação tanto regional quanto global. No âmbito regional, o país lidera o processo de integração através de iniciativas como o Mercosul e a Unasul, buscando consolidar-se como interlocutor entre seus vizinhos sul-americanos³⁷⁷. Além deste papel de liderança dentro da América do Sul, o Brasil é também um importante articulador entre a região e o restante do mundo.

375 O Brasil possui 4.810,975 km² de área florestal.

376 O Brasil possui 8.233,0 km³/ano de reservas renováveis de água doce.

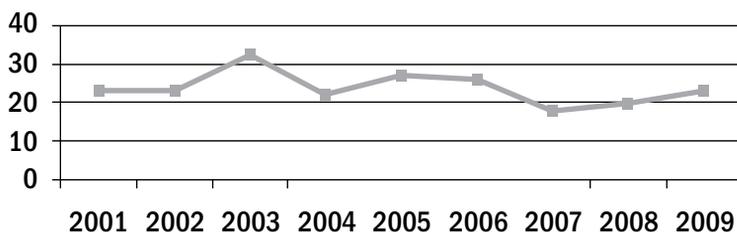
377 Estes foram os casos das crises político-institucionais no Equador, na Bolívia, em 2005, e na Venezuela, com a Formação do Grupo de Amigos da Venezuela. O caso mais recente é o de Honduras.

O peso político do país também pode ser sentido em suas relações globais. O Brasil mantém diálogo aberto tanto com países em desenvolvimento quanto com desenvolvidos. O Brasil é hoje um interlocutor chave, participando ativamente das principais negociações do mundo. A força política do Brasil pode ser vista desde questões de *low politics* como meio ambiente até em temas de *high politics* como proliferação nuclear.

Além deste considerável peso político, outro ponto que credencia o Brasil como um dos principais candidatos a um assento permanente no CSNU é sua participação na organização. O Brasil foi um dos 51 fundadores da ONU, tendo participado pela primeira vez de uma operação de paz em 1956, durante a crise de Suez. Atualmente, o Brasil participa de 7 das 16 operações de paz existentes³⁷⁸, liderando as forças internacionais da Minustah, no Haiti.

Soma-se a isto o fato de o Brasil, juntamente com o Japão, ter sido o país que mais vezes foi eleito para o cargo de membro não permanente do CSNU³⁷⁹. Além da participação brasileira dentro do CSNU, é crescente a contribuição financeira, militar e diplomática brasileira. Na última década, o Brasil esteve entre os 15 Estados-membros que mais contribuíram financeiramente para a organização, além de ter ampliado seu esforço em participar militarmente de operações de paz. Estes dados mostram que o país não está somente olhando os benefícios que um assento permanente lhe daria, mas também está disposto a arcar com os custos de se tornar membro permanente.

GRÁFICO 1 - Contribuição financeira do Brasil na ONU (em milhões de dólares)



Fonte: um.

378 O Brasil tem tropas militares ou civis servindo em: Chipre, Saara Ocidental, Libéria, Costa do Marfim, Haiti, Sudão e Timor Leste.

379 O Brasil foi eleito 10 vezes para o cargo: 1946 – 1947, 1951 – 1952, 1954 – 1955, 1963 – 1964, 1967 – 1968, 1988 – 1989, 1993 – 1994, 1998 – 1999, 2004 – 2005, 2010 – 2011.

Uma outra credencial brasileira, essencial a um país que pretende a paz e a segurança internacionais, é sua longa tradição de compromisso com a resolução pacífica de controvérsias e o fato de ser um país pacífico, sem se envolver diretamente em conflitos armados desde a 2ª Guerra Mundial. Além disso, o Brasil é um país democrático, com estabilidade e maturidade institucional, e que busca promover os valores a seus vizinhos.

4.2.3 Credenciais econômicas

Com credenciais políticas numerosas, o Brasil também se destaca por sua economia. Maria Luiza Viotti³⁸⁰ aponta a trajetória recente de crescimento econômico com justiça social, estabilidade macroeconômica e redução de alguns dos tradicionais obstáculos ao seu desenvolvimento (vulnerabilidade financeira externa, desigualdade social e investimento escasso), como fatores que fazem com que o país ganhe destaque entre as economias em desenvolvimento.

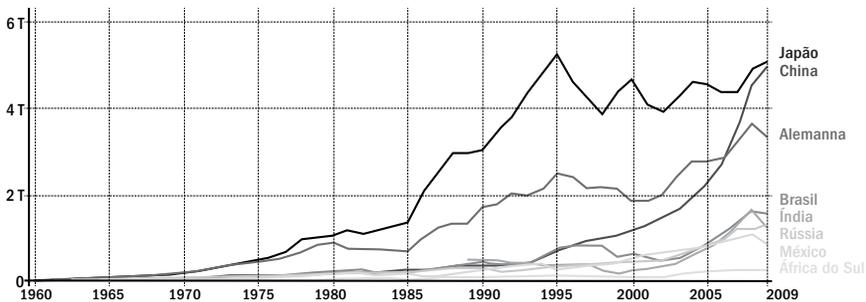
Hodiernamente, a economia brasileira se encontra entre as maiores do mundo, estando à frente de países como a Rússia. Esse crescimento está baseado em dois pontos: o primeiro é o aumento das exportações, motivado, sobretudo, pelo crescente preço das *commodities*³⁸¹. O segundo ponto que sustenta o crescimento econômico brasileiro é a inclusão e o consumo interno, revigorado pela entrada das camadas sociais C e D no consumo de massas.

Estes dois pontos (exportações e consumo interno), somados à decisão do governo de manter abertas linhas de crédito e de investir em infraestrutura, foram decisivos para que o Brasil fosse um dos países que menos sofreram com a crise econômica de 2008, fortalecendo sua posição e sua credibilidade diante da comunidade internacional. Os gráficos a seguir mostram alguns destes dados.

³⁸⁰ VIOTTI, op. cit.

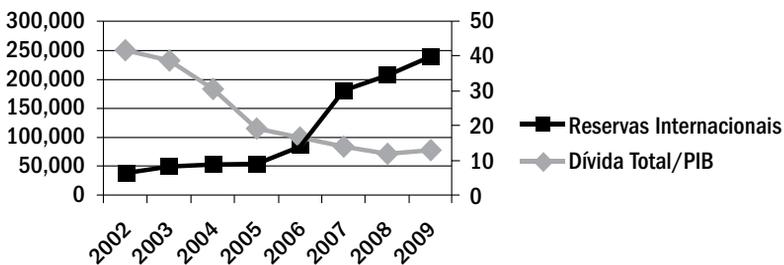
³⁸¹ No caso brasileiro, as principais *commodities* exportadas são soja e ferro.

GRÁFICO 2 – PIB E CRESCIMENTO ECONÔMICO



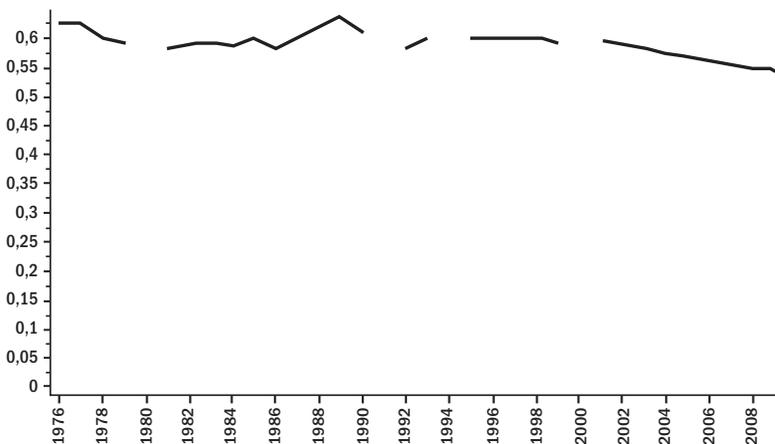
Fonte: Banco Mundial.

GRÁFICO 3 –VULNERABILIDADE EXTERNA



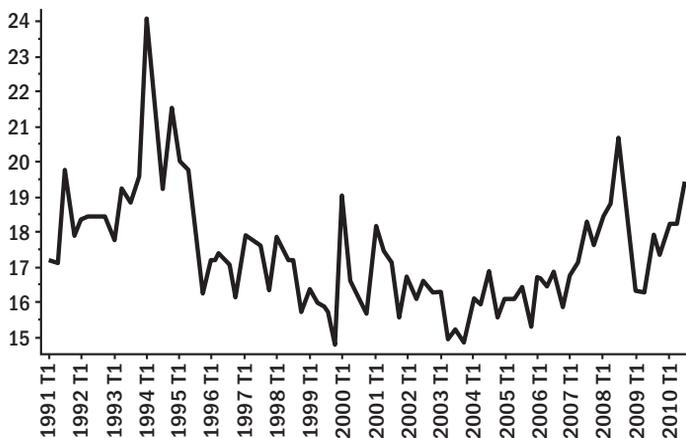
Fonte: IPEADATA.

GRÁFICO 4 – DESIGUALDADE SOCIAL (ÍNDICE DE GINI)



FONTE: IPEADATA.

GRÁFICO 5 - INVESTIMENTO PÚBLICO



FONTE: IPEADATA.

Assim, podemos ver que o Brasil possui tanto credenciais geográficas/sociais³⁸², quanto políticas³⁸³ e econômicas³⁸⁴ que chancelam sua proposta de reforma da ONU e do CSNU, e sua aceitação como membro permanente do Conselho.

4.3 ARTICULAÇÃO INTERNACIONAL PRÓ-REFORMA

Por fim, mostrarei de que forma o Brasil procura se articular internacionalmente em busca de apoio para sua proposta de reforma. Os dois principais grupos articulados com esse objetivos são o G-4 e o IBAS. Além disso, o país busca, através de negociações bilaterais, conquistar o apoio de outros Estados

O G-4 é um grupo formado entre Brasil, Índia, Alemanha e Japão, em setembro de 2004, e que busca, através de seu peso econômico e político, pressionar a comunidade internacional por uma reforma da ONU, e principalmente do CSNU. Apesar de ser um grupo heterogêneo, reunindo países

³⁸² Maior território e população do continente sul-americano, bem como suas reservas naturais.

³⁸³ Seu peso político, sua capacidade de articulação regional e global, a participação do país em operações de paz e como membro não permanente do CSNU, e sua crescente contribuição financeira, militar e diplomática.

³⁸⁴ Crescimento econômico com diminuição da desigualdade social, estabilidade macroeconômica e redução de alguns dos obstáculos a seu desenvolvimento.

com diferentes dotações econômicas, características sociais internas distintas e políticas externas muitas vezes divergentes, uma proposta conjunta fortalece os objetivos destes Estados dentro da ONU, pois garante apoios mútuos entre seus simpatizantes³⁸⁵.

Sua proposta busca a democratização do CSNU através da ampliação do número de membros do CSNU dos atuais 15 para 25, e a inclusão tanto de países desenvolvidos como de países em desenvolvimento. Entre estes 10 novos assentos que seriam criados, 5 seriam para membros não permanentes e 5 para membros permanentes, distribuídos da seguinte forma: dois membros da Ásia (Japão e Índia), um membro da América Latina (Brasil), um membro do Leste Europeu (Alemanha), e um membro da África (Egito, Nigéria ou África do Sul).

Em contraposição ao G-4, um grupo de países (entre os quais se destacam Itália, Espanha, Paquistão, Coreia do Sul, México e Argentina) lançou, em 2005, o “Unidos pelo Consenso”³⁸⁶. Na interpretação do embaixador João Clemente Baena Soares³⁸⁷, a criação do “Unidos pelo Consenso” pode ser compreendida como uma manobra política que visa obstaculizar a reforma proposta pelo G-4. Essa interpretação baseia-se na ideia de que o “Unidos pelo Consenso” foi criado de rivalidades regionais, como por exemplo, entre Brasil e Argentina e México; entre Índia e Paquistão; entre Alemanha e Itália e Espanha; e entre Japão e Coreia do Sul.

Além do G-4, o Brasil participa de outro grupo. De convergências políticas e econômicas, Brasil, Índia e África do Sul, surgiu a proposta do Fórum IBAS (ou G-3), em junho de 2003. Entre outros objetivos³⁸⁸, o IBAS procura aumentar a coordenação entre os países, buscando formar um grupo capaz de pressionar os países desenvolvidos a construírem uma ordem internacional mais igualitária e democrática. É nesse sentido que o G-3 fortalece

385 TARRAGÔ, P. dos S. A reforma da ONU: a comissão da construção da paz e a ampliação do Conselho de Segurança. In: **IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: o Brasil no mundo que vem por aí**. Rio de Janeiro: FUNAG, p. 27-42, 2009.

386 Esse grupo também é chamado de *Coffe Club*.

387 SOARES, J. C. B. Breves considerações sobre a reforma da ONU. In: **IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: o Brasil no mundo que vem por aí**. Rio de Janeiro: FUNAG, p. 7-26, 2009.

388 Coordenação setorial, criação de fundos de combate a fome e a pobreza, e maior intercâmbio entre atores da sociedade civil destes países como empresários e acadêmicos.

as propostas de reforma das Nações Unidas, pelo aumento no número de assentos no Conselho de Segurança e pela inclusão de países como o Brasil como membros permanentes do Conselho.

Somado a essas iniciativas multilaterais, o Brasil também procura conseguir apoio de alguns países por negociações bilaterais. É dentro desta perspectiva que deve ser entendido o esforço brasileiro de aproximação com países africanos. Evidentemente há um componente econômico e a busca por uma “nova geografia do comércio internacional”, como destacou o chanceler Celso Amorim. Contudo, a África representa uma porção muito pequena do comércio exterior brasileiro e os investimentos do Brasil no continente são poucos se comparados a de outros países emergentes³⁸⁹.

Assim, a motivação que explica essa aproximação é a questão política. Para que a reforma que o Brasil propõe seja aprovada dentro da Assembleia Geral, é necessário conseguir maioria qualificada na votação entre os Estados-membros. Como a Assembleia Geral caracteriza-se por ser um órgão democrático, em que cada Estado tem um voto, o Brasil procura através da aproximação com as nações africanas alavancar novos votos a favor de uma reforma que coloque o país como membro permanente do CSNU.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, busquei apresentar inicialmente um breve histórico da ONU e do CSNU, com seus membros e competências. Em seguida, mostrei que a partir da década de 1990, o sistema internacional e a ONU passaram por algumas mudanças, acarretando determinadas dificuldades ou *deficits*.

Uma ONU fortalecida é de interesse brasileiro. Em função destas dificuldades, o Brasil, juntamente com outros países, vem propondo uma reforma que resgate a legitimidade, representatividade e a capacidade da organização em lidar com os novos desafios relativos a segurança e a paz internacionais.

³⁸⁹ Apesar de o comércio Brasil-África ter crescido de US\$ 1,553 para US\$ 21,918 entre 1992 e 2008, o continente africano ainda corresponde apenas 5,1% do comércio exterior brasileiro.

Por suas características econômicas, geográficas/sociais, mas, sobretudo, políticas, o Brasil coloca-se como um ator chave nesta reforma, reclamando para si o direito a ter um assento permanente no CSNU. Participando permanentemente do CSNU, o Brasil poderia influir na elaboração de regras internacionais e na alocação dos recursos da organização de acordo com seu interesse.

Há também a questão de o CSNU ser o principal fórum internacional de assuntos de segurança. A participação brasileira no Conselho pode alterar sua agenda, disciplinando o uso da força no sistema internacional, assunto de total importância para um país que ao mesmo tempo se torna um *global player*, mas que conta com escassos recursos militares.

Apesar de a reforma do CSNU ser um dos temas mais urgentes dentro da ONU, parece não haver consenso sobre que tipo de reforma será feita. Além de existirem diferentes propostas e grupos de pressão³⁹⁰, há interesses divergentes entre os atuais membros permanentes do CSNU. Enquanto a França e a Grã-Bretanha aceitam a expansão do Conselho, a Rússia quer que a questão seja posta em votação na Assembleia Geral, os EUA defendem a admissão de Alemanha e Japão, ao passo que a China, por rivalidades históricas, não aceita dar ao Japão um assento permanente³⁹¹.

Assim, enquanto não se chega a um consenso sobre que tipo de reforma é mais adequado para adaptar a ONU ao século XXI, a comunidade internacional convive com um aumento da disputa entre os Estados e o uso cada vez mais corrente da violência e da força como instrumentos de atuação internacional.

REFERÊNCIAS

AMORIM, C. L. N. A reforma da ONU. In: **O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, 1998.

_____. Entre o desequilíbrio unipolar e a multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no período pós-Guerra Fria. In: **O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, 1998.

³⁹⁰ Além do G-4 e do Unidos pelo Consenso, há também grupo menores como o S-5, o L-69 e a União Africana.

³⁹¹ SOARES, op. cit.

ANNAN, K. **In larger freedom**: towards development, security and human rights for all. Nova York, 2005. 62p. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N0527078.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

BLUM, Y. Z. Proposals for UN Security Council reform. **The American Journal of International Law**, vol. 99, no. 3, p. 632-649, 2005.

DPKO. **United Nations Peacekeeping**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/>>. Acesso em: 16 jan. 2011.

GUIMARÃES, S. P. **Quinhentos Anos de Periferia**. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

LIMA, M. R. S. de. Notas sobre a reforma da ONU e o Brasil. In: **IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional**: o Brasil no mundo que vem por aí. Rio de Janeiro: FUNAG, p. 269-301, 2009.

MDIC. **Balança comercial**: dados consolidados. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=571>>. Acesso em: 16 jan. 2011.

MEDEIROS, A. P. C. O desafio da reforma da ONU. In: **IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional**: o Brasil no mundo que vem por aí. Rio de Janeiro: FUNAG, p. 99-112, 2009.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/documents/charter/index.shtml>>. Acesso em: 18 jan. 2011.

PAUTASSO, D. A África no comércio internacional do Grupo BRIC. **Meridiano 47**, Brasília, vol. 120, p. 54-59, 2010.

PEREIRA, A. C. A. Apontamentos sobre a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: XV Congresso Nacional do CONPEDI. 2006, Manaus, **Anais do Congresso**. Florianópolis, CONPEDI.

SARDENBERG, R. M. Brasil, política multilateral e Nações Unidas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 53, p. 347-367, 2005.

_____. Reforma das Nações Unidas: impasses, progressos e perspectivas. In: **IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional**: o Brasil no mundo que vem por aí. Rio de Janeiro: FUNAG, p. 43-62, 2009.

_____. Segurança global: Nações Unidas e novas vulnerabilidades. In: **O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados, 1998.

SLAUGHTER, A. M. Security, Solidarity and Sovereignty: the grand themes of UN reform. **The American Journal of International Law**, vol. 99, no. 3, p. 619-631, 2005.

SOARES, J. C. B. Breves considerações sobre a reforma da ONU. In: **IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional**: o Brasil no mundo que vem por aí. Rio de Janeiro: FUNAG, p. 7-26, 2009.

TARRAGÔ, P. dos S. A reforma da ONU: a comissão da construção da paz e a ampliação do Conselho de Segurança. In: **IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: o Brasil no mundo que vem por aí**. Rio de Janeiro: FUNAG, p. 27-42, 2009.

UNIC - Rio de Janeiro. **A ONU e a paz**. Disponível em: <<http://unicrio.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-a-paz>>. Acesso em: 18 jan. 2011.

VIOTTI, M. L. A reforma das Nações Unidas. In: **IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: o Brasil no mundo que vem por aí**. Rio de Janeiro: FUNAG, p. 81-98, 2009.

III

**GESTÃO DO
CONHECIMENTO**



PROCESSO DE GERAÇÃO DE IDEIAS PARA INOVAÇÃO: PROPOSTA DE UM MODELO

VIVIANE BRANDÃO MIGUEZ³⁹²

PIERRY TEZA³⁹³

ALINE FRANÇA DE ABREU³⁹⁴

RESUMO

O presente artigo procura estabelecer um modelo para o entendimento do processo de geração de ideias, bem como situar esse modelo no processo de inovação. Para isso, foi utilizada a literatura sobre inovação e geração de ideias, bem como as discussões geradas na disciplina de Inteligência para Inovação, oferecida no curso de Engenharia e Gestão do Conhecimento da Universidade Federal de Santa Catarina. Para o entendimento do processo de geração de ideias, o presente artigo descreve as fases do modelo. A primeira fase do modelo proposto é a identificação de oportunidades com suas fontes, *insights* e tendências, seguida pela fase dos temas, conceitos e plataformas, posteriormente, a fase de ideias resultando finalmente, em projetos inovadores. Um bom aproveitamento do resultado de todas as etapas garante a qualidade da inovação gerada.

Palavras-chave: Inovação; Geração de ideias; Identificação de oportunidades.

³⁹² Mestranda – Engenharia e Gestão do Conhecimento, UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC-Brasil, vivianemiguez@gmail.com

³⁹³ Mestrando – Pós graduação em Engenharia de Produção, UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC-Brasil, pteza@hotmail.com

³⁹⁴ Doutora, PhD e Orientadora – Pós-graduação em Engenharia de Produção e Engenharia e Gestão do Conhecimento, UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC-Brasil, afdeabreu@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

A importância da inovação nas organizações da atualidade é fato consumado. Gibson e Skarzynski³⁹⁵ corroboram comparando essa importância com aquela dada à qualidade no fim dos anos 60. Ou seja, ela está diretamente relacionada à sustentabilidade das organizações.

As organizações convivem em um ambiente extremamente competitivo e “querem conquistar cada vez mais mercados, com produtos diferenciados que atendam aos consumidores, e, simultaneamente, alcançar vantagens competitivas sustentáveis”³⁹⁶.

O processo de inovação adotado pelos autores deste artigo é representado pelo modelo desenvolvido por Abreu e outros³⁹⁷ e apresentado na figura 1. Neste modelo, o processo de inovação é visto como um funil em que a organização, munida do pensamento estratégico, dá início ao processo de inovação pela etapa de oportunidades, na qual ocorre a descoberta e identificação de oportunidades de negócios. Uma vez identificadas as oportunidades, dá-se início à etapa de ideias, que devem ser geradas, ou seja, captadas ou criadas, com base nas oportunidades identificadas e com foco no pensamento estratégico. Em seguida, na etapa de projetos, selecionam-se quais ideias serão aproveitadas para o projeto e desenvolvimento do produto da inovação.

Entende-se por produto da inovação um bem ou serviço a ser colocado no mercado ou um bem, serviço ou processo a ser utilizado internamente por uma organização. Caso o destino do produto da inovação seja o mercado, essa fase finaliza o processo com o lançamento e venda desse produto. Do contrário, ele é utilizado na organização após seu desenvolvimento.

A eficácia do processo de inovação está diretamente relacionada à geração de ideias inovadoras, logo, a capacidade de uma organização crescer depende de sua competência em gerar novas ideias e explorá-las efetivamente

395 GIBSON, R.; SKARZYNSKY, P. **Inovação: prioridade nº1**: o caminho para transformação nas organizações. Tradução: Alessandra Mussi Araujo, Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 13.

396 CLARK e WHEELWRIGHT apud GAVIRA, M. O.; FERRO, A. F. P.; ROHRICH, S. S.; QUADROS, R. Gestão da inovação tecnológica: uma análise da aplicação do funil de inovação em uma organização de bens de consumo. **Revista de administração Mackenzie**, v. 8, n.1, p. 77-107, 2007.

397 ABREU, A. F. de; DANDOLINI, G.; SOUZA, J. A. de; ABREU, P. F. de; CORNÉLIO, N. A. G. **Inteligência para inovação**. nov./ dez. de 2010. Notas de Aula.

para o benefício da organização a longo prazo³⁹⁸. Endesley³⁹⁹ complementa afirmando que “o coração da inovação é a geração e teste de novas ideias”.

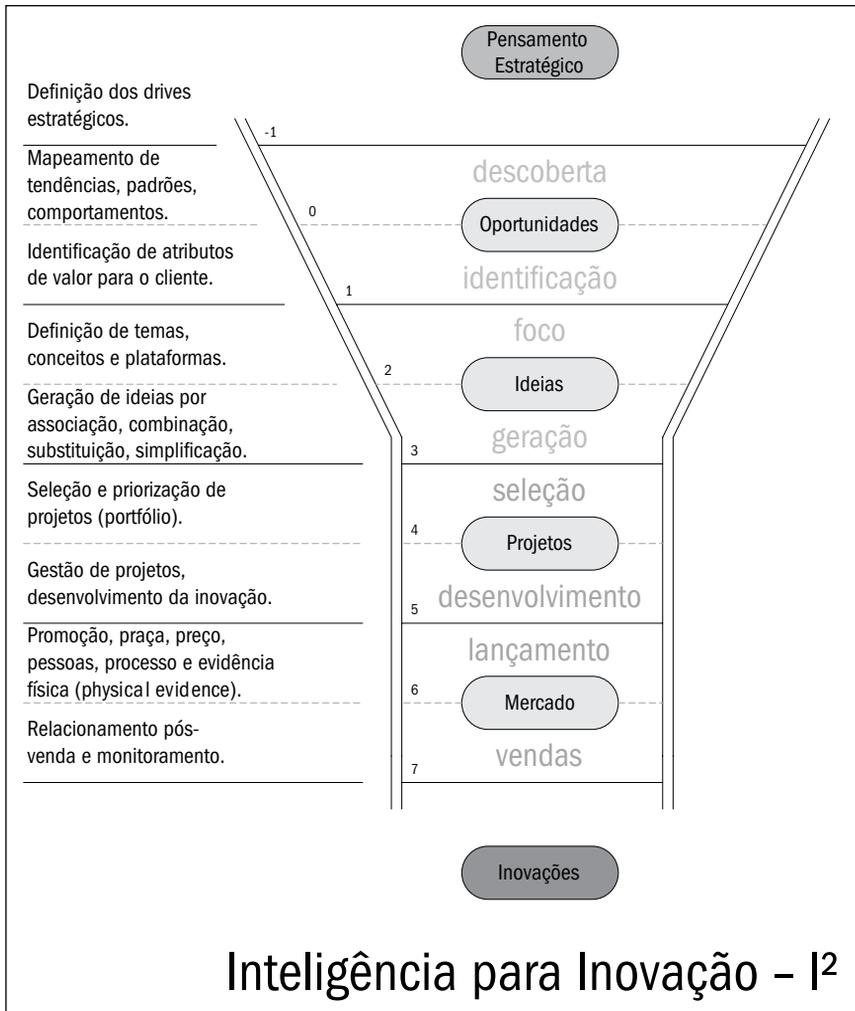


Figura 1: Representação do processo de inovação

Fonte: Adaptado de Abreu et al.⁴⁰⁰

³⁹⁸ FLYNN, M.; DOOLEY, L.; O’SULLIVAN, D.; CORMICAN, K. Idea management for organizational innovation. *International Journal of Innovation Management*, v. 7, n. 4, p. 417-442, dez. 2003. p. 417.

³⁹⁹ ENDESLEY, S. *Innovation in action: a practical guide for healthcare teams*. London: BMJ Books, 2010, p. 64.

⁴⁰⁰ ABREU et al., op. cit.

O objetivo do presente artigo é apresentar um modelo da etapa de ideias, que a partir desse ponto é considerada como o processo de geração de ideias, pelo fato de estar inserida no processo de inovação.

Com relação à estrutura do artigo, apresenta-se a proposta de um modelo para o entendimento do processo de geração de ideias e situa-se esse modelo no processo de inovação, iniciando pela sua importância dentro da inovação. Em seguida, identifica-se a geração de ideias dentro do processo de inovação e propõe-se um modelo para esse processo de geração de ideias. Para isso, foi utilizada a literatura sobre inovação e geração de ideias bem como as discussões da geradas na disciplina Inteligência para Inovação o processo de geração de ideias propriamente dito.

2 A GERAÇÃO DE IDEIAS

A geração de ideias está inserida no processo de inovação representado pela figura 1 e carece de um entendimento aprofundado visando sua aplicação. A característica de um processo é que suas etapas devem ser bem executadas, para que o produto final esteja alinhado com os objetivos da organização. Assim, o entendimento do processo de geração de ideias, bem como sua perfeita execução, contribui para o alcance dos objetivos da organização no que tange à inovação.

Prada e Abreu⁴⁰¹ afirmam que “nos últimos tempos a geração de ideias começou a ser tratada de modo diferente como foi no passado pelos principais autores e especialistas em inovação”. Os autores, para explicar essa diferença de tratamento, ainda citam Cooper⁴⁰², que mostra que a geração de ideias assume um estágio próprio dentro no portfólio de novos produtos, e que as ideias não são mais tratadas como se estivessem esperando para serem desenvolvidas. Ou seja, as organizações carecem de um processo sistemático para a geração de ideias inovadoras, para que não dependam apenas das ideias que “aparecem”.

401 PRADA, Charles Anderson; ABREU, Aline França de. In: V Congresso nacional de Excelência em Gestão, 5, 2009, Niterói. **Geração de ideias para inovação**: proposta de um modelo. Niterói: Sistema Firjan e IEL-RJ, 2009. 1-21. p. 8.

402 COOPER, 2001, apud ABREU, op. cit.

Barbieri, Álvares e Cajazeira⁴⁰³ complementam que “a geração de ideias constitui uma das preocupações principais das organizações que procuram realizar inovações de modo sistemático”. Ou seja, a geração de ideias é parte fundamental no processo de inovação. E, sendo assim, ela “deve ser um trabalho de todos na organização e não responsabilidade de poucos”⁴⁰⁴.

Assim, percebe-se a importância da estruturação e estimulação do processo de geração de ideias. Mesmo sendo responsabilidade de todos na organização, o estímulo, gerenciamento e priorização das ideias deve ser estimulado ou induzido por um determinado grupo, que está à frente do processo de inovação na organização. Estas pessoas também deverão definir e divulgar amplamente quais os canais e critérios que serão utilizados para avaliar as ideias a fim de que todos possam contribuir⁴⁰⁵. Percebe-se, então, que todos os envolvidos no processo, e em especial os responsáveis pela sua condução, devem conhecê-lo para que a organização possa alcançar os objetivos pretendidos.

O fato de o processo ser induzido não exclui a possibilidade de alguém que esteja ou não participando do processo de geração de ideias possa “aparecer com uma ideia brilhante”, mas garante que a organização não precise esperar por essa ideia, que poderá nunca chegar. Se essa “ideia brilhante” aparecer, a organização poderá abraçá-la sem o menor problema, inclusive, ela poderá surgir no meio do processo de inovação e deverá seguir as etapas posteriores à etapa de geração de ideias, representada na figura 1.

Ainda, a etapa de geração de ideias realiza a conexão entre as pessoas que geram as ideias e o processo de inovação, pois, segundo Freeman e Soete⁴⁰⁶, “a inovação é um processo que começa nas mentes de pessoas imaginativas”.

O próximo item procura conceituar o processo de geração de ideias com o objetivo de facilitar sua posterior identificação dentro do processo de inovação.

403 BARBIERI, J. C.; ÁLVARES, A. C. T.; CAJAZEIRAS, J. E. I. R. **Gestão de Ideias para inovação contínua**. Porto Alegre: Bookman, 2009. p. 17.

404 GEISLER, Lisiane; CORAL, Eliza. Organização para inovação. In: CORAL, E.; OGLIARI, A.; ABREU, A. F. de. **Gestão integrada da inovação: estratégia, organização e desenvolvimento de produtos**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 68.

405 Ibid., p. 69.

406 1997, apud BARBIERI, op. cit., p. 2.

2.1 O QUE É A GERAÇÃO DE IDEIAS

Conforme observado no modelo do processo de inovação, representado pela figura 1, a geração de ideias é um processo que abrange dois subprocessos: a criação de foco para o alinhamento das ideias a serem geradas (temas, conceitos e plataformas) e a geração de ideias propriamente dita. Por geração de ideias entende-se a criação e captação de ideias.

Com um olhar mais focado na criação de ideias, Endesley⁴⁰⁷ afirma que “gerar novas ideias requer, do inovador, um pensar de forma diferente para ir além da forma usual de pensar ou de ver o mundo”. Focando no desenvolvimento de novos produtos, Leonel et al.⁴⁰⁸ afirmam que esse processo “visa potencializar a capacidade de geração de ideias de novos produtos nas empresas”. Os autores ainda citam duas abordagens que podem ser dadas à geração de ideias:

- a) de maneira formalizada: quando se emprega um processo sistemático e utiliza-se de métodos, ferramentas e eventos específicos para a geração de ideias;
- b) de maneira informal: em que é potencializada a captação de ideias, tanto de colaboradores que não trabalham diretamente com o planejamento e desenvolvimento de produtos, como de clientes, fornecedores e parceiros.

Os autores desse artigo ressaltam que a captação de ideias também pode ocorrer de maneira formal. Por exemplo, a Lego desenvolveu um site onde o internauta brinca e cria seus brinquedos. No momento em que a Lego identifica uma ideia inovadora, coloca-a no mercado (a organização tem uma política específica de direitos em relação à ideia que não compete aos autores deste artigo comentar). Neste caso, a maneira de captação é formal, pois a organização tem um espaço criado especificamente para possibilitar a geração de ideias, bem como uma equipe para trabalhar as ideias geradas, contudo, não garante que as ideias dos usuários sejam postadas ou mesmo possam ser consideradas uma inovação.

Conforme pode ser observado, a geração de ideias é o processo sistemático de criar e captar ideias com base em requisitos definidos pela or-

⁴⁰⁷ Op. cit., p. 64.

⁴⁰⁸ LEONEL, Carlos Eduardo Lozano et al. Planejamento de produtos e projetos de inovação. In: CORAL, E.; OGLIARI, A.; ABREU, A. F. de. **Gestão integrada da inovação: estratégia, organização e desenvolvimento de produtos**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 136-175. p. 146.

ganização, e engloba componentes relativos à criatividade e componentes relativos à estrutura organizacional para apoiar o processo.

2.2 A GERAÇÃO DE IDEIAS NO FUNIL DE INOVAÇÃO

Esse item busca detalhar o processo macro de inovação com base na representação proposta pelo modelo de inovação adotado pelos autores deste artigo, e que é representado pelo modelo desenvolvido por Abreu et al.⁴⁰⁹ e representado na figura 1.

No modelo adotado, o processo de inovação é visto como um funil em que a organização, munida do pensamento estratégico, realiza a definição dos *drivers* estratégicos, ou seja, do posicionamento estratégico, que irão direcionar o processo de inovação. Com os *drivers* definidos, inicia-se a etapa de oportunidades, que compreende a descoberta e a identificação dessas oportunidades de negócios. Na descoberta, a organização realiza o mapeamento de tendências, padrões e comportamentos do mercado, buscando posteriormente identificar atributos de valor para o cliente, e consequentemente inovar por meio desses atributos.

Uma vez identificados os atributos de valor para o cliente, inicia-se a etapa de ideias, que compreende a criação de um foco, por meio da definição de temas, conceitos e plataformas e, posteriormente, a geração de ideias em que se utilizam diversas técnicas e ferramentas. “Nesta fase, busca-se gerar o máximo possível de ideias baseado nas oportunidades identificadas, visando-se aumentar as chances de uma idéia inovadora, original, criativa e de sucesso comercial para a empresa”⁴¹⁰.

Uma vez geradas as ideias, inicia-se a etapa de projetos, que envolve a seleção de ideias para a constituição de um portfólio de projetos inovadores e o desenvolvimento de projetos inovadores. Após a etapa de projetos, o produto da inovação pode estar pronto, caso seja destinado a utilização pela própria organização, ou então se inicia a etapa de mercado. Essa etapa é constituída pelo lançamento do produto e pelas vendas, em que, por meio do relacionamento pós-venda e monitoramento, o produto da inovação pode ser acompanhado.

⁴⁰⁹ Op. cit.

⁴¹⁰ LEONEL et al., op. cit., p. 147.

Identificado o processo de geração de ideias dentro do processo de inovação, o próximo item procura detalhar melhor o processo de geração de ideias.

2.3 MODELO PROPOSTO

O processo de geração de ideias é uma etapa vital para o processo de inovação e exige seu entendimento e aplicação eficaz para garantir o alcance dos objetivos da organização. Esse entendimento passa pela construção de um modelo que permita explicar as diversas fases do processo, garantindo sua aplicação. Essa é a proposta do modelo representado na figura 2.

Com base nos *drivers* estratégicos, definidos em função do pensamento estratégico, e também com base no mapeamento das informações de mercado e da memória da organização, observam-se as tendências e definem-se temas, conceitos e plataformas para trabalhar a geração de ideias.

Uma vez definido esse universo de trabalho, as ideias são criadas ou captadas usando-se diversas técnicas e ferramentas. Essas ideias são armazenadas num repositório para posterior avaliação e seleção, gerando um portfólio de projetos. Os produtos, processos e serviços inovadores serão gerados com base neste portfólio de projetos.

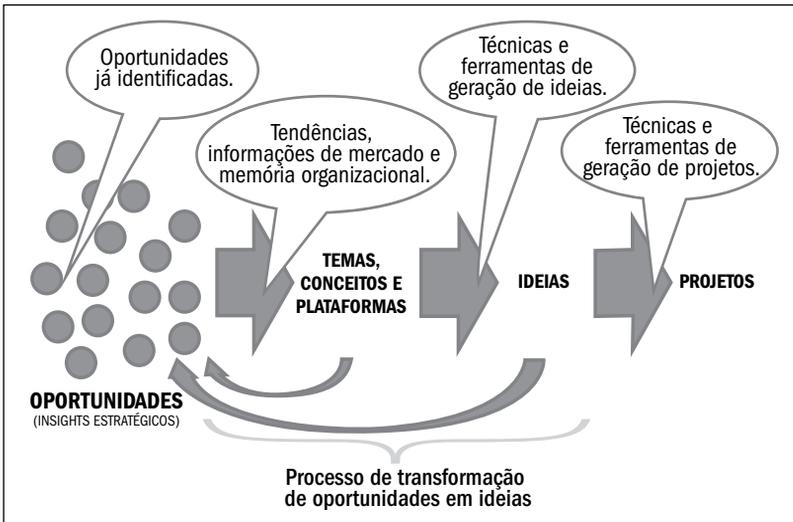


Figura 2 – Processo de geração de ideias

Fonte: Dados primários [ou Elaborado pelos autores] (2010).

Ao analisar os processos de inovação e de geração de ideias, representados respectivamente pelas figuras 1 e 2, observa-se que esta última compreende a criação de temas, conceitos e plataformas e a geração de ideias propriamente dita. Como as etapas de oportunidades e de projetos inovadores não são o objetivo fim do presente artigo, será abordado de forma mais sucinta apenas com intenção de auxiliar o entendimento do processo de geração de ideias. Considera-se, então, que as oportunidades já estão identificadas quando se inicia a etapa de geração de ideias, e que as ideias serão selecionadas na etapa de projetos inovadores.

2.3.1 Identificação de oportunidades

A etapa de identificação de oportunidades é uma etapa crucial e permanente para o processo de geração de ideias e para o processo de geração de novos produtos e serviços.

Neto⁴¹¹ considera a identificação de oportunidades como a busca sistemática de “pistas” sobre novos produtos e serviços que permitam que a organização se mantenha competitiva no mercado.

“Oportunidade é uma circunstância, ocasião ou rumo de ação, que, dado o seu caráter e adequabilidade e conveniência, vale a pena ser seguida e explorada”⁴¹². Oportunidade pode ainda ser “entendida como o potencial de criação de uma ou mais ideias e, portanto, pode ser expressa na forma de um problema que apresenta potencial de lucro, caso uma solução que atenda às suas particularidades seja desenvolvida e ofertada”⁴¹³.

Já para Kornish⁴¹⁴, a oportunidade é definida como uma ideia para uma inovação que pode ter valor depois de investimentos. Cada empresa possui

411 NETO, A. I.; JUNIOR, O. C. **Identificação de Oportunidades para novos produtos**: um processo permanente. IV Congres. Bras. Gestão e Desenv. de Produtos. 2003.

412 PASSARELLA, Wanderlei. **Fábrica de ideias, banco de oportunidades**: como desenvolver negócios por meio da captação, seleção e gerenciamento de oportunidades. In: Wanderlei Passarella (Org.). São Paulo: Saraiva, 2008. p. 35.

413 KAMPA, J. R. **Sistemática para identificação de oportunidades inexploradas de desenvolvimento de novos produtos**: uma proposta baseada na estratégia do oceano azul e no processo de desenvolvimento de novos produtos, 2009, Dissertação (Mestrado em Engenharia)-Programa de Pós-graduação em Engenharia Mecânica e de Materiais, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba. p. 108.

414 KORNISH, L. J., & Ulrich, K. T. Opportunity spaces in innovation: Empirical analysis of large samples of ideas. *Management Science*, 57(1), 107-128.2011.

um nicho de oportunidades que lhe possibilitará desfrutar de uma vantagem diferencial. Segundo Kotler⁴¹⁵, se a empresa pode fazer mais por essa oportunidade do que seus concorrentes, essa oportunidade trará a capacidade competitiva adequada.

Bautzer⁴¹⁶ afirma que as oportunidades não surgem por acaso, mas são resultado concreto da movimentação de conhecimento das organizações, mercados ou segmentos.

Já quanto à identificação de oportunidades, Druker⁴¹⁷ menciona que há uma relação com a criação de oportunidades. Os estudiosos Shane & Venkataraman⁴¹⁸ complementam o pensamento de Druker sobre a identificação de oportunidades e dividem esse processo em três fases:

- 1) Criação de oportunidades: o empreendedorismo pode assumir várias formas como o desenvolvimento de novos produtos no mercado, a descoberta de matérias-primas e o fornecimento de novas informações;
- 2) Capacidades cognitivas: (a). Conhecimento prévio do indivíduo e capacidade cognitiva influenciam a descobertas de oportunidades;
- 3) Avaliação das oportunidades: (a) Avaliação individual do lucro que a oportunidade proporcionará e dos custos da ou possíveis perdas, (b) As diferenças de cognição individual e situações como a aptidão financeira; (c) Se as pessoas podem utilizar a experiência anterior e transformar informações e recursos para novas oportunidades; (d) capacidade de identificar riscos; considerados como fatores que influenciam a exploração de oportunidade.

Em complemento ao descrito acima, Shane & Venkataraman⁴¹⁹ afirmam que, durante o processo de identificação de oportunidades, existem as seguintes possibilidades: (1) Qualquer processo de mudanças tecnológicas trará uma série de oportunidades empresariais, mas estas oportunidades não são explicitamente evidentes para todos, (2) alguns empreendedores podem identificar oportunidades sem a realização de pesquisa específica

415 Apud PASSARELA, op. cit.

416 BAUTZER, Deise. **Inovação: repensando as organizações**. São Paulo: Atlas, 2009.

417 DRUCKER, P. F. **Inovação e espírito empreendedor** (entrepreneurship). Tradução: Carlos J. Malferrari São Paulo: Pioneira, 1986.

418 SHANE, S.; VENKATARAMAN, S. **The Promise of Entrepreneurship as a Field of Research**. *Academy of Management Review* 25(1), 217–226, 2000.

419 Ibid.

em tecnologia; (3). Qualquer empreendedor pode identificar apenas oportunidades associadas com o seu conhecimento prévio relevante.

Para finalizar, Stevenson et al.⁴²⁰ afirmam que não só identificar, mas também selecionar as melhores oportunidades para novos negócios estão entre as mais importantes habilidades de um empreendedor de sucesso.

A busca por oportunidades acontece, normalmente, com finalidade de resolver algum problema, contudo, as oportunidades podem ser identificadas a qualquer tempo e em qualquer local, o ideal é que essa busca seja sistemática a fim de capturar toda e qualquer oportunidade sem desperdiçar nenhuma.

Uma vez identificadas e percebidas as oportunidades, o ator condutor deste processo poderá agrupá-las de alguma forma, buscando semelhanças entre elas. Após esse agrupamento, o condutor define conceitos, temas ou plataformas levando em consideração o planejamento estratégico da organização, as tendências e informações disponíveis de mercado e todo o histórico da organização.

2.3.2 Temas, conceitos e plataformas

Uma vez identificadas oportunidades para a geração de ideias inovadoras, chega a hora de definir temas, conceitos e plataformas. Essas definições farão com que cada uma das ideias geradas esteja o mais alinhada possível com o objetivo da organização indutora do processo. De acordo com Prada e Abreu⁴²¹, “gerando estímulos, a organização consegue abranger uma quantidade maior de inovadores, pois muitos não sabem o que a organização está procurando e quais são os objetivos e problemas que precisam ser resolvidos”.

Com relação à conceituação, Cunha⁴²² entende tema como uma “proposição que vai ser tratada ou demonstrada”. Já com relação ao termo conceito, o autor cita, entre outros significados, a “formulação de uma idéia por palavras; definição. Pensamento; idéia”.

⁴²⁰ STEVENSON, H. H.; Roberts, M. J.; Grousbeck, H. I. *New Business Ventures and the Entrepreneur*. Irwin, Homewood, IL. 1985.

⁴²¹ Op. cit., p. 10.

⁴²² CUNHA, Antonio Geraldo da. *Dicionário etimológico da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Lexicon Editora Digital, 2007.

Assim, para alinhar os conceitos com o contexto do presente artigo, os autores entendem como tema a área macro que vai ser trabalhada pela organização. Conceito, como sendo a abordagem com que um determinado tema vai ser trabalhado. E como plataforma, coleção de todo o trabalho que possa ser produzido na organização relacionado com o alcance dos objetivos do negócio. A geração de ideias alinhadas com os objetivos da organização evita que essas ideias acabem sendo descartadas. Barbieri, Álvares e Cajazeiras⁴²³ citam pesquisa de Boz, Allen e Hamilton⁴²⁴ em que é descrita a existência de uma curva de decaimento de ideias em função da rejeição progressiva dessas ideias e projetos em um processo de desenvolvimento de novos produtos. Os autores complementam afirmando que “o que leva esse declínio é o fato de que a idéia em seu estado inicial precisa ser aperfeiçoada em conformidade com inúmeros condicionantes organizacionais, tecnológicos e mercadológicos”. Por outro lado, os autores ainda citam estudo de Stevens e Burley⁴²⁵ que mostra que, para se ter um novo produto que alcance sucesso comercial significativo, são necessárias 3.000 ideias em estado inicial. Com base no exposto, percebe-se a importância de: gerar muitas ideias e definir temas, conceitos e plataformas para que as ideias geradas surjam o mais alinhadas possível com a organização, com a tecnologia e com o mercado.

Ainda quanto à importância da criação de temas, conceitos e plataformas, Prada e Abreu⁴²⁶ afirmam que, “para que o processo de inovação seja bem-sucedido nas organizações, as suas primeiras etapas não podem ser desenvolvidas de qualquer maneira, permitindo que a matéria-prima da inovação - que são as ideias - seja gerada e selecionada sem um alinhamento com as necessidades identificadas pela organização”.

De forma mais pragmática, Gibson e Skarzynski⁴²⁷, tratando as ideias para inovação como oportunidades, afirmam que uma das formas de au-

423 BARBIERI et al., op. cit., p. 10.

424 BOOZ, ALLEN & HAMILTON INC. Management of new products. In: ROTHEBERG, R. R. (Ed.). **Corporate strategy and product innovation**. New York: The Free, 1981 (Obs.: Artigo publicado pela primeira vez em 1968, pela Booz, Allen & Hamilton Inc.).

425 STEVENS, G. A.; BURLEY, J. **3.000 raw ideas = 1 commercial success!** Research Technology Management, p. 16-27, May-Jun. 1997.

426 Op. cit., p. 1.

427 Op. cit., p. 82.

mentar a qualidade das ideias geradas é, segundo os autores, pensar sobre temas específicos, ou seja, “criar alvos de inovação concentrando os esforços de reflexão em desafios corporativos, problemas de clientes ou questões do setor claramente definidos”.

A criação de temas, conceitos e plataformas não é uma constante nas organizações que buscam a geração de ideias. De acordo com VanGundy⁴²⁸, as organizações geram várias ideias sem identificar e articular seus objetivos, especificando quais são os alvos e as prioridades, para depois elaborar as ideias, e atingir os resultados delineados.

Uma vez criados temas, conceitos e plataformas, segue-se o processo passando para a etapa de ideias.

2.3.3 Ideias

A etapa de ideias é o momento em que, uma vez criados os temas, conceitos e plataformas para o processo, ocorre a geração de ideias propriamente dita.

Ideia pode ser entendida como a descrição sucinta e elementar de uma solução específica para um problema, que pode ou não ter potencial de lucro e ser caracterizada como uma oportunidade⁴²⁹.

Já segundo Barbieri, Álvares e Cajazeiras⁴³⁰, “uma idéia se expressa mediante opinião, ponto de vista, noção, conhecimento ou qualquer outro meio capaz de representar a concepção mental de algo concreto ou abstrato”. O conceito apresentado está sendo entendido no presente trabalho como qualquer tipo de ideia.

No contexto da inovação, entende-se ideia como a concepção mental explícita e gerada da identificação de oportunidade para a inovação.

Conforme mencionado anteriormente, as ideias podem ser geradas via criação ou captação. A criação ocorre quando a ideia é gerada dentro dos limites organizacionais da organização indutora do processo. Já a captação ocorre quando a ideia é gerada fora dos limites organizacionais e a organização indutora capta essas ideias já criadas e as utiliza em seu processo de inovação.

428 VANGUNDY, A. B. **Getting to innovation**: How asking the right questions generates the great ideas your company needs. AMACOM. 2007.

429 KAMPA, op. cit., p. 108.

430 BARBIERI, op. cit., p. 2.

Tanto a criação de ideias quanto a captação exigem componentes relacionados a criatividade, para que os indivíduos e os grupos possam criar as ideias, bem como uma estrutura organizacional que apoie a criação e captação das ideias.

Sob um enfoque mais pragmático, criatividade é o que “resulta na geração de ideias novas e úteis ou a combinação de ideias existentes em conceitos novos e úteis para satisfazer uma necessidade”⁴³¹. Complementando o exposto, Colossi⁴³², por sua vez, afirma que a criatividade não está limitada somente ao contexto das descobertas científicas e da produção cultural, citando que, enquanto comportamento que pode ser aprendido, ela é requisitada em campos como o da “aprendizagem, em geral, e a gestão de talentos no trabalho, como no desenvolvimento das habilidades de liderança e persuasão, na capacidade de trabalhar em equipe e enfrentar dificuldades”.

Buscando uma relação entre a criatividade e a estrutura organizacional, a criatividade refere-se a gerar novas ideias⁴³³ e pode ser estimulada e direcionada à estratégia, e a cultura da organização⁴³⁴ e inovação refere-se a “colocar em prática uma ideias com o objetivo de aumentar os lucros ou melhorar os serviços”⁴³⁵.

Para que haja a criação de ideias, sejam elas para serem utilizadas diretamente pela organização ou para serem captadas por outras organizações, é necessário que os indivíduos ou grupos busquem as ideias nos locais certos, isto é, nas fontes de ideias.

2.3.3.1 Fontes de ideias

“Não há inovação que não tenha partido de uma idéia”⁴³⁶ e elas não surgem do nada. O desenvolvimento de uma ideia requer a “execução de múltiplas atividades como pesquisa bibliográfica em documento técnico-

431 FARID-FOAD et al., 1993, apud FLYNN, op. cit., p. 419.

432 COLOSSI, L. **Características de ambientes organizacionais orientados ao comportamento criativo**. 2004. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. p. 10.

433 WECHSLER, S. M. **Criatividade: descobrindo e encorajando**. Campinas: Editorial Psy, 1993.

434 GEISLER, op. cit., p. 69.

435 WECHSLER, op. cit.

436 BARBIERI, op. cit.

-científico, delineamento e realização de experimentos em diferentes situações, registros de dados, análises, comparações, revisões, reformulações até que se possa encontrar aquilo que a idéia antecipara como uma possibilidade⁴³⁷.

Em busca de realizar todas essas atividades e de gerar novas ideias, a organização deve identificar onde estão as fontes de ideias inovadoras.

As fontes podem ser internas ou externas à organização. O quadro 3 apresenta algumas fontes de ideias a serem consideradas pelos indivíduos que buscam ideias inovadoras.

FONTES EXTERNAS	Clientes
	Fornecedores, empreiteiros e subcontratados
	Empresas concorrentes
	Empresas de engenharia consultiva
	Associações e outras entidades empresariais
	Instituições de ensino e pesquisa
	Agentes de patentes
	Instituições de pesquisa mercadológica
	Órgãos governamentais
	Inventores isolados
	Consultores e auditores externos
	Feiras e balcões de negócios
	Revistas científicas e técnicas
Documentos de patentes	
FONTES INTERNAS	Pessoal próprio em atividades de P&D e correlatas
	Engenharia de produto
	Engenharia de processo
	Equipes de planejamento
	Auditores internos
	Empregados de qualquer área

Quadro 3 – Fontes de ideias

Fonte: Barbieri, Álvarez e Cajazeiras (2009).

437 Ibid.

Depois de identificadas as fontes de ideias, utilizam-se técnicas de criatividade para estimular o processo de geração dessas ideias. Ao final do processo de criatividade, serão geradas várias ideias, umas poderão ser aproveitadas, outras não, outras poderão ainda ser aproveitadas em outro momento. Então, recomenda-se classificar as ideias geradas e armazenar todas com suas devidas classificações em um repositório adequado.

Uma técnica de classificação a ser adotada é a técnica utilizada pela CEMEX, uma multinacional mexicana fabricante de matérias para construção. As ideias vão para um portfólio com 4 categorias: estrela, bola, maçã, ou osso. As categorias estão descritas no quadro 2⁴³⁸.

ESTRELA	a ideia tem muito potencial e pode também ser relativamente fácil de implementar, é uma estrela.
BOLA	a ideia é algo que poderia ter um monte de negócios em potencial, mas não há realmente certeza de como implementar a ideia de uma bola, porque ela ainda terá de bater ao redor antes de encontrar uma maneira de tirar proveito dela.
MAÇA	a ideia tem um valor relativamente baixo, mas é de fácil implementação, vamos chamá-lo de uma maçã.
OSSO	veremos em relação se há “carne” sobre ela, e se é possível tirar essa “carne”.

Quadro 2 - Classificação das ideias

Fonte: Sayago (2004).

Após a classificação das ideias, o grupo poderá utilizar-se de técnicas de gestão de projetos para desenvolver as ideias escolhidas. As técnicas de gestão de projetos suportarão o processo de desenvolvimento dos produtos inovadores. Existe uma variedade grande destas técnicas na literatura e a organização poderá escolher a mais adequada, de acordo com seu modelo de gestão.

⁴³⁸ SAYAGO, A. How do we increase the flow of innovation? How CEMEX Innovates. **The innovation handbook**, pag 7-1.1 Harvard Business School Publishing Corporation, nov-dec 2004.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo proposto tem como finalidade a identificação e melhora do processo de geração de ideias, possibilitando desta forma um portfólio para projetos inovadores e proporcionando uma maior facilidade na avaliação e seleção das ideias.

O processo de geração de ideias, detalhado em forma de modelo, possibilita o entendimento de todas as fases, tornando o processo mais ágil e facilita a etapa de projetos, pois essa conta com ideias mais qualificadas para a seleção e desenvolvimento da inovação, mesmo que nem todas elas sejam desenvolvidas.

Prada e Abreu⁴³⁹ complementam afirmando que, “se a organização for competente na geração de boas ideias, talvez ela tenha o agradável problema de deixar algumas boas ideias de fora por não ter recursos suficientes para desenvolvê-las”.

Por fim, considera-se o modelo proposto aplicável a qualquer tipo de organização e negócio, bastando somente que a organização tenha na inovação um dos objetivos contínuos como forma de impulsionar a sua competitividade no meio em que está inserida.

REFERÊNCIAS

- ABREU, A. F. de; DANDOLINI, G.; SOUZA, J. A. de; ABREU, P. F. de; CORNÉLIO, N. A. G. **Inteligência para inovação**. nov./ dez. de 2010. Notas de Aula.
- BARBIERI, J. C.; ÁLVARES, A. C. T.; CAJAZEIRAS, J. E. R. **Geração de ideias para inovações**: estudos de caso e novas abordagens. In: XI Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações Internacionais. São Paulo: 2008. 1-17.
- BARBIERI, J. C.; ÁLVARES, A. C. T.; CAJAZEIRAS, J. E. I. R. **Gestão de Ideias para inovação contínua**. Porto Alegre: Bookman, 2009.
- BAUTZER, Deise. **Inovação**: repensando as organizações. São Paulo: Atlas, 2009.
- BOOZ, ALLEN & HAMILTON INC. Management of new products. In: ROTHEBERG, R. R. (Ed.). **Corporate strategy and product innovation**. New York: The Free, 1981 (Obs.: Artigo publicado pela primeira vez em 1968, pela Booz, Allen & Hamilton Inc.).

439 Op. cit., p. 9.

CUNHA, Antonio Geraldo da. **Dicionário etimológico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Lexicon Editora Digital, 2007.

COLOSSI, L. **Características de ambientes organizacionais orientados ao comportamento criativo**. 2004. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

DRUCKER, P. F. **Inovação e espírito empreendedor** (entrepreneurship). Tradução: Carlos J. Malferrari São Paulo: Pioneira, 1986.

ENDESLEY, S. **Innovation in action: a practical guide for healthcare teams**. London: BMJ Books, 2010

FLYNN, M.; DOOLEY, L.; O'SULLIVAN, D.; CORMICAN, K. Idea management for organizational innovation. **International Journal of Innovation Management**, v. 7, n. 4, p. 417-442, dez. 2003.

GAVIRA, M. O.; FERRO, A. F. P.; ROHRICH, S. S.; QUADROS, R. Gestão da inovação tecnológica: uma análise da aplicação do funil de inovação em uma organização de bens de consumo. **Revista de administração Mackenzie**, v. 8, n.1, p. 77-107, 2007.

GEISLER, Lisiane; CORAL, Eliza. Organização para inovação. In: CORAL, E.; OGLIARI, A.; ABREU, A. F. de. **Gestão integrada da inovação: estratégia, organização e desenvolvimento de produtos**. São Paulo: Atlas, 2009.

GIBSON, R.; SKARZYNSKY, P. **Inovação: prioridade nº1: o caminho para transformação nas organizações**. Tradução: Alessandra Mussi Araujo, Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

KAMPA, J. R. **Sistemática para identificação de oportunidades inexploradas de desenvolvimento de novos produtos: uma proposta baseada na estratégia do oceano azul e no processo de desenvolvimento de novos produtos**, 2009, Dissertação (Mestrado em Engenharia)-Programa de Pós-graduação em Engenharia Mecânica e de Materiais, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 321p.

KORNISH, L. J., & Ulrich, K. T. Opportunity spaces in innovation: Empirical analysis of large samples of ideas. **Management Science**, 57(1), 107-128.2011.

LEGO. Disponível em: <<http://www.lego.com/en-us/Default.aspx>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

LEONEL, Carlos Eduardo Lozano et al. Planejamento de produtos e projetos de inovação. In: CORAL, E.; OGLIARI, A.; ABREU, A. F. de. **Gestão integrada da inovação: estratégia, organização e desenvolvimento de produtos**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 136-175.

NETO, A. I.; JUNIOR, O. C. **Identificação de Oportunidades para novos produtos: um processo permanente**. IV Congres. Bras. Gestão e Desenv. De Produtos. 2003.

PASSARELLA, Wanderlei. **Fábrica de ideias, banco de oportunidades: como desenvolver negócios por meio da captação, seleção e gerenciamento de oportunidades**. In: Wanderlei Passarella (Org.). São Paulo: Saraiva, 2008.

PRADA, Charles Anderson; ABREU, Aline França de. In: V Congresso nacional de Excelência em Gestão, 5, 2009, Niterói. **Geração de ideias para inovação**: proposta de um modelo. Niterói: Sistema Firjan e IEL-RJ, 2009. 1-21.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **Um guia do conjunto de conhecimentos em gerenciamento de projetos**: (guia PMBOK®). 3. ed. Pennsylvania: PMI, 2008.

SAYAGO, A. How do we increase the flow of innovation? How CEMEX Innovates. **The innovation handbook**, pag 7-1.1 Harvard Business School Publishing Corporation, nov-dec 2004.

SHANE, S.; VENKATARAMAN, S. **The Promise of Entrepreneurship as a Field of Research**. Academy of Management Review 25(1), 217–226, 2000.

STEVENS, G. A.; BURLEY, J. **3.000 raw ideas = 1 commercial success!** Research Technology Management, p. 16-27, May-Jun. 1997.

STEVENSON, H. H.; Roberts, M. J.; Grousbeck, H. I. **New Business Ventures and the Entrepreneur**. Irwin, Homewood, IL. 1985.

WECHSLER, S. M. **Criatividade**: descobrindo e encorajando. Campinas: Editorial Psy, 1993.

VANGUNDY, A. B. **Getting to innovation**: How asking the right questions generates the great ideas your company needs. AMACOM. 2007.



A GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO COMO SUPORTE PARA AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

GIOVANI DE PAULA⁴⁴⁰

RESUMO

A gestão da informação e da comunicação se tornou fundamental para as atividades de segurança pública. As Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) permitem a ampliação da construção de variados conteúdos informacionais, facilitando a atuação profissional e os processos da organização, possibilitando a interatividade entre os colaboradores e a sociedade e aumentando o potencial de prevenção e resolutividade dos problemas que causam preocupação nas comunidades, nos conflitos e em questões transversais que tenham ou possam vir a ter reflexos na segurança pública. Diante da complexidade das atividades inerentes à segurança pública, a adequada gestão da informação e do conhecimento faculta que a polícia deixe de ser um órgão meramente de prevenção da violência, de controle e de repressão, passando a atuar como prestadora de serviços e voltada para a defesa e promoção dos direitos de cidadania.

Palavras-chave: Segurança Pública; Informação; Conhecimento; Gestão; Política Pública.

⁴⁴⁰ Tenente-Coronel da Polícia Militar de Santa Catarina. Doutorando em Engenharia e Gestão do Conhecimento na UFSC/2009. Possui Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2007). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1996), graduação em Formação de Oficiais pela Polícia Militar pela Academia de Polícia Militar da Trindade (1986). Atualmente é professor da Universidade do Sul de Santa Catarina e professor da UnisulVirtual no ensino superior de pós-graduação. Pesquisador da Universidade Federal de Santa Catarina e Coordenador do Programa de pós-graduação em segurança da UnisulVirtual.

1 INTRODUÇÃO

As tecnologias de informação e comunicação têm-se integrado ao contexto de evolução das organizações em razão das mudanças que propiciam nas atividades e rotinas de trabalho e pelas influências que exercem nos mais variados processos organizacionais e também de sociabilidade e interação.

As novas tecnologias e a emergência da chamada sociedade da informação e do conhecimento demandam que as estruturas governamentais passem a se adequar às novas formas de gestão e de administração, de forma a catalisar ações facilitadoras para a administração pública e para o administrado.

Nesse sentido, deve-se reconhecer que as estruturas de segurança pública são complexas e fazem parte de um sistema social complexo, sendo que as tecnologias da informação e da comunicação (TICs) oferecem uma série de facilidades para a administração e gestão pública que podem melhorar a vida dos cidadãos em termos de segurança. Ou seja, as políticas públicas e as ações, quer preventivas ou repressivas, podem ser facilitadas e voltadas para um modelo de gestão pública mais participativa, eficiente, efetiva e transparente, melhorando e aperfeiçoando o relacionamento com o cidadão e a qualidade dos serviços de segurança prestados.

Ocorre que o tema da segurança compreende e enseja a participação de diversos atores e espaços de reflexão e de socialização, não sendo monopólio de um órgão específico do Estado, mas sim de toda a sociedade, razão pela qual as atividades de produção de conhecimento e informação e sua adequada gestão podem viabilizar, mediante uma interoperabilidade sistêmica, novas formas de enfrentamento ao fenômeno da insegurança, da violência e da criminalidade, visando à promoção da paz, ideário utópico, mas necessário para a convivência social.

Não se pode olvidar que o contexto social, do local ao global, exige instituições de segurança que ofereçam serviços orientados à defesa do Estado, da Sociedade e do cidadão, prevenindo ameaças e riscos comprometedores da segurança e também enfrentando a violência com respostas mais efetivas, o que implica a necessidade de redirecionamento das estratégias de controle do crime, com destaque para a mediação pacífica dos conflitos, relevando sempre a dimensão do exercício dos direitos de cidadania. Essa nova maneira de enfrentar o problema perpassa por políticas públicas que

percebam a importância da informação e do conhecimento como eficientes ferramentas de planejamento e de gestão.

Este artigo tem como finalidade destacar a importância das atividades de gestão da informação e do conhecimento como suporte para as políticas de segurança pública e o reconhecimento de sua complexidade sob novas bases e fundamentos no sentido de apoiar as estratégias e ações no âmbito da segurança pública no contexto de um desenvolvimento social sustentável, haja vista que as formas tradicionais de intervenção nos conflitos visando à manutenção da ordem pública não têm surtido os efeitos necessários em termos de prevenção da violência e da criminalidade.

Disso decorre a necessidade de verificação e acompanhamento das inovações tecnológicas e dos novos processos e técnicas na obtenção de informação e conhecimento para a segurança pública.

O objeto central dessa análise visa verificar como o uso das novas tecnologias de gestão da informação e do conhecimento vem sendo incorporado como uma cota parte das políticas de segurança pública e estas utilizadas no que diz respeito à prevenção e ao enfrentamento da violência e da criminalidade e nos processos de proteção social e promoção da cidadania.

Neste contexto de abordagem, dar-se-á destaque à gestão da informação e do conhecimento na seara da segurança pública no sentido de que podem potencializar ações que permitam o planejamento tático e operacional com mais subsídios informacionais e que também possam contribuir para a construção de políticas públicas adequadas ao momento histórico, político e social em que vivemos, em que cada vez mais a segurança é tratada como direito fundamental de todos e despontando a necessidade de uma cultura de segurança pública cidadã.

2 A GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO

As transformações e a evolução da sociedade contemporânea trouxeram como legado a necessidade de um conjunto de atuações capazes de fazer frente às mais variadas expressões de violência. Isto implica a necessidade de se ter um adequado sistema de produção e gerenciamento da informação e do conhecimento capaz de antever, prevenir e restaurar cenários de riscos.

A nova sociedade, também chamada de sociedade da informação e do conhecimento, cada vez mais oferece novos riscos, em que fatores como a violência urbana, desordens, mortes no trânsito, crise no sistema penitenciário, desigualdade social, mobilizações sociais, epidemias, acidentes de massa, deficiente atuação estatal nas áreas da saúde, educação, saneamento urbano e infraestrutura e a própria crise no papel do Estado têm levado à necessidade do planejamento e da articulação de ações que evitem as situações de riscos ou que promovam uma intervenção qualificada no caso de eventos.

As tecnologias da informação e do conhecimento e sua adequada gestão auxiliam tanto na prevenção como na repressão da violência e da criminalidade, orientando as polícias para uma forma de atuação que guiam os processos decisórios com melhor precisão e eficácia, razão pela qual não se pode escusar a sua necessidade no planejamento e nas ações de segurança pública. Segundo Adriana Beal:

Administrar adequadamente os recursos informacionais e seus fluxos na organização representa, hoje, uma necessidade cada vez mais premente em qualquer tipo de negócio. As organizações do século XXI existem num ambiente repleto de inter-relações que permanecem em constante estado de mutação, e, nesse contexto, informação e conhecimento representam patrimônios cada vez mais valiosos, necessários para que se possa prever, compreender e responder às mudanças ambientais e alcançar ou manter uma posição favorável no mercado. Para serem eficazes, as organizações precisam ter seus processos decisórios e operacionais alimentados com informações de qualidade (...).⁴⁴¹

Partindo da premissa de que não se pode prescindir das Tecnologias da Informação e Comunicação nas atividades de segurança pública, iniciamos apresentando um conceito para Tecnologia da Informação:

A TI pode ser definida como todo recurso tecnológico e computacional destinado à coleta, manipulação, armazenamento e processamento dados e/ou informações dentro de uma organização. Alternativamente, pode-se dizer que a tecnologia da informação é o uso de recursos computacionais para desenvolvimento de sistemas de informação.

441 BEAL, Adriana. *Gestão Estratégica da Informação*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 7.

Seus componentes essenciais são hardware e software. Costuma-se ainda considerar as telecomunicações como sendo um componente a parte da TI, devido ao fato de que hardware e software são de mais em mais interligados por meio de recursos de telecomunicações.⁴⁴²

Depreende-se que quando se agrega à TI recursos de comunicação, temos as Tecnologias da Informação e da Comunicação, as TICs, que é um estágio de sua evolução que ampliou a tecnologia para a área da comunicação e inseriu também o ambiente digital, facilitando a integração dos processos das organizações e facultando os inter-relacionamentos internos e externos.

As TICs compreendem, portanto, um sistema de informações composto por artefatos que se inter-relacionam nas ações de coleta, recuperação, processamento, armazenamento e distribuição da informação, visando auxiliar nos processos decisórios, de forma a trazer benefícios no que tange à evolução dos serviços prestados, maior eficiência nesses serviços, minimização de erros e melhor atendimento ao usuário e ao cidadão.

As novas tecnologias da informação e comunicação e os sistemas baseados em conhecimento podem ter as mais variadas utilidades, dentre as quais destacamos, no âmbito da segurança pública, as seguintes:

- » Investigação Criminal
- » Sistema de Identificação Criminal
- » Perícias
- » Sistema de Informações Policiais Judiciárias
- » Sistemas de Informações de Polícia Administrativa
- » Sistema Penitenciário
- » Defesa Civil
- » Inteligência Policial
- » Centro de Operações de Emergências
- » Análise Criminal
- » Geoprocessamento
- » Governo Eletrônico

⁴⁴² FURTADO, Vasco. **Tecnologia e Gestão da Informação na Segurança Pública**. Rio de Janeiro: Editora Gammond, 2002. p. 24.

A incorporação de novas tecnologias da informação, comunicação e de produção de conhecimento, que vão desde a questão de novos hardware e software de computadores, sistema de telecomunicações, geoprocessamento de dados, identificação e investigação criminal e procedimentos de gestão podem contribuir decisivamente para o enfrentamento da violência e da “criminalidade”, com destaque para a antecipação dos eventos, mediação dos conflitos e resposta mais efetiva diante daqueles cidadãos que entram em conflito com a lei.

O Governo Federal vem mobilizando esforços no sentido de que as atividades de produção de informação e conhecimento tenham prioridade nas ações de segurança pública, sendo que muitos sistemas estão sendo incorporados e desenvolvidos como parte das Diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública visando ao aprimoramento da coleta de informações para subsidiar a produção do conhecimento. Dentre esses sistemas, destacamos:

- » Sistema Nacional de Identificação de Veículos em Movimento (SINIVEM);
- » Base Nacional de Conhecimento (BNC);
- » Rede Nacional de Inteligência de Segurança Pública – RENISP;
- » Rede de Informações de Segurança Pública (INFOSEG) com módulos de consulta aos sistemas RENACH (Habilitação de Condutores de Veículos), RENAAM (Rede de Veículos Automotores), SINARM (Sistema Nacional de Controle de Armas), ENCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro) e Redes de Informações dos Estados.

Não obstante, há que se ter algumas cautelas, pois tem-se evidenciado que diante da necessidade de proteção e defesa da sociedade e do cidadão, sob o sinônimo de “controle social”, as políticas de segurança pública no Brasil têm-se acudido do emprego de novas tecnologias e novas formas de gestão, numa dimensão de apropriação dos conflitos e de respostas que dão primazia aos processos de exclusão pela criminalização, relegando a um segundo plano a mediação pacífica dos conflitos e os direitos de cidadania. Cláudio Beato⁴⁴³ é esclarecedor a respeito:

⁴⁴³ BEATO, Cláudio F **Políticas Públicas de Segurança**: Equidade, Eficiência e Accountability. Belo Horizonte: UFMG. 1998. p. 17. Disponível em: http://www.crisp.ufmg.br/arquivos/artigos_publicacoes/polpub.pdf
Acesso em: 13 abr. 2011.

[...] A proposição de políticas públicas de segurança consiste num movimento pendular oscilando entre a reforma social e a dissuasão individual. A idéia da reforma decorre da crença de que o crime resulta de fatores sócio-econômicos que bloqueiam o acesso a meios legítimos de se ganhar a vida. Esta deterioração das condições de vidas traduz-se tanto no acesso restrito de alguns setores da população a oportunidades no mercado de trabalho e de bens e serviços, como na má socialização a que são submetidos no âmbito familiar, escolar e na convivência com sub-grupos desviantes. Conseqüentemente propostas de controle da criminalidade passam inevitavelmente tanto por reformas sociais de profundidade, como por reformas individuais no intuito de reeducar e ressocializar criminosos para o convívio em sociedade. À par de políticas convencionais de geração de emprego e de combate à fome e à miséria, ações de cunho assistencialista visariam minimizar os efeitos mais imediatos da carência, além de inculcar em jovens candidatos potenciais ao crime novos valores através da educação, prática de esportes, ensino profissionalizante, aprendizado de artes e na convivência pacífica e harmoniosa com seus semelhantes.

Nesse sentido, a adequada gestão da informação e do conhecimento pode servir de pilar entre a regulação e a emancipação humana, pois, além de permitir a construção de variados conteúdos informacionais facilitando a atuação profissional e os processos em nível de planejamento e decisórios da organização, também possibilita a interatividade entre os colaboradores e a sociedade aumentando o potencial de prevenção e resolutividade nos problemas que causam preocupação e sensação de insegurança nas comunidades, nos conflitos e em questões transversais que tenham ou possam vir a ter reflexos na segurança pública.

Muito embora as pessoas, e não as tecnologias, sejam o elemento central para a eficiência dos sistemas informacionais, pois estes requerem adequadas formas de gestão, percebe-se que a transformação e o uso de novas tecnologias tem-se tornado cada vez mais imprescindíveis para a atuação das estruturas governamentais, eis que:

As tecnologias de informação e comunicação transformam radicalmente tudo, desde processos de trabalho e produção, até as formas de sociabilidade. Indivíduos e coletividades se movem e se reproduzem cada vez mais através das técnicas e procedimentos informáticos, mediados em âmbito local, nacional, regional e mundial. (...) Este não é apenas um processo de representação do mundo (conhecer), mas também um estado de ação no mundo, pressuposto para sua reconstrução⁴⁴⁴.

444 ROVER, Aires José. **Inclusão digital e governo eletrônico**. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2008. p. 12.

E no campo da prevenção, forma de atuação que deve ter primazia nas ações da Polícia, Theodomiro Dias Neto entende que existe um conjunto de ações e atores envolvidos: primeiramente a participação comunitária e diagnósticos dos cidadãos em relação aos problemas locais e, a seguir, uma segunda modalidade de ação preventiva, qual seja:

A segunda modalidade de ação preventiva local inclui aquelas voltadas à **produção de conhecimento**. Entende-se que a produção e a difusão de conhecimento no campo da segurança pública constituam por si só ações de prevenção, pois corrigem deformações na representação social dos problemas que possam ser geradoras de alarme social e servem de subsídio na formulação de políticas.⁴⁴⁵ (grifo nosso)

A amplitude das políticas públicas necessárias para fazer frente ao problema da (in)segurança pública enseja o rompimento de paradigmas, em que se perceba não apenas a necessidade de novas tecnologias e modalidades de gestão, mas também a mudança de concepção sobre o papel da polícia, em que se inclua no campo e dimensão da prevenção, muito embora isto sirva também em alguns casos para a repressão, a participação democrática nas ações de segurança pública.

O mesmo autor, seguindo essa linha, aponta-nos uma terceira linha de ação preventiva:

O terceiro grupo de atividades locais de prevenção refere-se ao planejamento, a partir do diagnóstico, de um plano de intervenções com a participação da sociedade. O desafio está naturalmente na capacidade de diversificação das respostas e no engajamento do maior número de recursos disponíveis, evitando ao máximo o emprego do instrumento penal.⁴⁴⁶

Essas práticas de prevenção constituem políticas inovadoras de segurança urbana e são também chamadas de “nova prevenção”, em que se atua na modalidade situacional mediante o controle e na prevenção social, em que se “busca intervir nas condições sociais, culturais, econômicas, educacionais subjacentes aos fenômenos do medo e da criminalidade”.⁴⁴⁷

⁴⁴⁵ DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais- FGV, 2005. p. 119.

⁴⁴⁶ DIAS NETO, loc. cit.

⁴⁴⁷ Ibid.

3 A GESTÃO DO CONHECIMENTO E AS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

As Tecnologias da Informação e Comunicação permitem a formação de redes e sistemas e a possibilidade de interlocução com a sociedade, como por exemplo, a incorporação do Governo Eletrônico como artefato nas ações de segurança pública, mediante as vertentes da *e-cidadania* e da *e-participação*, que são modalidades de comunicação via ciberespaço visando à cidadania e à participação, respectivamente, que podem contribuir nessas ações de prevenção e na construção de políticas públicas de segurança.

O Governo Eletrônico, conhecido também por “governo digital”, tem levado a democratização das decisões públicas mitigando as relações de poder, na medida em que possibilita a participação democrática de forma mais efetiva no trato das questões públicas fomentando novas formas de organização política e a construção de “redes sociais de cooperação”. Somese a isso a economia com papéis e rotinas próprios de da burocracia estatal.

O uso de procedimentos tendo como suporte o governo eletrônico possibilita uma imensa rede de comunicação e interação, cuja capilaridade pode viabilizar o envolvimento da sociedade e dos cidadãos no planejamento e na gestão pública, minimizando o monopólio estatal. E quando falamos em segurança pública, que, como visto, “é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” (art. 144 CRFB), isso se torna mais flagrante.

Esse aspecto é destacado por Silveira (2001):

Divulgar informações imprescindíveis para a sociedade pela Internet é muito mais rápido e barato; além disso, as possibilidades de interatividade com os cidadãos são bem maiores do que em qualquer outro veículo de comunicação. Estas vantagens têm levado os serviços públicos também para o ciberespaço, permitindo seu acesso remotamente, 24 horas por dia, 7 dias por semana.⁴⁴⁸

Atualmente muitas estruturas de segurança pública no Brasil já possuem formas de interação com o cidadão e com a sociedade nos seguintes espaços: Ambiental, Vigilância Eletrônica, Boletim Eletrônico de Ocorrência, Ouvidoria, Serviços de Detran (habilitação, consulta de pontos na habi-

448 SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. **Exclusão Digital**: A miséria da era da informação. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2001. p. 41.

litação e multas, Registro de Veículos), Disque Denúncia, links de “procurados” pela justiça, acesso a Estatísticas Criminais, link de informações sobre veículos roubados, licitações, inscrição em concursos públicos, fiscalização do trabalho da polícia, acompanhamento e participação no planejamento e gestão, além de informações e serviços que pode receber via ciberespaço.

Mas existem muitas outras necessidades e possibilidades que podem contribuir para a prevenção e enfrentamento da violência e da criminalidade, e, diante dos desafios da sociedade contemporânea, os caminhos que se apresentam como alternativas perpassam pela construção e organização de redes socialmente estruturadas e comprometidas com a construção de parcerias, estratégias governamentais e elaboração de políticas públicas que atendam às necessidades de segurança de toda coletividade.

Isso representa um avanço no exercício da cidadania, democratiza o espaço público, dá transparência e otimiza as ações de segurança pública, com repercussão no aperfeiçoamento de suas ações e numa maior efetividade nos atos de gestão, que passam a contar com uma maior parceria da sociedade e dos cidadãos.

Desse modo, o envolvimento dos cidadãos na formulação de políticas públicas deve fazer parte das estratégias dos organismos de segurança, pois os conflitos e as violências são um problema público, e as TICS, o *e-gov*, a *e-participação* e a *e-cidadania* certamente se constituirão em componentes estratégicos e fundamentais para ações mais efetivas e eficazes do governo na área da segurança pública.

E os desafios diante dos novos conflitos impõem um modelo de gestão da informação e do conhecimento em segurança pública que ultrapasse paradigmas e rompa preconceitos, reafirmando a importância das atividades de inteligência para o Estado e para a sociedade de forma tal que auxilie na proteção dos cidadãos e na promoção da cidadania, com uma atuação em diversos campos inerentes à sua complexidade.

A “inteligência” aqui referida diz respeito à “atividade de obtenção e análise de dados e informações e de produção e difusão de conhecimentos, dentro e fora do território nacional, relativos a fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, ação governamental, a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado”, conforme disposto no art. 1º, § 2º, do Decreto nº 4.376/2002.

As atividades de inteligência têm por escopo a produção de informação e conhecimento e, para se ter ideia de sua dimensão e complexidade, o Brasil possui um Sistema Brasileiro de Inteligência que é composto pelos seguintes órgãos:

- » Casa Civil da Presidência da República, por meio do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia – CENSIPAM;
- » Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, órgão de coordenação das atividades de inteligência federal;
- » Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – **órgão central do Sistema**;
- » Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, da Diretoria de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal, do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, do Departamento Penitenciário Nacional e do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, da Secretaria Nacional de Justiça;
- » Ministério da Defesa, por meio do Departamento de Inteligência Estratégica da Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais, da Subchefia de Inteligência do Estado-Maior de Defesa, do Estado-Maior da Armada, do Centro de Inteligência da Marinha, do Centro de Inteligência do Exército e do Centro de Inteligência da Aeronáutica;
- » Ministério das Relações Exteriores, por meio da Coordenação Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais da Subsecretaria Geral da América do Sul;
- » Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria-Executiva do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Banco Central do Brasil;
- » Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Secretaria-Executiva;
- » Ministério da Saúde, por meio do Gabinete do Ministro de Estado e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA;
- » Ministério da Previdência Social, por meio da Secretaria-Executiva;
- » Ministério da Ciência e Tecnologia, por meio do Gabinete do Ministro de Estado;

- » Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria-Executiva;
- » Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria Nacional de Defesa Civil;
- » Controladoria-Geral da União, por meio da Secretaria-Executiva.

Como pode se perceber, existe um conjunto de órgãos no âmbito das atividades de inteligência que buscam uma atuação de forma complexa e articulada, visando exatamente ampliar, com essa interagencialidade e visão plural, o espectro de conhecimentos necessários às decisões estratégicas ou atuais para a preservação do Estado Democrático de Direito e a proteção da sociedade e dos cidadãos.

4 A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NA PRODUÇÃO DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO

Na conjuntura das atividades de inteligência, o conhecimento e sua gestão passam a ter papel relevante na medida em que ampliam o espaço dialógico, qualificam a informação, e apresentam-se como um *input* que permite diminuir incertezas, ampliar as possibilidades dos processos decisórios e potencializar as ações e estratégias organizacionais e operacionais.

Segundo Valentin:

[...] a gestão da informação e a gestão do conhecimento atuam objetivando diminuir situações ambíguas e com alto índice de incerteza, possibilitando às pessoas da organização o acesso e o uso de informações que agirão sobre essas situações. O nível de complexidade da situação requer atenção quanto à precisão, relevância e propósito da informação. O ambiente organizacional complexo necessita de condições que amenizem a complexidade dos processos existentes neste âmbito, e a informação é um elemento que proporciona a diminuição dessa complexidade.

Para isso é necessário que as organizações possuam um setor especializado que vise à gestão, organização, tratamento e disseminação da informação.⁴⁴⁹

⁴⁴⁹ VALENTIM, M. L. P. (Org.). *Gestão da informação e do conhecimento no âmbito da Ciência da Informação*. São Paulo: Polis: Cultura Acadêmica, 2008. p. 23-24.

Os setores especializados na gestão, organização, tratamento e disseminação da informação e produção de conhecimento são os organismos de inteligência das estruturas do Estado, que, com utensílios e ferramentas como as TICs, auxiliam nas atividades de inteligência e, por conseguinte, nos processos de gestão, organização, tratamento e disseminação da informação e de construção de conhecimentos para as organizações, especialmente em razão de sua complexidade, em que a informação não se encontra concentrada, mas sim invariavelmente difusa, e surge diante de interesses e competências específicos de atores, os quais devem continuar a ser o foco dessa produção de conhecimento, mas que devem interagir entre si, de forma a ampliar os fluxos informacionais.

As novas tecnologias da informação e comunicação e os sistemas baseados em conhecimento podem ter as mais variadas utilidades, afetar “todos os sentidos”, dentre os quais destacamos, no âmbito da segurança pública, os seguintes: Investigação Criminal, Sistema de Identificação Criminal, Perícias, Sistema de Informações Policiais Judiciárias, Sistemas de Informações de Polícia Administrativa, Sistema Penitenciário, Defesa Civil, Inteligência Policial, Centro de Operações de Emergências, Análise Criminal, Geoprocessamento e Governo Eletrônico.

No âmbito das políticas de informação e gestão do conhecimento, a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, ao sistematizar as principais políticas para o setor, aponta que:

As políticas de informação e gestão do conhecimento têm como objetivo modernizar, ampliar e aperfeiçoar o Sistema de Gestão do Conhecimento e sistematizar as informações de segurança pública; estabelecer um ambiente de cooperação com os Estados, Distrito Federal e Municípios para qualificar a situação da criminalidade e violência; modernizar as agências de segurança pública e justiça criminal em termos de recursos físicos, humanos, tecnológicos e gerenciais para alimentar o sistema de gestão do conhecimento; promover ações integradas e o planejamento estratégico das instituições; identificar e difundir as melhores práticas, estratégias e tecnologias; incrementar o processo de divulgação das informações criminais e de inteligência para os públicos externo e interno das instituições de segurança pública e justiça criminal; e incrementar a produção de diagnósticos tecnicamente orientados para o planejamento e gestão das instituições de segurança pública.⁴⁵⁰

450 BRASIL. Ministério da Justiça. SENASP. VADE MECUM **Segurança Pública**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2010. p. 243.

Portanto, perante a complexidade das atividades de segurança e das peculiaridades de suas estruturas, torna-se imperativa uma perspectiva multiagencial e interdisciplinar que leve em consideração outras formas de visão sobre as coisas e fatos, quer sejam pretéritos, presentes ou de possíveis cenários futuros, de maneira que áreas distintas do conhecimento, como Sociologia, Antropologia, Direito, Computação, Ciência da Informação, Filosofia, Inteligência Artificial, Linguística, Segurança, entre outras, possam levar à construção de uma ontologia para as atividades de inteligência em segurança, o que promoverá uma maior expansão da produção de conhecimento e adequação de sua organização, utilização e gestão.

Em nosso campo de análise no sentido de carrear informação e conhecimento, a complexidade é característica da organização, mas também é uma característica da violência e da criminalidade, que compreende uma “teia” de interações e “relações” conflitivas que está em constante variação e transformação, razão pela qual se evidencia a necessidade de novos métodos que permitam a reunião de várias fontes em torno do objetivo comum da segurança pública, funcionando, segundo Morgan⁴⁵¹, tal qual um cérebro vivo com memória adaptada à Era Digital e suas novas necessidades, e não refém da memória humana e suas limitações.

Para Celso Ferro Jr.:

A inteligência da organização deve considerar a eficácia global da organização do ponto de visão da sua inteligência total, ou sua habilidade para fazer coisas de um modo inteligente. A Inteligência organizacional pode ser definida como a capacidade da organização para mobilizar toda a capacidade intelectual a fim de alcançar sua missão. Organizações anacrônicas, fortemente burocráticas e hierarquizadas, tendem a se derrotarem, desperdiçando energia humana e falindo na capitalização da inteligência das pessoas. Organizações “inteligentes” tendem a ter sucesso pela multiplicação da inteligência pelas pessoas em um processo colaborativo.⁴⁵²

Depreende-se que a agregação do ser humano a novas redes e a novas tecnologias e sua capacitação diante de um cenário social de complexidade poderá dar maior tangibilidade na produção e prospecção de informação e conhecimento na seara da segurança pública.

451 MORGAN, G. **Imagens da Organização**. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

452 FERRO JUNIOR, Celso Moreira. **A Inteligência e a Gestão da Informação Policial**. Brasília: Fortiun, 2008. p. 31.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A incorporação crescente da tecnologia da informação e da comunicação em sistemas complexos e em processos sociais complexos pode alterá-los fundamentalmente em razão das possibilidades que apresentam em termos de prognoses sobre cenários úteis para as estratégias e ações em segurança, pois a abordagem dos Sistemas Adaptativos Complexos é uma forma inovadora de olhar para o mundo e significar suas relações e dinâmicas.

Ocorre que as organizações e os sistemas sociais, e, por conseguinte, seus conflitos, exibem padrões dinâmicos idênticos, equivalentes a sistemas físicos, biológicos e computacionais, em que a complexidade é imamente, o que permite a projeção de novos objetos, novos cenários e novas estratégias de ação, pois sem informação e conhecimento em ambientes complexos corre-se o risco de se limitar ou mesmo inviabilizar a capacidade de previsão.

Isto implica a necessidade de permanente desenvolvimento organizacional, visto como um processo inerente às organizações e suas relações com o ambiente, e intimamente ligado à mudança e sua capacidade adaptativa, podendo-se valer da metáfora do sistema de inteligência compreendido como um “ser vivo”, um sistema orgânico interdependente de seu meio.

Evidencia-se que, com as novas tecnologias, a informação e o conhecimento se difundem por todas as redes sociais e organizacionais, os limites dos fluxos de comunicação se expandem, os pontos de controle se tornam intangíveis, e as fontes estão em muitas partes, o tempo todo se difundindo e transformando-se, o que exige novos procedimentos e novas técnicas na seara da segurança que permitam reunir e tornar útil o que for produzido.

A prospecção e a gestão de informação e conhecimento, compreendidas na sua dimensão complexa e sistêmica e com análise de cenários de riscos, facultam uma forma de atuação preventiva, nas origens dos conflitos e de situações que geram ou possam vir a gerar insegurança, minimizando a necessidade de intervenção repressiva ou de atuação limitada sobre os resultados de eventos, tais como os acidentes, os desastres e as tragédias.

Não se pode mais olvidar que quem não inovar e buscar expertise e novas competências para obtenção de informação e conhecimento em áreas sensíveis, como é o caso da segurança pública, acompanhando a produção

tecnológica e sua modernização e interagindo com outros atores, sucumbirá diante dos desafios concretos do mundo contemporâneo, pois a atividade de inteligência cada vez mais exige sofisticação e aperfeiçoamento crescente.

A gestão da informação e do conhecimento como suporte para as políticas de segurança pública implicam a necessidade de uso de novas tecnologias que, além de servirem como infraestrutura, devem ter uma concepção de uso pautada na ampliação do espaço democrático e da cidadania, no aumento da transparência da administração pública e na possibilidade de participação dos cidadãos no planejamento, na gestão e fiscalização das ações governamentais.

Essa perspectiva democrática e contemporânea é um dos caminhos mais viáveis que se apresentam, com a busca de respostas sistêmicas e não fragmentadas, visando assegurar segurança no sentido de que é obrigação do Estado, mas dever de todos!

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Sistema Penal Máximo x Cidadania Mínima**: códigos da violência na era da globalização. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003.

AXELROD, Robert and COHEN, Michael D. **Harnessing Complexity**: organizational implications of a scientific frontier. New York: The Free Press, 2000.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as consequências humanas. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

_____. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Tradução de Plínio Dentzein. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

BEAL, Adriana. **Gestão Estratégica da Informação**. São Paulo: Atlas, 2009.

BEATO, Cláudio F. **Políticas Públicas de Segurança**: Equidade, Eficiência e Accountability. Belo Horizonte: UFMG. Disponível em: http://www.crisp.ufmg.br/arquivos/artigos_publicacoes/polpub.pdf. Acesso em: 13 abr. 2011.

BRASIL. Editores: Grupo de Implantação do SOCINFO, 2000.

BRASIL. Decreto Lei nº 4.376, de 13 de setembro de 2002.

BRASIL. Ministério da Justiça. SENASP. **VADE MECUM Segurança Pública**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2010.

BRASIL. Decreto-lei n. 4.376, de 13 de setembro de 2002.

COELHO, Christianne C. S. Reinisch. Apresentação ppt. Disciplina: **Organizações como Sistemas Complexos. Programa de Engenharia e Gestão do Conhecimento da UFSC.** Florianópolis: UFSC, 3º Semestre/2010.

DAVENPORT, T. H. **Ecologia da informação**: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação. São Paulo: Futura, 1998.

DEPAULA, Giovani. Inteligência: histórico, atividade, sistema e subsistema. In: SILVA, Edson Rosa Gomes; SILVA, Otávio Sustenei da; KRIEGER, César Amorim Krieger (org.). **Inteligência – estratégia de segurança pública.** Livro didático. Palhoça: UnisulVirtual, 2009. p. 15-41.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança urbana**: o modelo da nova prevenção. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais- FGV, 2005.

DUMONT, Danilo M.; RIBEIRO, J. Araujo; RODRIGUES, Luiz A. **Inteligência pública na era do conhecimento.** Rio de Janeiro: Revan, 2006.

FERRO JUNIOR, Celso Moreira. **A Inteligência e a Gestão da Informação Policial.** Brasília: Fortiun, 2008.

FURTADO, Vasco. **Tecnologia e Gestão da Informação na Segurança Pública.** Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2002.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividade de Inteligência e legislação correlata.** Niterói, RJ: Impetus, 2009.

HOESCHL, Hugo Cesar (org.). **Introdução ao Governo Eletrônico.** Florianópolis: Ijuris, 2003.

KAMINSKI, Omar (org.). **Internet legal**: O Direito na Tecnologia da Informação. Curitiba: Juruá, 2003.

KEEGAN, John. **Inteligência na Guerra.** Tradução de S. Duarte. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

LÉVY, Pierre. **A Inteligência Coletiva – Por uma Antropologia do Ciberespaço.** São Paulo: Editora Loyola, 1998.

MORGAN, G. **Imagens da Organização.** São Paulo: Editora Atlas, 2006.

PATRICIO, Josemária da Silva. Inteligência de segurança pública. **Revista Brasileira de Inteligência/Agência Brasileira de Inteligência**, v. 2, n. 3 (set. 2006). Brasília: Abin, 2006.

Polícia Militar do Estado de São Paulo. **Sistema de Gestão da Polícia Militar do Estado de São Paulo.** São Paulo: Imprensa Oficial, 2010.

ROVER, Aires José. **Inclusão digital e governo eletrônico.** Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2008.

_____. **Direito e Informática.** Barueri, SP: Manole, 2004.

_____. **Direito, sociedade e informática:** limites e perspectivas da vida digital. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000.

_____. **Informática no direito, inteligência artificial:** introdução aos sistemas especialistas legais. Curitiba: Juruá, 2001.

RUSCHEL, Airton. **O uso de ontologia no sistema do judiciário.** UFSC, 2010. (no prelo).

SANTA CATARINA. POLÍCIA MILITAR. Diretriz de Procedimento Permanente n. 020/99/Comando Geral. Polícia Militar de Santa Catarina.

SCHAUFFERT, Fred Harry; BOTELHO, Luiz Otávio. **Atividades de inteligência.** Livro didático. Palhoça: UnisulVirtual, 2008.

SILVEIRA, José Luiz Gonçalves da. **Gestão do Conhecimento para Segurança Pública e Defesa do Cidadão.** Florianópolis, SC: Obra Jurídica, 2005.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. **Exclusão Digital:** A miséria da era da informação. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2001.

VALENTIM, M. L. P. (Org.). **Gestão da informação e do conhecimento no âmbito da Ciência da Informação.** São Paulo: Polis: Cultura Acadêmica, 2008.

[VERDE]. O Livro Verde. **A sociedade da informação no Brasil.** 2000. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/18878.html>>.

YOUNG, Jock. **A sociedade excludente:** Exclusão Social, criminalidade e diferença na modernidade recente. Tradução de Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Revan – Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

ZUSMAN, W. **A terra sob o poder de Mani.** Rio de Janeiro: Editora Edit JB, 1993.

SITES PESQUISADOS

http://www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/?tac=Hist%F3ria_da_Intelig%EAncia

http://veja.abril.com.br/090604/p_130.html

<http://www.midiasem mascara.org/artigos/internacional/estados-unidos/7450-os-servi-cos-de-inteligencia-dos-eua-e28093-uma-analise-retrospectiva.html>

http://pt.wikipedia.org/wiki/George_Tenet

http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=478

http://www.defesanet.com.br/zz/int_markus.htm

<http://www.averdadesufocada.com/>

<http://www.band.com.br/jornaldaband/conteudo.asp?ID=100000372852>

<http://www.cgi.infoseg.gov.br>

ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O IMPACTO DA TAXA DE CÂMBIO NOS NEGÓCIOS INTERNACIONAIS NA NOVA ECONOMIA DO CONHECIMENTO

JOSEANE BORGES DE MIRANDA⁴⁵³

JUÇARA SALETE GUBIANI⁴⁵⁴

PAULO MAURÍCIO SELIG⁴⁵⁵

RESUMO

A atual economia, centrada nos recursos do conhecimento, desloca o foco dos fatores tradicionais de produção para os recursos intangíveis do conhecimento. As informações disponíveis são transformadas em conhecimento e agregam valor para as organizações. Nessa nova economia, os negócios internacionais continuam envolvendo os conceitos de comércio internacional e de produção no exterior. O marketing internacional possui orientação policêntrica, com ênfase na adaptação do produto e na promoção em mercados estrangeiros. O conceito de competitividade sistêmica destaca a importância da competição como um sistema. A taxa de câmbio na primeira década do novo milênio não mudou de conceito e/ou de comportamento, porém é mais afetada pelas oscilações internacionais possibilitadas pela facilidade de circulação de capital ao redor do mundo. Facilidade proporcionada pela os novos paradigmas da sociedade da informação e do conhecimento. Como reflexão final fica o desafio de continuar com um mercado livre e arcar com os impactos externos desta não intervenção, a exemplo da desvalorização do dólar americano, medida tomada no âmbito nacional daquele país, que afeta diretamente os negociadores nacionais.

Palavras-chave: Economia do Conhecimento; Marketing Internacional; Câmbio.

⁴⁵³ Mestre; Coordenadora do Curso de Ciências Econômicas – UnisuVirtual; Doutoranda do EGC (Engenharia e Gestão do Conhecimento) UFSC; Pesquisadora do NGS (Núcleo de Gestão para Sustentabilidade).

⁴⁵⁴ Mestre; Professora da UFMS; Doutoranda do EGC (Engenharia e Gestão do Conhecimento).

⁴⁵⁵ Doutor; Coordenador do Programa de Pós Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento; Coordenador do grupo de pesquisa NGS (Núcleo de Gestão para Sustentabilidade).

1 INTRODUÇÃO

A transformação da sociedade industrial, tal qual tínhamos até então, calcada na produção industrial e baseada principalmente em capital, para uma sociedade do conhecimento passa pelo atual grau de desenvolvimento econômico. Nos dias atuais, não basta um país crescer, ou seja, elevar a renda nacional (PIB) e a renda per capita, tem de desenvolver-se e, para isto, precisa melhorar seus índices de inclusão social e digital, por meio de investimentos em educação, saúde e saneamento básico, entre outras medidas. Além de almejar o desenvolvimento econômico, cada vez mais os países se preocupam com o ecodesenvolvimento, ou seja, preservar os recursos naturais e o meio-ambiente está na pauta de uma sociedade desenvolvida. Verificam-se mudanças demográficas como a concentração da maioria da população nas cidades, aumento da expectativa de vida, mudanças na composição familiar. No Brasil, por exemplo, em 1970, em média, uma família tinha seis filhos, e hoje este número reduziu bastante passando para menos de dois filhos por família, estatisticamente falando. Estas mudanças corroboram para novas necessidades da nova sociedade.

Estas mudanças dos últimos anos, tanto demográficas como com relação ao objetivo das sociedades desenvolvidas, as quais almejam maior bem-estar, rompem com a hegemonia da sociedade industrial intensiva em capital, mão de obra e recursos naturais. Já passamos por períodos da economia industrial intensiva em mão de obra desvalorizada com baixos níveis de educação e com ampla degradação dos recursos naturais para uma fase que se intensificou em capital investindo-se em máquinas e automação, ou seja, desprezando a participação humana nos processos produtivos e inovativos. Como a competitividade está atrelada à inovação, e esta, à capacidade de inovar das empresas, cada vez mais se observa como estratégia errônea restringir a participação da mão de obra neste processo. O que também não foi resolvido com a era da informação substituindo a mão de obra braçal por máquinas no advento da automação. Essa simplificação das linhas de produção fez com que as indústrias perdessem a criatividade e o *feedback* da experiência humana e sua capacidade de transformação.

Além destas mudanças, a sociedade vem-se deparando com um fenômeno mundial, que é a globalização da economia, hoje totalmente in-

tensificada, o que, aliada ao revolução do desenvolvimento tecnológico e flexibilização dos processos produtivos, traça uma nova perspectiva para economia. A globalização trouxe para as empresas que eram protegidas em seus países, como era o caso da maioria dos setores produtivos no Brasil até 1990, a concorrência global. Hoje as empresas precisam ser competitivas interna e externamente, o marketing global é uma estratégia de sobrevivência neste novo mercado sem fronteiras. Muitas vezes não basta participar apenas como exportador; faz-se necessário abrir uma filial ou um escritório em outros países para não se perder mercado, além, do que, se a empresa não se expandir, ainda pode perder seu mercado interno por meio da contestação de seu mercado por uma empresa multinacional.

A globalização evidenciou a grande revolução tecnológica por qual o mundo está passando praticamente em todas as áreas. Hoje, por exemplo, já temos colheitadeiras com computadores de bordo, o que vem aumentando a quantidade de grãos colhidos e, por consequência, a produtividade no campo. Mas, sem dúvida, a grande revolução está centrada na comunicação e na difusão do uso da internet. Além de ser uma revolução, ela se disseminou muito rapidamente, fazendo com que as diferenças socioculturais e econômicas sejam extremamente encurtadas ao redor do mundo. Desta forma, um consumidor brasileiro sabe em poucos segundos tudo sobre um bem que gostaria de consumir.

Na atual conjuntura econômica internacional, notadamente caracterizada pela globalização, o Brasil procurou intensificar as políticas públicas que possibilitassem o aumento da eficiência econômica, visando obter ganho de competitividade no mercado internacional. Conforme destacam Kotabe e Helsén⁴⁵⁶, há uma diferença entre comércio internacional – que consiste apenas em exportadores e importadores - e negócios internacionais - que representam um conceito mais amplo, incluindo o comércio internacional e a produção no exterior.

Na primeira década do novo milênio, apesar dos novos desafios tecnológicos, a principal variável impactante é o câmbio. Este artigo tem como objetivo apresentar uma breve reflexão sobre os negócios internacionais,

456 KOTABE, M., HELSEN, K. **Administração de marketing global**. São Paulo: Atlas, 2000.

destacando a relevância da variável câmbio como norteadora desta relação externa. Em um mundo mais globalizado e tecnológico, destacando no novo foco da economia do conhecimento. Este foco daria mais agilidade nas repostas a possíveis crises e mudanças nos setores produtivos. Isso porque a competitividade não pode mais ser dissociada do sistema em que a organização está inserida, sistema este que é global.

Se estivermos negociando em território nacional, a questão da moeda não é um obstáculo, mas para uma inserção neste mundo mais globalizado, e nos novos conceitos da nova economia, baseada em nas revoluções tecnológicas. Faz-se necessário uma visita aos principais conceitos de taxa de câmbio, principalmente quando não se tem uma moeda hegemônica, como é o caso do Brasil. Muitas vezes a empresa fabrica um produto em território nacional com qualidade equivalente ou superior a de outros mercados, porém, perde competitividade via preço, dado a política cambial do Brasil em vigor naquele momento, ou à política cambial do seu parceiro externo.

A metodologia está focada em dados qualitativos dos principais temas, como uma pequena inserção de dados quantitativos para exemplificar a taxa de câmbio. De acordo com Triviños⁴⁵⁷, o enfoque qualitativo tem ampla liberdade teórico-metodológica para realizar o estudo. O autor afirma ainda que os limites de sua iniciativa particular estarão exclusivamente fixados pelas condições de exigência de um trabalho científico. Ademais, é preciso considerar que “a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares.

Além desta introdução, o artigo está dividido em mais três seções para facilitar o entendimento do tema abordado. Na segunda seção, intitulada a nova economia do conhecimento, resgatamos a discussão da importância da informação e do conhecimento da tomada de decisões dos agentes produtivos. Na terceira, marketing internacional e competitividade, procuramos dar ênfase à importância de ampliar o conceito de ambos para que a organização tenha condições de responder mais rapidamente a possíveis oscilações negativas de seu mercado. Na quarta, procuramos desvendar os

457 TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1992.

principais jargões do mercado cambial e da formação do conceito de taxa de câmbio, sem a pretensão de esgotar tão vasto assunto. Na quinta e última seção, chegamos a algumas reflexões finais.

2 A NOVA ECONOMIA DO CONHECIMENTO

A nova economia do conhecimento está inserida no novo conceito de sociedade do conhecimento. Entender esta nova sociedade requer rever alguns conceitos tais como a importância dos fatores de produção, a utilização da tecnologia para tratamento de dados e transformação destes em inovação e, por consequência, fatores competitivos.

O novo patamar de desenvolvimento social e econômico, somado à globalização dos mercados e a revolução da comunicação, formam uma nova sociedade. Esta nova sociedade – a sociedade do conhecimento – é caracterizada pela mudança na fonte principal de riqueza de recursos naturais, mão de obra e capital da era industrial para o conhecimento. Desta forma, a economia do conhecimento tem como seu grande agregador de valor o conhecimento. Não que os outros recursos sejam desprezados, pelo contrário, o conhecimento é agregado como o quarto fator de produção, porém é o mais importante para este novo paradigma econômico.

Para países na vanguarda da economia mundial, o conhecimento se tornou o fator mais importante que determina o padrão de viver, talvez mais que terra, ferramentas, trabalho. Hoje, economias tecnologicamente avançadas são verdadeiramente conhecimento-baseadas⁴⁵⁸. Para Houghton e Sheehan⁴⁵⁹, a codificação e a coleta de informações estão focalizadas no conhecimento tácito das pessoas. A aprendizagem envolve tanto a aprendizagem formal, como a aprendizagem pela descoberta (*learning-by-doing*, *learning-by-using* e *learning-by-interacting*). Mas, afinal, o que é conhecimento neste contexto?

Na literatura, temos vários conceitos de conhecimento, vamos começar com dois autores da área de pedagogia. Para Luckesi⁴⁶⁰, conhecimento é

458 ERNST & YOUNG New Zeland (1999). **The knowledge economy**. New Zeland Governament. New Zeland: Ernest e Young, august, 1999. (www.knowledge.gen.nz)

459 HOUGHTON, J.; SHEEHAN, P. **A Primer on the Knowledge Economy**. Australia: Victoria University. Centre for Strategic Economic Studies. February, 2000.

460 LUCKESI, C. C. **Filosofia da educação**. São Paulo: Cortez, 1994.

citado como uma forma ao mesmo tempo teórico-prática e prático-teórica de compreender a realidade que nos cerca. Segundo Morin⁴⁶¹, conhecimento não se reduz à informação. Essa é um primeiro estágio daquele. Conhecer implica um segundo estágio, o de trabalhar com as informações classificando-as, analisando-as e contextualizando-as.

Estes conceitos requerem ação humana, segundo alguns autores de gestão do conhecimento, tais como Terra⁴⁶², Davenport⁴⁶³, Sveiby⁴⁶⁴, Nonaka & Takeuchi⁴⁶⁵, Figueiredo⁴⁶⁶, Davidson⁴⁶⁷, como veremos adiante. Para Sveiby⁴⁶⁸, o conhecimento é um processo dinâmico, pessoal e diferente de informação.

O conhecimento, segundo Drucker⁴⁶⁹, é a informação que muda algo ou alguém. A informação é o veículo do conhecimento e, como tal, a ciência da informação supre o referencial teórico para lidar com a gestão do conhecimento. Hoje a economia mundial não poderia funcionar sem os computadores para informatizar o conhecimento, para estruturar os dados e transmiti-los em décimos de segundo, consoante Fontain⁴⁷⁰.

Para Davenport e Prusak,⁴⁷¹ o conhecimento é a informação mais valiosa, precisamente porque alguém deu à informação um contexto, um significado, uma interpretação; alguém refletiu sobre o conhecimento, acrescentou a ele sua própria sabedoria, considerou suas implicações mais amplas. O conhecimento ainda implica a síntese de múltiplas fontes de informações e também é tácito, existe simbolicamente na mente humana e é difícil explicitar.

461 MORIN, E. **Ciência con consciencia**. Barcelona: Anthropos, Editorial del Hombre, 1994

462 TERRA, J. C. C. **Gestão do conhecimento**. São Paulo: Negócios, 2001.

463 DAVENPORT, T. H. **Pense Fora do Quadrado**. Editora Campus, 2005.

464 SVEIBY, K. E. **Gestão do Conhecimento**: As lições dos pioneiros. Global Brands Seveiby e Associados: 2001. Disponível em: <<http://www.sveiby.com/articles/Pioner.pdf>>.

465 NONAKA, I.; TAKEUSHI, H. **Criação de conhecimento na empresa**: Como as grandes empresas japonesas geram a dinâmica da inovação. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

466 FIGUEIREDO, S. P. **Gestão do conhecimento**: estratégias competitivas para a criação e mobilização do conhecimento na empresa. Rio de Janeiro: Qualitumark, 2005.

467 DAVIDSON, S. Knowledge Management: An Overview. In: **DM Direct Newsletter Archives**, 1998. Disponível em: <http://www.dmreview.com/article_sub.cfm?articleId=904>. Acesso em: 29 abr. 2011.

468 SVEIBY, op. cit.

469 DRUCKER, P. **Sociedade pós-capitalista**. São Paulo: Pioneira, 1994.

470 FONTAIN, J. **Building the virtual State, information techonology an institutional orange**. Washington, Dc: Booking Instituition Press, 2001.

471 DAVENPORT, T. H.; PRUSAK, L. **Conhecimento empresarial**: como as organizações gerenciam o seu capital intelectual. São Paulo: Campus, 1998.

Nonaka e Takeuchi⁴⁷² definem criação de conhecimento organizacional como a capacidade de uma empresa de criar novo conhecimento, difundi-lo na organização como um todo e incorporá-lo a produtos, serviços e sistemas. Esta seria a nova forma de as empresas inovarem e, portanto, serem mais competitivas nesta nova economia. Já para Von Krogh, Nonaka e Ichijo, o objetivo da gestão do conhecimento “é assegurar a informação certa, à pessoa certa, no momento certo - dependendo intensamente da tecnologia da informação”⁴⁷³.

Para Davidson⁴⁷⁴, a gestão do conhecimento promove uma abordagem integrada à identificação, captura, recuperação, compartilhamento e avaliação dos recursos de informação de uma organização.

Sendo assim, Teixeira Filho⁴⁷⁵ enfatiza que o conhecimento é um fator decisivo para a sobrevivência da empresa no novo ambiente competitivo. A gestão do conhecimento, de acordo com Fleury e Fleury⁴⁷⁶, está imbricada nos processos de aprendizagem nas organizações, na aquisição e no desenvolvimento de conhecimentos, na disseminação e construção de memórias, em um processo coletivo de elaboração das competências necessárias à organização.

Sobre este assunto, Davenport e Prusak⁴⁷⁷ enunciam que “a gestão do conhecimento é muito mais do que a tecnologia, mas, com certeza, a tecnologia faz parte da gestão do conhecimento”. Entretanto, a tecnologia fornece estrutura, mas não o conteúdo a ser difundido na organização. Sveiby⁴⁷⁸ elucida que, “certamente a tecnologia é um facilitador, mas por si só não consegue extrair informações da cabeça de um indivíduo”.

Para Castells⁴⁷⁹, o que caracteriza a atual revolução tecnológica não é a centralidade de conhecimentos e informação, mas a aplicação desse co-

472 NONAKA e TAKEUSHI, op. cit.

473 VON KROGH, G.; ICHIJIO, K.; NONAKA, I. **Facilitando a criação do conhecimento**: reinventando a empresa com o poder de inovação contínua. Rio de Janeiro: Campus, 2001. p. 39.

474 DAVIDSON, op. cit.

475 TEIXEIRA FILHO, J. **Gerenciando conhecimento**: como a empresa pode usar a memória organizacional e a inteligência competitiva no desenvolvimento de negócios. Rio de Janeiro: SENAC, 2000.

476 FLEURY, A. e FLEURY, M. T. L. **Estratégias empresariais e formação de competências**. São Paulo: Atlas, 2000.

477 DAVENPORT e PRUSAK, op. cit.

478 SVEIBY, op. cit., p. 5.

479 CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

nhcimento e dessa informação para a geração de conhecimentos e de dispositivos de processamento/comunicação da informação, em um ciclo de realimentação cumulativo entre inovação e seu uso. Para ele, impossível negar que a tecnologia da informação, de forma extremamente rápida, está produzindo intensas mudanças nas estruturas das sociedades, apontando, de certa forma, um caminho irreversível. A utilização intensiva das novas Tecnologias da Informação (TIC 's) promove mudanças na forma de produção, de comunicação e de relacionamento entre os agentes sociais.

Segundo Morin⁴⁸⁰, conhecimento não se reduz à informação. Essa é um primeiro estágio daquele. Conhecer implica um segundo estágio, o de trabalhar com as informações classificando-as, analisando-as e contextualizando-as.

A economia do conhecimento é caracterizada pelo fato de as fontes fundamentais de riqueza serem o conhecimento e a comunicação, e não mais o capital, os recursos naturais ou mão de obra.

For countries in the vanguard of the world economy, the balance between knowledge and resources has shifted so far towards the former that knowledge has become perhaps the most important factor determining the standard of living – more than land, than tools, than labour. Today's most technologically advanced economies are truly knowledge-based⁴⁸¹.

Desta forma, a nova economia é intensiva em conhecimento, o que acaba deixando para países subdesenvolvidos a especialidade na economia de produção. A logística industrial era baseada em capital intensivo; a logística do conhecimento está baseada em todos os fatores de produção mais conhecimento intensivo. Na nova economia do conhecimento, o uso intensivo de conhecimento aliado à tecnologia acaba reduzindo preço dos produtos físicos e agregando valor aos intensivos em conhecimento, como é o caso do computador. Estes cada vez são mais rápidos e menores e relativamente mais baratos, ou seja, o preço do *hardware* decresce, porém, os preços dos *software* aumentam dado a grande incorporação de conhecimento neste produto. Para Luckesi⁴⁸², conhecimento é citado como uma forma ao mesmo tempo teórica-prática e

480 MORIN, op. cit.

481 World Development Report, 1999 apud ERNST & YOUNG, op.cit.

482 LUCKESI, op.cit.

prático-teórica de compreender a realidade que nos cerca, sendo produto de um enfrentamento de mundo realizado pelo ser humano, que somente faz sentido à medida que o produzimos e o retemos conforme de entender a realidade.

Romer⁴⁸³ propõem uma teoria do crescimento econômico, rompendo com os modelos neoclássicos baseados em capital e trabalho, considerando tecnologia e conhecimento como fatores endógenos de crescimento. Desta forma, crescimento econômico é determinado pela acumulação de conhecimento. As inovações tecnológicas criam plataforma técnica para inovação tecnológica, seguindo a ideia do empresário inovador de Schumpeter (Ernst & Young)⁴⁸⁴. Na década de 70, a “terceira revolução industrial” trouxe avanços nas áreas de eletrônica, informática, biotecnologia, engenharia genética e na criação dos novos materiais. Nos anos 80, esses avanços foram aliados às importantes inovações na organização de produção baseadas na flexibilização dos processos produtivos. Estes avanços acirraram a corrida das empresas em direção à busca de inovação, determinando suas decisões estratégicas. Desta forma, a difusão das inovações tecnológicas permite diminuir a importância das antigas vantagens comparativas tradicionais, tais como a abundância dos recursos naturais, baixos custos de trabalho e economias de escala. Na década de 90, o movimento é em direção à valorização dos ativos intangíveis para alcançar inovações que garantam vantagens comparativas dinâmicas e com alto grau de valor agregado.

Houghton e Sheehan⁴⁸⁵ também sintetizam as características da economia do conhecimento: há um aumento significativo na codificação do conhecimento, o qual, junto com as redes e a digitalização da informação, está levando a sua *commodificaton*, e está provocando uma mudança no equilíbrio do estoque de conhecimento, o que é positivo para o crescimento econômico. Além do que, o crescimento cresce com a utilização e é um fator infinito. As TIC's favorecem mais a difusão da informação do que a reinvenção, reduzindo o investimento necessário para um dado quantum de conhecimento. A codificação está produzindo uma convergência, interligando diferentes áreas de competências, reduzindo a dispersão do

483 Romer, P. M. Increasing Returns and Long-run Growth. *Journal of Political Economy*, 94(5), pp.1002-37.

484 ERNST & YOUNG, op. cit.

485 Op. cit.

conhecimento e aumentando a velocidade de transferência do estoque de conhecimento. A codificação e a coleta de informações estão focalizadas no conhecimento tácito das pessoas. A aprendizagem envolve tanto a aprendizagem formal, como a aprendizagem pela descoberta (*learning-by-doing*, *learning-by-using* e *learning-by-interacting*). Organizações em aprendizagem são, cada vez mais, organizações em rede. Iniciativa, criatividade, resolução de problemas e flexibilidade para mudança são habilidades cada vez mais importantes. Desta forma, a economia baseada no conhecimento é tão diferente da economia baseada no capital que o entendimento da economia tradicional precisa ser reexaminado.

O conhecimento é, portanto, o principal ingrediente que produzimos, fazemos, compramos e vendemos. Administrá-lo e gerenciá-lo tornaram-se atividades econômicas de extrema importância para indivíduos, empresas e países. A obstinação em encontrar, estimular, armazenar, vender e compartilhar o conhecimento não é mais algo incomum. A capacidade mental está em toda parte, com tal intensidade e proximidade como nunca antes. Ao contrário da terra, do petróleo e do ferro, informação e o conhecimento, além de não serem produtos intrinsecamente escassos, crescem quando são compartilhados. Uma economia baseada no conhecimento e na informação possui recursos ilimitados (Sveiby)⁴⁸⁶.

O conhecimento na empresa deve estar associado à sua produtividade, buscando soluções adequadas e inovadoras ao contexto da organização. Desta forma, as organizações da nova economia devem ter capacidade de criação de conhecimento organizacional. Nonaka e Takeuchi⁴⁸⁷ definem criação de conhecimento organizacional como a capacidade de uma empresa de criar novo conhecimento, difundi-lo na organização como um todo e incorporá-lo a produtos, serviços e sistemas. Esta seria a nova forma de as empresas inovarem e, portanto, de serem mais competitivas nesta nova economia. Os negócios internacionais são fontes para se alcançar maior competitividade e, portanto, maior lucratividade. Veremos a seguir algumas reflexões importantes tanto de marketing internacional quanto de competitividade.

486 SVEIBY, op. cit.

487 NONAKA e TAKEUSHI, op. cit.

3 MARKETING INTERNACIONAL E A COMPETITIVIDADE INTERNACIONAL

Marketing é essencialmente uma atividade corporativa criativa, que envolve o planejamento e a execução da concepção, determinação de preço, promoção e distribuição de ideias, produtos e serviços em uma troca que não apenas satisfaz às necessidades atuais dos consumidores, mas também antecipa e cria suas necessidades futuras com determinado lucro. O comércio internacional consiste nas atividades desempenhadas por exportadores e importadores, com reflexos diretamente verificáveis na balança comercial de cada país. Os negócios internacionais representam, conceitualmente, tanto as atividades relativas ao comércio internacional quanto as operações de produção no exterior. Empresas experientes tendem a fabricar no exterior muito mais do que exportam, sendo que, desta forma, a produção no exterior constitui a maior parte dos negócios internacionais, superando o comércio internacional.

Segundo Kotabe e Helsen⁴⁸⁸, as empresas domésticas tendem a ser etnocêntricas e prestam pouca atenção às mudanças que ocorrem no mercado global. O etnocentrismo é definido como a predisposição de uma empresa a estar predominantemente preocupada com sua viabilidade mundial, porém com legitimidade apenas em seu país de origem. Como resultado, essas empresas podem estar vulneráveis às mudanças repentinas originadas pela concorrência estrangeira. Tal foi o caso do setor têxtil brasileiro após a abertura comercial. Na nova economia do conhecimento, o conhecimento proporcionará respostas mais rápidas às variações internacionais do mercado.

Segundo Kotabe e Helsen⁴⁸⁹, o marketing internacional possui orientação policêntrica com ênfase, sempre que for necessário, na adaptação do produto e da promoção aos mercados estrangeiros. A orientação policêntrica refere-se à predisposição de uma empresa a reconhecer a existência de diferenças culturais locais significativas nos mercados, exigindo que a operação em cada país seja vista independentemente. O marketing global refere-se às atividades de marketing praticadas pelas empresas que enfati-

488 KOTABE e HELSEN, op.cit.

489 Ibid.

zam: (1) a redução das ineficiências de custo e da duplicidade de esforços entre suas subsidiárias nacionais e regionais; (2) as oportunidades para a transferência de produtos, marcas e outras ideias para suas subsidiárias; (3) o surgimento de clientes globais e (4) a melhoria dos vínculos entre infraestrutura de marketing nacional que levam ao desenvolvimento de uma infraestrutura de marketing global.

Segundo Kotabe e Helsen⁴⁹⁰, os principais benefícios do marketing global são a redução de custo que decorre da economia na força de trabalho e nos materiais. Quando as funções de marketing nacionais estão consolidadas, as despesas com pessoal são reduzidas porque a duplicação de atividades é evitada. A eficácia na melhoria de produtos e programas, essa pode ser a maior vantagem da adoção de uma estratégia de marketing global.

Por outro lado, pelo lado operacional, a revolução digital impacta positivamente os processos de comercialização internacional proporcionando maior agilidade e facilitando as negociações. Por exemplo, automaticamente e em tempo real, o Siscomex debita os tributos das contas das importadoras e faz os créditos na conta da União, um avanço gigantesco dado pelo setor. Estes benefícios refletem diretamente em redução de custos, eliminação de erros e consequentes multas, e racionalização dos recursos humanos necessários para o controle dos processos.

O conceito de competitividade é bastante discutido na literatura econômica brasileira. Segundo Pinheiro *et al.*⁴⁹¹, a multiplicidade e a diversidade de variáveis que influenciam na competitividade fazem com que esse conceito permita as mais variadas definições associadas a diferentes indicadores. Podem-se citar os estudos de Gonçalves⁴⁹², Fajnzylber⁴⁹³, Durand e Giorno⁴⁹⁴, entre outros. Por isso, segundo Araújo Jr.⁴⁹⁵, nem sempre

⁴⁹⁰ Ibid.

⁴⁹¹ PINHEIRO, C. A. *et al.* **Indicadores de competitividade das exportações**: resultados setoriais para o período 1980 – 1988. Rio de Janeiro, IPEA, 1992.

⁴⁹² GONÇALVES, R. Competitividade internacional, vantagem comparativa e empresas multinacionais: o caso das exportações brasileiras de manufaturados. **Pesquisa e planejamento econômico**, n. 2, v. 17, Rio de Janeiro, 1987.

⁴⁹³ FAJNZYLBER, F. Competitividad internacional: evolución y lecciones. **Revista de la CEPAL**, n. 36, Santiago, 1988.

⁴⁹⁴ DURAND, M.; GIORNO, C. Indicators of international competitiveness: conceptual aspects and evaluation. **OECD Economic Studies** n. 9, Paris, 1987

⁴⁹⁵ ARAUJO JR., J. T. Concorrência competitividade e Política Econômica. In: BAUMANN, Renato (org.). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

é possível estimar os níveis de competitividade por meio de indicadores simples como produtividade, comparações de preços locais e internacionais, ou indiretos, como rentabilidade e exportações. Segundo Porter⁴⁹⁶, que traz uma nova maneira de organizar os indicadores de competitividade do ponto de vista macroeconômico, que é o chamado “diamante”⁴⁹⁷, e também o estudo de Coutinho e Ferraz⁴⁹⁸, que argumentam que competitividade é o grau pelo qual a empresa pode produzir bens e serviços que se submetam satisfatoriamente ao teste dos mercados internacionais. Fajnzylber⁴⁹⁹ propôs a noção de competitividade sistêmica, segundo a qual no mercado internacional não competem apenas empresas, confrontam-se também sistemas produtivos, esquemas institucionais e organizações sociais. Nota-se maior adequação aos desafios da nova economia baseada em conhecimento intensiva em tecnologia. Em última instância, significa que a empresa responderá de forma mais rápida às variações de mercado, tanto as variações positivas, como expectativa de aumento de demanda, como as negativas, crises em geral. A maioria das variáveis macroeconômicas não é fácil de prever, mesmo com um bom modelo econométrico e com dados confiáveis. A tecnologia permite o deslocamento do capital de uma forma muito mais rápida, podendo afetar de forma negativa não só a organização como o país como um todo. Já que o Brasil é tomador de capital externo, isso porque não temos poupança interna suficiente para os investimentos produtivos necessários para o crescimento e por consequência o desenvolvimento do país.

Para que uma economia seja competitiva na produção de um bem, é necessário que este pertença a uma indústria cuja configuração seja sus-

496 PORTER, M. *A Vantagem Competitiva das Nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

497 O chamado “diamante” é composto basicamente por quatro determinantes: 1) condições de fatores, ou seja, fatores de produção (tais como recursos humanos, recursos físicos, recursos de conhecimento, recursos de capital e infraestrutura, entre outros) e a eficiência e efetividade com que são distribuídos; 2) condições de demanda – a natureza da demanda interna para os produtores ou serviços da indústria (os atributos mais importantes da demanda são aqueles que proporcionam um estímulo constante para o investimento, inovação e competição em segmentos cada vez mais segmentados); 3) indústrias correlatas e de apoio – a presença ou ausência, no país, de indústria abastecedoras e indústrias correlatas que sejam internacionalmente competitivas; 4) estratégia, estrutura e rivalidade das empresas – as condições que, no país, governam a maneira pela qual as empresas são criadas, organizadas e dirigidas, mais a natureza da rivalidade interna (PORTE, 1993, p.87).

498 COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. *Estudo de Competitividade da Indústria Brasileira*. São Paulo: Papyrus, 1994.

499 FAJNZYLBBER, op. cit.

tentável. Caso contrário, a competitividade será espúria, como diria Fajnzylber⁵⁰⁰, posto que não resultará de eficiência técnica, mas de fatores artificiais como subsídios governamentais, barreiras comerciais, destruição ambiental ou anomalias nos mercados dos fatores de produção e principalmente, desvalorização cambial e baixos salários. Voltaremos à competitividade espúria depois da discussão dos conceitos de taxa de câmbio.

4 TAXA DE CÂMBIO ⁵⁰¹

A taxa de câmbio é o preço, em moeda nacional, de uma unidade de moeda estrangeira. Em contrapartida, poderia ser, também, o preço em moeda estrangeira de uma unidade de moeda nacional. Tudo depende de o país adotar a modalidade do incerto ou do certo na determinação de suas taxas cambiais, uma vez que as relações de valor entre as duas moedas não se alteram utilizando-se qualquer das duas modalidades.

A taxa cambial mede o valor externo da moeda. Fornece uma relação direta entre os preços domésticos das mercadorias e fatores de produção e dos preços destes nos demais países. Com os preços nacionais e externos a um dado nível, uma valorização cambial prejudicará as exportações e estimulará as importações, o que poderá provocar um *deficit* na balança comercial. Se, ao contrário, tivermos uma desvalorização cambial, as exportações serão estimuladas e as importações desencorajadas, o que tenderá a provocar um *superavit* na balança comercial. Essas oscilações impactam a política monetária do país. A taxa de câmbio tem um papel de destaque em qualquer debate sobre estabilização econômica, na medida em que representa um dos mais importantes sinalizadores no contexto macroeconômico em uma economia aberta. Um dos determinantes fundamentais da taxa de câmbio é a paridade do poder de compra (PPC). A PPC indica que a taxa de câmbio entre as moedas de dois países está em equilíbrio quando os preços de uma cesta de bens e serviços, em ambos os países, são iguais. Os fatores macroeconômicos que influenciam as taxas de câmbio são: inflação relativa;

⁵⁰⁰ Ibid.

⁵⁰¹ Este item está baseado em Ratti (1997) e Miranda (2000).

balanço de pagamento; reservas bancárias; crescimento econômico; gastos governamentais; aumento da oferta monetária e política de taxas de juros. Os fatores políticos são: controle da taxa de câmbio; ano de eleição, entre outros fatores aleatórios, como a atual crise econômica nos Estados Unidos.

Como qualquer mercadoria exposta à venda, as divisas estrangeiras estão sujeitas à lei da oferta e da demanda, motivo pelo qual a taxa cambial, ou seja, o preço dessas divisas poderá ser explicada mediante utilização dos mesmos artifícios gráficos e/ou econométricos comumente utilizados para explicar-se a formação dos preços em geral. Essa oferta e essa demanda de divisas poderão representar o movimento normal das transações realizadas com o exterior (exportação e importação de mercadorias, pagamentos ou recebimento de serviços, entrada ou saída de capitais etc.), como também poderão ser resultantes de manobras especulativas por parte de grupos interessados em auferir lucros com as elevações e quedas bruscas das taxas cambiais. Com o objetivo de eliminar as flutuações exageradas, o governo poderá intervir no mercado, seja mediante congelamento da taxa cambial, seja por meio dos chamados fundos de estabilização cambial. Após a crise norte-americana, desencadeada pela bolha hipotecária, discute-se a maior interferência do governo na fiscalização das instituições financeiras assim como possíveis alternativas de criação de barreiras e/ou regras de permanência para os capitais externos.

Taxa de compra e de venda é a cotação que o operador de câmbio dos bancos autorizados utiliza para as operações de compra/venda de uma determinada moeda. Exemplo: US\$ 1,00 está cotado a R\$ 1,5600/1,5780⁵⁰². A cotação para a compra pelos bancos é a da esquerda, isto é, os bancos estão dispostos a comprar dólar americano por R\$ 1,5600. A cotação para a venda pelos bancos é a da direita, isto é, os bancos estão dispostos a vender dólar americano por R\$ 1,5780. A diferença entre a taxa de compra e a taxa de venda da moeda estrangeira negociada é o *spread*, diferencial esse com que os bancos ou estabelecimentos autorizados a operar em câmbio cobrem seus custos e realizam seus lucros.

⁵⁰² Esta é a cotação do dia 15/04/2011, fechamento, a cotação é atualizada em 10 e 10 minutos. No fim do dia a cotação é fechada. In: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/port/ptaxnpeq.asp?id=txcotacao>>. Acesso em: 18 abr. 2011. O Bacen, além de dar a cotação, traça gráficos das oscilações.

Taxas livres são aquelas provenientes das condições de oferta e procura de divisas em um mercado livre de câmbio, admitindo-se, contudo, a possibilidade de uma intervenção das autoridades monetárias mediante operações de compra e venda de divisas, com o objetivo de evitar variações excessivas das taxas. Estas taxas são utilizadas nas operações comerciais de exportação/importação e nas operações financeiras de empréstimos externos e no envio, ao exterior, de suas respectivas remunerações. Taxas oficiais são as determinadas pelas autoridades monetárias, não resultando, assim, do livre entrechoque das condições de oferta e procura; embora estas possam, em grande parte, influenciar o pensamento das autoridades monetárias na determinação do nível das taxas oficiais. Nesta primeira década do milênio, o governo tem evitado a intervenção no mercado. É interessante notar que as organizações apresentam demandas conflitantes sobre o câmbio, precisam de um dólar barato para importar insumos e máquinas, mas de um dólar caro, ou seja, desvalorização cambial.

Taxas prontas (*spot*) são aquelas aplicadas em operações de compra e venda de moeda estrangeira em que ela é entregue dentro do prazo de até dois dias úteis, contando da data da negociação. Taxas futuras (*forward*) referem-se a transações de compra e venda de moeda estrangeira em que a entrega dessa moeda e seu pagamento somente ocorrerão após o período de tempo concordado entre as partes. Segundo Lunardi⁵⁰³, em função da expectativa de valorização ou desvalorização da moeda nacional, a taxa futura pode ser apresentada com prêmio ou desconto. A expectativa é facilmente difundida com a facilidade da comunicação e transmissão de dados. O Brasil adotou nesta primeira década do milênio o sistema de taxas flutuantes de câmbio, em que o Banco Central passaria a intervir no mercado apenas para controlar situações de volatilidade excessiva.

O mercado onde as moedas estrangeiras são negociadas é chamado de mercado cambial. Uma das alternativas de se comparar as taxas retirando as variações de inflação é a taxa de câmbio real como parâmetro para medida de competitividade - desenvolvida, entre outros autores, por Dornbus-

503 LUNARDI, Ângelo Luiz. **Operações de câmbio e pagamentos internacionais no comércio exterior**. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

ch⁵⁰⁴, Katseli⁵⁰⁵, Harberg⁵⁰⁶, Dornbusch e Fischer⁵⁰⁷ -, que tem como objetivo medir o nível de competitividade externa dos bens produzidos no país relativamente aos bens produzidos no resto do mundo. A Taxa de Câmbio Real (R) é obtida por meio da seguinte expressão:

$$R = \frac{e_t \cdot P_{ft}}{P_t}$$

Sendo que P_t e P_{ft} são os índices de preços no Brasil e no exterior, respectivamente, e e_t é o preço em reais da moeda estrangeira, ou seja, a taxa de câmbio nominal do Brasil. No caso do cálculo da taxa de câmbio real relacionado com a competitividade, Edwards⁵⁰⁸ apresenta a sugestão de usar os índices disponíveis como *proxies* para os preços de bens comercializáveis internamente. O índice de preços no atacado (IPA) confere grande peso aos bens comercializáveis externamente, para o setor industrial e agrícola, e é relevante para comparação de preços relativos em nível do produtor.

Segundo Zini Jr.⁵⁰⁹, a taxa efetiva é a taxa de câmbio nominal média observada nas relações comerciais de um país. Usualmente isto equivale a usar uma média ponderada das taxas de câmbio do país com o grupo dos principais parceiros comerciais. Estes conceitos de taxa de câmbio real efetiva implicam usar “pesos comerciais bilaterais” selecionando-se certo número de parceiros comerciais, porém desta forma não captam o chamado efeito terceiros países (*third country effect*). A Taxa de Câmbio Real Efetiva

$$R_{ef} = \sum_{i=1}^n \frac{W_i \cdot e_{it} \cdot P_{fit}}{P_t}$$

Sendo que W_i = peso relativo do país i (somas dos pesos = 1); e_{it} = taxa de câmbio entre o Real e o país i , no período t ; P_{it} é o índice de preço no atacado para país i e o P_t é o índice de preço ao consumidor do Brasil para o período t .

Com estas duas alternativas, a organização não ficaria tão atrelada a flutuações de uma única economia.

504 DORNBUSCH, R. **Open economy macroeconomics**. New York, Basic Book, 1980.

505 KATSELI, L. Real exchange rates in the 1970's. In: BILSON, J.; MARSTON, R. (eds.). **Exchange rate theory and practice**. Chicago: University of Chicago Press, 1984. p. 281-333, 1984.

506 HARBERGER, A. **A balance of payments crises: lessons and experience**. Paper presented at the NBER/World Bank Conference on Exchange Rates. Washington, D.C.: *World Bank*. (mimeo), 1984.

507 DORNBUSCH, R.; FISCHER, S. **Macroeconomics**. 6. ed. S.L., McGraw-Hill, 1994.

508 EDWARDS, N.G. **Trends in real exchange rate behavior in selected developing countries**. Washington, D.C.: World Bank. (Discussion Paper, 16), 1985.

509 ZINI JR., A. A. **Taxa de câmbio e política cambial no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1995.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No novo milênio, as transações ainda serão guiadas ou permeadas pela taxa de câmbio, porém, a rapidez, a velocidade de deslocamento do capital do investimento especulativo, principalmente, aumentou muito, como reflexo da sociedade da informação. As TIC's facilitaram exemplo impacto da crise norte-americana e valorização do dólar que gera competitividade espúria, ou seja, não baseada na competência da organização e sim em um artifício do mercado.

Fatores externos variáveis exógenas que afetam a economia local em desenvolvimento. Os negócios internacionais exigem das empresas nacionais, além de uma eficiente inserção no mercado global por meio das exportações, a implantação de plantas produtivas em outros países. A evolução produtiva seria passar de um grande exportador para um produtor internacional. Porém, para chegar a este patamar, faz-se necessário um bom entendimento sobre as variações internas da taxa de câmbio, dado que o Brasil não possui uma moeda hegemônica. Por isso, é muito importante para o empresário exportador a temática abordada sobre taxa de câmbio e mercado cambial, pois a taxa de câmbio pode limitar ou ampliar a competitividade de uma indústria ou setor produtivo. Mesmo com a expansão produtiva, ou seja, com a produção no exterior, o que vai requerer todos os cuidados com marketing global, as empresas ainda neste estágio terão de preocupar-se com as taxas de câmbio dado que a remessa de lucro para matriz ou a compra de matéria-prima será transformada em moeda local. Outra dificuldade mais atual é a crise norte-americana. Como a maioria dos produtos da pauta de transações internacionais ainda é em dólar, a desvalorização do dólar se traduz automaticamente em valorização do real. O efeito desta valorização é tornar os nossos produtos mais caros no exterior. A emissão de dólares pelos Estados Unidos é uma medida de política monetária daquele país, porém, com o estreitamento do mundo dos negócios afeta diretamente os concorrentes brasileiros, ou seja, a nossa competitividade. A grande reflexão para os próximos dez anos do milênio é: dado que a evolução tecnológica deve se intensificar, como proteger nossos produtores exportadores sem intervir bruscamente e/ou diretamente no mercado?

REFERÊNCIAS

- ARAUJO JR., J. T. Concorrência competitividade e Política Econômica. In: BAUMANN, Renato (org.). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- COUTINHO, L.; FERRAZ, J. C. **Estudo de Competitividade da Indústria Brasileira**. São Paulo: Papyrus, 1994.
- DAVENPORT, T. H. **Pense Fora do Quadrado**. Editora Campus, 2005.
- DAVENPORT, T. H.; PRUSAK, L. **Conhecimento empresarial**: como as organizações gerenciam o seu capital intelectual. São Paulo: Campus, 1998.
- DAVIDSON, S. Knowledge Management: An Overview. In: **DM Direct Newsletter Archives**, 1998. Disponível em: <http://www.dmreview.com/article_sub.cfm?articleId=904>. Acesso em: 29 abr. 2011.
- DORNBUSCH, R. **Open economy macroeconomics**. New York: Basic Book, 1980.
- DORNBUSCH, R.; FISCHER, S. **Macroeconomics**. 6. ed. S.L., McGraw-Hill, 1994.
- DURAND, M.; GIORNO, C. Indicators of international competitiveness: conceptual aspects and evaluation. **OECD Economic Studies**, n. 9, Paris, 1987.
- DRUCKER, P. **Sociedade pós-capitalista**. São Paulo: Pioneira, 1994.
- EDWARDS, N. G. **Trends in real exchange rate behavior in selected developing countries**. Washington, D.C.: World Bank. (Discussion Paper, 16), 1985.
- ERNST & YOUNG. **The knowledge economy**. New Zealand Government. New Zealand: Ernest e Young, august, 1999. (HYPERLINK “<http://www.knowledge.gen.nz>” www.knowledge.gen.nz)
- FAJNZYLBER, F. Competitividad internacional: evolución y lecciones. **Revista de la CEPAL**, n. 36, Santiago, 1988.
- FIGUEIREDO, S. P. **Gestão do conhecimento**: estratégias competitivas para a criação e mobilização do conhecimento na empresa. Rio de Janeiro: Qualitumark, 2005.
- FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. **Estratégias empresariais e formação de competências**. São Paulo: Atlas, 2000.
- FONTAIN, J. **Building the virtual State, information technology an institutional orange**. Washington, D.C.: Booking Institution Press, 2001.
- GONÇALVES, R. Competitividade internacional, vantagem comparativa e empresas multinacionais: o caso das exportações brasileiras de manufaturados. **Pesquisa e planejamento econômico**, n. 2, v. 17, Rio de Janeiro, 1987.

HARBERGER, A. **A balance of payments crises: lessons and experience.** Paper presented at the NBER/World Bank Conference on Exchange Rates. Washington, D.C.: World Bank. (mimeo), 1984.

HOUGHTON, J.; SHEEHAN, P. **A Primer on the Knowledge Economy.** Australia: Victoria University. Centre for Strategic Economic Studies. February, 2000.

LUCKESI, C. C. **Filosofia da educação.** São Paulo: Cortez, 1994

LUNARDI, Ângelo Luiz. **Operações de câmbio e pagamentos internacionais no comércio exterior.** São Paulo: Aduaneiras, 2000.

KATSELI, L. Real exchange rates in the 1970 's. In: BILSON, J.; MARSTON, R. (eds.). **Exchange rate theory and practice.** Chicago: University of Chicago Press, 1984. p. 281-333, 1984.

KOTABE, M.; HELSEN, K. **Administração de marketing global.** São Paulo: Atlas, 2000.

MORIN, E. **Ciencia con consciencia.** Barcelona: Anthropos, Editorial del Hombre, 1994

NONAKA, I.; TAKEUSHI, H. **Criação de conhecimento na empresa: Como as grandes empresas japonesas geram a dinâmica da inovação.** Rio de Janeiro: Campus, 1997.

PINHEIRO, C. A. *et al.* **Indicadores de competitividade das exportações: resultados setoriais para o período 1980 – 1988.** Rio de Janeiro, *IPEA*, 1992.

PORTER, M. **A Vantagem Competitiva das Nações.** Rio de Janeiro: Campus, 1993.

Romer, P. M. Increasing Returns and Long-run Growth. **Journal of Political Economy**, 94(5), pp.1002-37.

SVEIBY, K. E. **Gestão do Conhecimento: As lições dos pioneiros.** Global Brands Sveiby e Associados: 2001. Disponível em: <<http://www.sveiby.com/articles/Pioner.pdf>>.

TERRA, J. C. C. **Gestão do conhecimento.** São Paulo: Negócios, 2001.

TEIXEIRA FILHO, J. **Gerenciando conhecimento: como a empresa pode usar a memória organizacional e a inteligência competitiva no desenvolvimento de negócios.** Rio de Janeiro: SENAC, 2000.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1992.

VON KROGH, G.; ICHIJO, K.; NONAKA, I. **Facilitando a criação do conhecimento: reinventando a empresa com o poder de inovação contínua.** Rio de Janeiro: Campus, 2001.

ZINI JR., A. A. **Taxa de câmbio e política cambial no Brasil.** São Paulo: Edusp, 1995.

IV

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL REGIONAL E LOCAL



DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ABORDAGEM INTERDISCIPLINAR

MARCOS JUNIOR MARINI⁵¹⁰

CHRISTIAN LUIZ DA SILVA⁵¹¹

RESUMO

O conceito de desenvolvimento evoluiu ao longo do século XX, partindo de uma visão estritamente econômica e polarizada, para uma análise sistêmica e multidimensional. Assim, o desenvolvimento regional caracteriza-se como uma temática complexa, envolvendo a inter-relação de diversas áreas do conhecimento. Neste cenário, este artigo tem por objetivo analisar a abordagem interdisciplinar nas concepções teóricas do desenvolvimento regional, utilizando-se de um procedimento metodológico orientado pelo método de pesquisa bibliográfico com uma análise qualitativa. Como resultado, conclui-se que o desenvolvimento sustentável não corresponde a uma nova abordagem interdisciplinar para o desenvolvimento regional, apenas explicita esta abordagem por meio dos fatores condicionantes que estabeleceram este novo cenário para o processo de desenvolvimento.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional; Desenvolvimento Sustentável; Interdisciplinaridade.

510 Doutorando do Programa Pós-Graduação em Tecnologia (PPGTE) da UTFPR - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, membro do Grupo de Pesquisa em Gestão Pública e Desenvolvimento, professor da UTFPR - Campus Pato Branco (PR). Email: marini@utfpr.edu.br

511 Economista, Pós-Doutor em Administração pela USP, professor do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia (PPGTE), professor e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, líder do Grupo de Pesquisa em Gestão Pública e Desenvolvimento da UTFPR. Email: christiansilva@utfpr.edu.br

1 INTRODUÇÃO

Uma revisão histórica revela as origens do desenvolvimento compreendido como sinônimo de progresso nos primórdios da Idade Moderna, a partir da Revolução Industrial e do surgimento do capitalismo. Segundo Heide-
mann⁵¹², o mito progresso significava “uma noção de que os acontecimentos históricos desenvolvem-se no sentido mais desejável, realizando um aperfeiçoamento crescente”. Porém, somente em meados do século XX, a partir da expansão do capitalismo mundial, as noções explícitas do desenvolvimento emergem como uma ideologia vinculada aos processos de industrialização.

Neste cenário, surgem as primeiras teorias do desenvolvimento regional, as quais buscavam explicar o processo de desenvolvimento das regiões, bem como as decorrentes disparidades regionais. Assim, estas teorias são utilizadas como base para as políticas públicas de planejamento e ordenamento territorial. Como exemplo, pode ser citada a teoria dos polos de crescimento e desenvolvimento de Perroux.

A teoria perrouxiana está baseada no conceito de indústria motriz para afirmar que “os crescimentos regionais repartem-se desigualmente no interior duma nação. Determinadas regiões são motrizes: provocam ou afrouxam o crescimento doutras regiões”⁵¹³. Portanto, as desigualdades regionais são vistas como próprias do processo capitalista, e a região caracteriza-se como uma manifestação localizada deste regime de acumulação.

Diante do exposto, é possível observar que o desenvolvimento regional implica a análise das atividades econômicas desenvolvidas num determinado espaço geográfico. Assim, apresenta-se como uma temática complexa, sendo necessária a compreensão de conceitos e abordagens oriundas de diversas áreas do conhecimento, bem como das suas inter-relações. Com base neste pressuposto, justifica-se esta pesquisa, a qual apresenta como objetivo analisar a abordagem interdisciplinar nas concepções teóricas do desenvolvimento regional.

512 HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G. & SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Editora UnB, 2009. p. 23.

513 PERROUX, F. **A economia do Século XX**. Tradução: José Lebre de Freitas. Lisboa: Livraria Morais Editora, 1967. p. 265.

Para atingir este objetivo, é proposta como encaminhamento metodológico a realização de uma pesquisa explicativa, utilizando-se do método bibliográfico, com base nas fontes secundárias que tratam da temática em discussão. Considerando esta abordagem e os mecanismos necessários para a interpretação dos dados, a pesquisa pode ser classificada como uma análise qualitativa, em resultado de uma discussão crítica e reflexiva do objeto em investigação.

O presente artigo está organizado em cinco seções, incluindo esta primeira que apresenta a introdução da pesquisa. A próxima seção é composta pela fundamentação teórica, mediante a apresentação de um quadro síntese com as teorias que discutem as relações das atividades econômicas num determinado espaço, bem como as respectivas implicações para o desenvolvimento regional.

A terceira seção trata da questão interdisciplinar baseando-se nas teorias discutidas na seção anterior, ressaltando a importância desta abordagem para o desenvolvimento regional. A seção seguinte aborda o desenvolvimento sustentável como um novo olhar necessário para o desenvolvimento, numa perspectiva que revela a evolução deste conceito. A última seção apresenta as considerações finais em torno da proposta de discussão deste artigo.

2 AS CONCEPÇÕES TEÓRICAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

As discussões sobre desenvolvimento regional exigem uma contextualização inicial sobre as diferentes teorias que buscam uma explicação para as relações entre as atividades econômicas desenvolvidas num determinado espaço. Segundo Polèse⁵¹⁴, “a busca de ‘leis’ que presidem à localização da atividade econômica está na origem da economia urbana e regional como campo autônomo de análise”.

Assim, com o objetivo de formar um tecido conceitual para fundamentar as discussões deste artigo, é apresentado o quadro 1, o qual contempla uma síntese das principais teorias que discutem as relações entre economia e espaço. O quadro inclui desde a corrente teórica que iniciou no século XIX, de-

514 POLÈSE, M. **Economia Urbana e Regional**: lógica espacial das transformações econômicas. Coimbra: APDR, 1998. p. 247.

nominada Teoria Neoclássica da Localização, passando pelas demais correntes teóricas que surgiram no século XX, como as Teorias de Desenvolvimento Regional e as Teorias do Desenvolvimento Econômico Endógeno. Logo após a apresentação deste quadro síntese, são discutidas algumas implicações destas teorias para as concepções do desenvolvimento regional.

QUADRO 1 – TEORIAS SOBRE ECONOMIA E ESPAÇO

Corrente Teórica	Autor	Teoria e principais características
Teoria Neoclássica da Localização	J. H. Von Thünen (século XIX)	Anéis de Von Thünen: explicação sobre o distanciamento das atividades agrícolas do centro do mercado, em vista dos custos de transporte, objetivando maximizar a renda da terra ⁵¹⁴ .
	Alfred Weber (início século XX)	Triângulo Locacional: explicar a localização industrial por uma lógica comportamental do empresário diante de um conjunto de pré-condições ambientais, como custo de transporte, custo de mão de obra e disponibilidade de matérias-primas ⁵¹⁵ .
	August Lösch (década 1930)	Teoria sobre Sistemas de Cidades: as atividades econômicas estariam localizadas no centro das áreas de mercado, combinando economias de escala e custos de transporte ⁵¹⁶ .
	Walter Christaller (década 1930)	Teoria dos Lugares Centrais: noção de centralidade urbana. Obstáculos naturais e infraestrutura seriam fundamentais para determinar maior ou menor centralidade de um produto e de uma cidade ⁵¹⁷ .
	Walter Isard (1956)	Insumo de Transporte: aperfeiçoamento da teoria weberiana, considerando o custo de transporte como recurso necessário para o deslocamento das mercadorias no espaço. O conceito básico é o insumo de transporte definido como o movimento de uma unidade de peso por uma unidade de distância ⁵¹⁸ .
Escola de Sociologia Urbana de Chicago	Robert Park , R. Makenzie , Ernest W. Burgess . (1915-1940)	Representa um corpo teórico ignorado entre os economistas regionais, o qual busca compreender com analogias biológicas a formação do espaço intraurbano ⁵¹⁹ .
Economia do Desenvolvimento (Teorias de Desenvolvimento Regional)	François Perroux (1940 e 1950)	Teoria dos Polos de Crescimento e Desenvolvimento: explicar as razões do processo de concentração pelo papel das empresas líderes, indústrias motrizes (chaves) no desencadeamento do crescimento regional ou local ⁵²⁰ .
	Albert Hirschman (década 1960)	Teoria dos Efeitos para Frente e para Trás: o desenvolvimento é por natureza desequilibrado. Algumas regiões devem ser polos de crescimento, estendendo-se para outras regiões. (Cadeias de desequilíbrios) ⁵²¹ .
	Gunnar Myrdal (década 1960)	Teoria da Causação Circular Cumulativa: os "efeitos propulsores" de um impulso originado de um centro de expansão industrial são propagados a outras localidades e regiões, vinculando-se ao processo social acumulativo pela "causação circular" ⁵²² .

Teoria do Desenvolvimento Econômico Endógeno	Freeman, Dosi, Nelson e Winter, Rosenberg, Aydalot, Maillat , entre outros. (década 1980)	Teoria Neo-schumpeteriana: a inovação tecnológica implica o desenvolvimento econômico. Importância dos <i>spill-overs</i> (transbordamentos) de conhecimento. Surgem os Sistemas Nacionais e Locais de Inovação ⁵²³ . Ênfase no ambiente “ <i>Millieu innovateur</i> ”, na correspondência entre inovação e externalidades do ambiente ⁵²⁴ .
	Giacomo Becattini , Robert Putnam , Hubert Schmitz , entre outros. (década 1980)	Distritos Industriais Italianos: aglomerações produtivas tradicionais de pequenas e médias empresas localizadas na chamada “Terceira Itália”. Valorização do território pelo conjunto social nele localizado, com externalidades que geram em eficiência coletiva ⁵²⁵ .
	Paul Krugman (década 1990)	Teoria da Nova Geografia Econômica (NGE): análise econômica da estrutura espacial da economia por meio de forças centrífugas e centrípetas dos locais produtivos ⁵²⁶ .
	Michael Porter (década 1990)	Teoria da Escola de Harvard. Teoria do Diamante. Vantagem competitiva: as concentrações geográficas de empresas (<i>clusters</i>) ganham importância por apresentarem vantagens competitivas locais ⁵²⁷ .

Fonte: Adaptado de Costa⁵²⁹.

Considerando estas teorias sobre economia e espaço, observa-se a formação de três principais correntes que contribuíram para o debate do desenvolvimento regional.

515 FEITOSA, C. O. Aglomerações Industriais como fator de desenvolvimento regional: um estudo de caso no Nordeste brasileiro. Brasil, 2009. Edição eletrônica gratuita. Disponível em: <<http://www.eumed.net/libros/2009a/521>>.

516 CLEMENTE, A. Economia regional: introdução à economia do espaço geográfico. 2. ed. Curitiba: Editora da UFPR, 1992.

517 COSTA, E. J. M. Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional. Brasília: Mais Gráfica Editora, 2010.

518 FEITOSA, op. cit.

519 RICHARDSON, H. W. Economia regional: teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

520 COSTA, op. cit.

521 FEITOSA, op. cit.

522 Ibid.

523 MYRDAL, G. Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas. Rio de Janeiro: ISEB, 1960.

524 COSTA, op. cit.

525 POLÊSE, op. cit.

526 COSTA, op. cit.

527 KRUGMAN, P. The Role of Geography in Development. Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington: The World Bank, 1998.

528 FEITOSA, op. cit.

529 COSTA, op. cit., p. 92-122.

A corrente teórica denominada “Teoria Neoclássica da Localização” surgiu dos estudos do economista alemão Johann Von Thünen no início do século XIX, o qual buscava uma teoria para a localização agrícola condicionada à maximização da renda fundiária⁵³⁰.

Autores como Weber, Lösch, Christaller e Isard continuaram nas primeiras décadas do século XX a buscar uma explicação para a localização das atividades econômicas, abordando principalmente os custos de transporte e as distâncias aos principais centros urbanos⁵³¹.

Ainda nesta discussão, Costa⁵³² afirma que, embora com inúmeras deficiências, estas teorias da localização serviram como parâmetro para o planejamento do desenvolvimento regional. Contudo, somente após a Segunda Guerra Mundial, ou seja, em meados do século XX, é que surge um maior interesse pelas discussões sobre a economia da localização no contexto das regiões, originando as discussões sobre planejamento e desenvolvimento regional⁵³³.

Neste cenário, é indispensável observar também a existência de um movimento de expansão capitalista com o protagonismo nos processos de industrialização, no qual indicadores econômicos como o *Gross National Product* (GNP), ou seja, o Produto Interno Bruto (PIB), são usados largamente para classificar os países em desenvolvidos e subdesenvolvidos, caracterizando, assim, uma visão imperativa e dualista na esfera internacional.

Desta forma, as conhecidas teorias do desenvolvimento regional originam-se neste movimento capitalista, objetivando explicar os mecanismos das concentrações industriais e as suas influências nas disparidades regionais. Além da clássica teoria perrouxiana dos polos de crescimento e desenvolvimento, outros conceitos como “efeitos para frente e para trás”, “causação circular” e “efeitos propulsores”, buscaram uma explicação objetiva para as questões dos desequilíbrios no processo de desenvolvimento das regiões.

É importante destacar, ainda, que nestas concepções teóricas e do conceito de espaço econômico formulado por Perroux surge a clássica carac-

530 PECQUEUR, B.; ZIMMERMANN, J. B. Fundamentos de uma economia da proximidade. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Orgs.). *Economia e Território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

531 RICHARDSON, op. cit. e CLEMENTE, op. cit.

532 Op. cit.

533 RICHARDSON, op. cit.

terização para as regiões, com os conceitos de região homogênea, região nodal ou polarizada, região de planejamento ou região-plano⁵³⁴.

Estas concepções orientaram as políticas de desenvolvimento regional para este período conhecido como “Os Trinta Gloriosos⁵³⁵”, com fortes implicações para a formação dos complexos industriais. Nestas discussões, Benko⁵³⁶ afirma que o manejo do território foi baseado na teoria dos polos de crescimento, e Tavares⁵³⁷ ressalta que quase todos os países europeus adotaram estas políticas de ordenamento territorial.

Porém, este modelo polarizado, focado predominantemente na questão econômica, ampliou as disparidades regionais e intensificou os problemas sociais. Isto fica evidenciado em Albuquerque⁵³⁸, quando afirma que “o tipo de crescimento predominantemente capitalista, concentrador, excludente e baseado na grande empresa aprofundou a heterogeneidade social, territorial e empresarial”.

Neste problemático contexto, originaram-se as teorias de desenvolvimento endógeno, de uma ênfase territorial em substituição aos modelos de espaço homogêneo e polos de crescimento industrial. Segundo Boisier⁵³⁹, “o desenvolvimento endógeno é produzido como resultado de um forte processo de articulação de atores locais e de variadas formas de capital intangível, num projeto político coletivo de desenvolvimento do território em questão”. Corroborando com estas discussões, Diniz e Gonçalves⁵⁴⁰ apontam que esta base teórica considera o desenvolvimento como produto da força de seus agentes locais.

Nesta contemporânea corrente teórica, destacam-se as abordagens adotadas pela teoria neo-shumpeteriana, a qual enfatiza a inovação para

534 BOUDEVILLE, J. R. **Os espaços econômicos**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.

535 Esta denominação “Os Trinta Gloriosos” corresponde aos trinta anos de expansão industrial capitalista entre a Segunda Guerra Mundial e meados da década de 1970.

536 BENKO, G. **Economia, espaço e globalização**: na aurora do século XXI. Tradução: Antonio de Pádua Danesi. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

537 TAVARES, H. M. Estratégias de desenvolvimento regional. Da grande indústria ao Arranjo Produtivo Local? **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 7, n.1, p. 50-68, jan-abr 2011.

538 ALBUQUERQUE, op. cit., p. 47.

539 BOISIER, S. Desarrollo (local): ¿ De qué estamos hablando ? *In*: Madoery, O. e Vázquez Barquero, A. (Eds.), **Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local**. Rosario: Editorial Homo Sapiens, 2001.

540 DINIZ, C. C.; GONÇALVES, E. Economia do conhecimento e desenvolvimento regional no Brasil. *In*: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Orgs.). **Economia e Território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

o processo de desenvolvimento; os estudos dos distritos industriais italianos, com base nas aglomerações industriais da Terceira Itália; a nova geografia econômica, com a proposição de Krugman para a análise das forças centrífugas e centrípetas; e as discussões de Porter envolvendo economia de competição, apresentando a sua teoria sobre as vantagens competitivas locais a partir das concentrações geográficas de empresas organizadas em *clusters*⁵⁴¹.

3 A QUESTÃO INTERDISCIPLINAR NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Com base nesta contextualização inicial e no quadro teórico formado pelas concepções das teorias de desenvolvimento regional, esta seção pretende analisar a questão interdisciplinar segundo estas teorias.

Diante do cenário apresentado, inicialmente é possível observar a visão predominante quanto ao processo de desenvolvimento seguido pela sociedade capitalista, direcionado amplamente pelas questões econômicas, ofuscando outras possibilidades e olhares.

Porém, mesmo nas teorias da localização industrial do século XIX, as características inerentes a uma abordagem interdisciplinar estavam presentes, pois a explicação dos custos de transporte envolve a inter-relação de muitos aspectos além da economia. Considerando-se a localização da atividade econômica num determinado espaço, originam-se no mínimo discussões sobre as bases geográficas que formam aquele recorte metodológico de análise, bem como os instrumentos de análise matemática sobre os fatores que envolvem a economia espacial. Isto fica evidente quando Hilhorst⁵⁴² afirma que:

O planejamento do desenvolvimento regional tornou-se rapidamente um instrumento de política governamental [...] Geógrafos, tais como Christaller e Lösch, deram a partida inicial, enquanto que, após a Segunda Grande Guerra, economistas com Myrdal, Isard e Perroux também ofereceram importantes contribuições.

541 PORTER, M. E. Clusters and the economics of competition. *Harvard Business Review*, Cambridge, p.79-90, Nov./Dec. 1998.

542 HILHORST, J. G. M. **Planejamento regional**: enfoque sobre sistemas. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975. p. 17.

Outra constatação pode ser observada com as teorias perrouxianas e suas sucessoras, em especial quanto ao enfoque da chamada região homogênea, a qual foi muito utilizada nas políticas de desenvolvimento regional. Segundo Richardson⁵⁴³, para a formação destas regiões, este modelo se baseava em mecanismos de classificação estatística com base em algum critério de similaridade. Assim, “as unidades espaciais separadas podem ser reunidas porque demonstram determinadas características uniformes”⁵⁴⁴

Diante do exposto, convém destacar que, no mesmo período histórico, utilizando-se também de métodos estatísticos para a descrição de padrões espaciais, surge uma nova corrente do pensamento geográfico, denominada de “nova geografia”⁵⁴⁵. Assim, observa-se uma forte ligação ideológica entre os modelos de desenvolvimento regional da época e a “nova geografia”, ambos utilizando-se do racionalismo e do positivismo lógico para a delimitação das fronteiras regionais.

Estes apontamentos demonstram as influências da economia e da geografia, amparados por modelos estatísticos e pelas práticas de gestão territorial, na formulação do pensamento do planejamento regional das décadas de 1960 e 1970. Assim, os interesses capitalistas estavam representados pelas regiões de planejamento (região-plano), num universo que compreendia a economia, a geografia, os métodos estatísticos e a gestão territorial.

Contudo, apenas com a corrente das teorias do desenvolvimento econômico endógeno, é que novas variáveis passam a ser incorporadas às discussões sobre o desenvolvimento, superando as discussões meramente econômicas. Assim, a ênfase desloca-se para os aspectos locais, num modelo pautado pela organização territorial. Nesta discussão, torna-se necessário observar o conceito de território, podendo ser assim expressado:

O espaço econômico socialmente construído, dotado não apenas dos recursos naturais de sua geografia física, mas também da história construída pelos homens que nele habitam, através de convenções de valores e regras, de arranjos institucionais que lhes dão expressão e formas sociais de organização da produção.⁵⁴⁶

543 RICHARDSON, op. cit.

544 Ibid., p. 222.

545 CORRÊA, R. L. **Região e organização espacial**. 4. ed. São Paulo: Ática, 1991.

546 LEMOS, M. B.; SANTOS, F.; CROCCO, M. Condicionantes territoriais das aglomerações industriais sob ambientes periféricos. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Orgs.) **Economia e Território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005. p. 175.

Como se pode notar, o conceito de território exige um olhar mais integrado e sistêmico. Isto fica evidenciado em Albuquerque⁵⁴⁷, quando afirma que um território socialmente organizado deve considerar as suas características culturais, históricas e institucionais. Conforme ressalta Scott⁵⁴⁸, a questão principal passa a ser a construção de estruturas locais que promovam o sucesso econômico e a justiça social.

Com base neste conceito, o desenvolvimento regional passa a estar pautado por uma visão mais ampla, com uma necessária abordagem interdisciplinar, a qual considera o desenvolvimento como uma construção social em virtude das atividades humanas e relações estabelecidas num determinado espaço geográfico. Logo, a complexidade destas relações implica num olhar sistêmico, contemplado pelas diferentes matrizes teóricas que sustentam esta dinâmica.

Porém, a revisão da literatura apresenta muitos autores que criticam as abordagens apresentadas pelas teorias do desenvolvimento econômico endógeno, afirmando que, mesmo embasadas pela importância dos elementos locais, desconsideram muitos aspectos importantes do território, sendo construídas de um recorte propositalmente fragmentado desta realidade. Enfim, encontram-se inseridas numa proposta meramente instrumental, transformando o território no *locus* para o cumprimento dos anseios das estruturas superiores⁵⁴⁹.

4 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA NOVA PROPOSTA?

O movimento de crescimento econômico pautado por uma visão polarizada com ênfase na industrialização e em indicadores como o PIB, gerou uma *growthmania*, ou seja, uma crença que todos os problemas poderiam ser resolvidos pela aceleração das taxas de crescimento⁵⁵⁰. Porém, este reducionismo econômico ocasionou inúmeros problemas sociais e ambientais,

547 Op. cit.

548 SCOTT, A. A perspective of economic geography. *Journal of Economic Geography*, Oxford, v. 4, p. 479-499, 2004.

549 ALBUQUERQUE, op. cit.; BOISIER, op. cit.; SCOTT, op. cit.; FERNÁNDEZ-SATTO, V. R.; ALFARO-RE, M. B.; DAVIES-VIDAL, C. L. Aglomeraciones productivas y territorio: en busca de una manera más holística de entender sus contribuciones al desarrollo. *Economía, Sociedad y Territorio*, México, vol. IX, n. 31, p. 629-680, 2009.

550 SACHS, I. *Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2007.

os quais foram percebidos no início da década de 1970. Como consequência, surgem várias discussões envolvendo uma visão inicialmente dualista entre os economistas paradoxais e os ambientalistas radicais.

Contudo, alguns fatores contribuíram para identificar que mesmo um grande crescimento econômico não é sinônimo de desenvolvimento, sendo necessário um repensar das práticas de desenvolvimento. Entre estes fatores condicionantes, destacam-se: a tomada de consciência da finitude do planeta; o espectro malthusiano gerado pelo grande crescimento das populações principalmente no sul pobre; as reservas limitadas de terras cultiváveis e os recursos naturais; a deterioração ambiental provocada pelo rápido crescimento industrial, entre outros⁵⁵¹.

Neste cenário, conforme afirma Bossel⁵⁵², percebe-se que “existe somente uma alternativa para a sustentabilidade: a insustentabilidade”. Assim, emerge o desenvolvimento sustentável como uma nova visão sobre o processo de desenvolvimento, numa abordagem mais ampla e “fundamentada na harmonização de objetivos sociais, ambientais e econômicos”⁵⁵³.

O desenvolvimento sustentável é caracterizado por uma visão integrada e sistêmica, conduzida por uma análise multidimensional. De acordo com Sachs⁵⁵⁴, os critérios de sustentabilidade precisam ser alcançados em todas as dimensões, envolvendo: social, econômica, ambiental, espacial e cultural. Outros autores citam também a necessidade em considerar outras dimensões, como a histórica, política, institucional.

Segundo Fonseca et al.⁵⁵⁵, “as diversas dimensões e os múltiplos participantes envolvidos na busca pela sustentabilidade caracterizam a complexidade desse sistema. Todos os fatores estão interligados, e os atores, interdependentes entre si”. Para Silva⁵⁵⁶, é necessário avaliar estas inter-

551 Ibid.

552 BOSSEL, op. cit., p. 1.

553 SACHS, op. cit., p. 54.

554 Ibid.

555 FONSECA, A. M. P. P. et al. Indicadores institucionais para o desenvolvimento sustentável. In: SILVA, C. L.; SOUZA-LIMA, J. E. (Orgs.). **Políticas Públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 172.

556 SILVA, C. L. da. Desenvolvimento sustentável: um conceito multidisciplinar. In: SILVA, C. L. da; Mendes, J. T. G. (Orgs.). **Reflexões sobre o desenvolvimento sustentável: agentes e interações sobre a ótica multidisciplinar**. Petrópolis: Vozes, 2005.

-relações para compreender a dinâmica do desenvolvimento, em contraste a um olhar isolado dos indicadores.

É importante destacar que, seguindo esta nova visão, surgem vários sistemas de indicadores e ferramentas para avaliar o desenvolvimento. Como exemplo, pode ser citado o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁵⁵⁷, proposto no início dos anos 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e amplamente utilizado até a atualidade em discussões sobre políticas públicas.

Embora utilize três componentes em sua composição, sendo a renda expressada pelo PIB per capita, a longevidade representada pela expectativa de vida ao nascer, e a educação medida pelo analfabetismo e as taxas de matrícula escolar, o IDH recebe muitas críticas na literatura. Entre elas, Boisier⁵⁵⁸ afirma que este índice não inclui todos os elementos que deveriam ser considerados para o desenvolvimento humano, sendo um modelo simplificado.

Nestas discussões, é possível observar que os fatores condicionantes citados anteriormente possibilitaram um amadurecimento do conceito de desenvolvimento, com a superação do modelo econocêntrico. Assim, a necessidade de abordar uma análise multidimensional, numa visão mais ampla que considere principalmente as inter-relações entre as diversas variáveis que compõe este universo, foram responsáveis por explicitar a abordagem interdisciplinar no processo de desenvolvimento.

Diante do exposto, o desenvolvimento sustentável apresenta-se como um novo olhar necessário ao processo de desenvolvimento, podendo ser aplicado na perspectiva do desenvolvimento local ou regional, revelando assim, a evolução deste conceito. Porém, é importante ressaltar que não corresponde a uma nova proposta interdisciplinar para o desenvolvimento regional, pois como visto na seção anterior, as discussões entre as atividades econômicas desenvolvidas num determinado espaço geográfico e suas inter-relações já implicavam numa abordagem interdisciplinar, mesmo que não considerada explicitamente.

557 Este índice surgiu como resultado das pesquisas de Mahbud ul Haq e Amartya Sen.

558 BOISIER, op. cit.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões sobre o desenvolvimento regional são caracterizadas por uma temática complexa, envolvendo conceitos e elementos que formam uma matriz de análise multidimensional, necessitando de uma visão integrada e sistêmica. Assim, esta pesquisa buscou realizar uma análise qualitativa sobre a abordagem interdisciplinar nas concepções teóricas do desenvolvimento regional.

Considerando a proposta metodológica que orientou esta pesquisa, é possível afirmar que as discussões sobre a atividade econômica e o seu desenvolvimento num determinado espaço, envolvendo quase dois séculos de formulações teóricas, sempre foi caracterizada por uma perspectiva interdisciplinar, mesmo que esta abordagem não seja considerada explicitamente.

Neste contexto, o desenvolvimento regional que emergiu principalmente com a teoria perrouxiana de meados do século passado, entre outras teorias pautadas na economia espacial e na geografia econômica, apresenta em seu recorte analítico as características da abordagem interdisciplinar. Contudo, os mecanismos baseados no racionalismo e nos métodos estatísticos, influenciados pelos interesses da sociedade capitalista industrial da época, conduziram a uma percepção fragmentada da realidade, num modelo polarizado e concentrador.

Com o surgimento das teorias do desenvolvimento econômico endógeno observa-se uma reconfiguração deste cenário, buscando novas estratégias para o desenvolvimento com base no protagonismo dos atores locais. Assim, surgem novas variáveis que passam a ser consideradas para o desenvolvimento regional, porém, ainda inseridas numa lógica predominantemente instrumental.

Em vista das discussões apresentadas neste artigo, é possível afirmar que o desenvolvimento sustentável compreende uma visão necessária para o desenvolvimento local ou regional, porém, não corresponde a uma nova proposta interdisciplinar. Os fatores condicionantes é que possibilitaram a consideração de novas variáveis e dimensões ao processo de desenvolvimento, bem como revelaram a importância em avaliar as respectivas inter-relações que compõe este espaço, explicitando, assim, a abordagem interdisciplinar.

Diante deste contexto, é possível afirmar que novas dimensões e variáveis poderão surgir futuramente de um olhar holístico do desenvolvimento, o qual visualize novas perspectivas e possibilite uma ressignificação do conceito de desenvolvimento regional. Nesta direção, é importante ressaltar que cada vez mais a abordagem interdisciplinar torna-se necessária.

Como encaminhamento para trabalhos futuros, sugere-se o aprofundamento das discussões sobre as diferentes dimensões e variáveis que compõe este universo multidimensional, considerando sempre uma prática interdisciplinar, capaz de possibilitar a geração de novas teorias e ferramentas de análise e avaliação para a promoção do desenvolvimento regional de forma sustentada.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, F. **Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico**: uma resposta às exigências do ajuste estrutural. Fortaleza: BNB, 1998.
- BENKO, G. **Economia, espaço e globalização**: na aurora do século XXI. Tradução: Antonio de Pádua Danesi. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.
- BOISIER, S. Desarrollo (local): ¿ De qué estamos hablando ? *In*: Madoery, O. e Vázquez Barquero, A. (Eds.), **Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local**. Rosario: Editorial Homo Sapiens, 2001.
- BOSSEL, H. Indicators for Sustainable Development: Theory, Method, Applications. **A Report to the Balaton Group**. Winnipeg (Canada), International Institute for Sustainable Development, 1999.
- BOUDEVILLE, J. R. **Os espaços econômicos**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.
- CLEMENTE, A. **Economia regional**: introdução à economia do espaço geográfico. 2. ed. Curitiba: Editora da UFPR, 1992.
- CORRÊA, R. L. **Região e organização espacial**. 4. ed. São Paulo: Ática, 1991.
- COSTA, E. J. M. **Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional**. Brasília: Mais Gráfica Editora, 2010.
- DINIZ, C. C.; GONÇALVES, E. Economia do conhecimento e desenvolvimento regional no Brasil. *In*: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Orgs.). **Economia e Território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.
- FEITOSA, C. O. **Aglomeramentos Industriais como fator de desenvolvimento regional**:

um estudo de caso no Nordeste brasileiro. Brasil, 2009. Edição eletrônica gratuita. Disponível em: <<http://www.eumed.net/libros/2009a/521>>. Acesso em: 17 mar. 2011.

FERNÁNDEZ-SATTO, V. R.; ALFARO-RE, M. B.; DAVIES-VIDAL, C. L. Aglomeraciones productivas y territorio: en busca de una manera más holística de entender sus contribuciones al desarrollo. **Economía, Sociedad y Territorio**, México, vol. IX, n. 31, p. 629-680, 2009.

FONSECA, A. M. P. P. et al. Indicadores institucionais para o desenvolvimento sustentável. *In*: SILVA, C. L.; SOUZA-LIMA, J. E. (Orgs.). **Políticas Públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2010.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. *In*: HEIDEMANN, F. G. & SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Editora UnB, 2009.

HILHORST, J. G. M. **Planejamento regional: enfoque sobre sistemas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

KRUGMAN, P. The Role of Geography in Development. **Annual World Bank Conference on Development Economics**. Washington: The World Bank, 1998.

LEMOS, M. B.; SANTOS, F.; CROCCO, M. Condicionantes territoriais das aglomerações industriais sob ambientes periféricos. *In*: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Orgs.). **Economia e Território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: ISEB, 1960.

PECQUEUR, B.; ZIMMERMANN, J. B. Fundamentos de uma economia da proximidade. *In*: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Orgs.). **Economia e Território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

PERROUX, F. **A economia do Século XX**. Tradução: José Lebre de Freitas. Lisboa: Livraria Moraes Editora, 1967.

POLÈSE, M. **Economia Urbana e Regional: lógica espacial das transformações econômicas**. Coimbra: APDR, 1998.

RICHARDSON, H. W. **Economia regional: teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SACHS, I. **Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2007.

SCOTT, A. A perspective of economic geography. **Journal of Economic Geography**, Oxford, v. 4, p. 479-499, 2004.

SILVA, C. L. da. Desenvolvimento sustentável: um conceito multidisciplinar. *In*: SILVA, C. L. da; Mendes, J. T. G. (Orgs.). **Reflexões sobre o desenvolvimento sustentável**: agentes e interações sobre a ótica multidisciplinar. Petrópolis: Vozes, 2005.

PORTER, M. E. Clusters and the economics of competition. **Harvard Business Review**, Cambridge, p.79-90, Nov./Dec. 1998.

TAVARES, H. M. Estratégias de desenvolvimento regional. Da grande indústria ao Arranjo Produtivo Local? **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 7, n.1, p. 50-68, jan-abr 2011.



PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS PARA O SETOR HOTELEIRO: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE BALNEÁRIO CAMBORIÚ/SC

DIANE FRANCINE TURCZYNSKI⁵⁵⁹

MURILO DE ALENCAR SOUZA OLIVEIRA⁵⁶⁰

RESUMO

Este estudo destaca algumas questões relativas às atividades e práticas sustentáveis do turismo no município de Balneário Camboriú/SC, com base na percepção dos gestores das empresas hoteleiras. O objetivo foi desenvolver reflexões sobre a existência de práticas sustentáveis no segmento hoteleiro, com base na seguinte pergunta: as organizações hoteleiras de Balneário Camboriú/SC contemplam práticas sustentáveis em suas operações? Acredita-se que dos resultados surjam contribuições positivas que possam ser elencadas para o desenvolvimento de melhores estratégias de planejamento e gestão do setor hoteleiro municipal, mediante uma visão socioambiental. Efetuou-se revisão bibliográfica e documental sobre preocupação ambiental, turismo sustentável e planejamento do turismo no Brasil. Formulou-se um questionário aplicado em uma população de 114 estabelecimentos hoteleiros do município, o qual resultou em uma amostra de 27 respondentes. Foi realizada uma análise qualitativa dos dados e desenvolvida a tabulação dos resultados, mediante uso de estatística simples e planilhas Excel. Os resultados indicam que há muito espaço no município para o desenvolvimento de projetos que contemplem práticas sustentáveis,

⁵⁵⁹ Bacharel em Administração – Faculdade do Litoral Catarinense/FLC-SOCIESC.

⁵⁶⁰ Doutorando em Administração e Turismo/UNIVALI. Mestre em Gestão e Estratégia em Negócios/UFRRJ. Bacharel em Administração/UERJ. Professor de Administração – Faculdade do Litoral Catarinense/FLC-SOCIESC.

porém apontam que não existem incentivos por parte do poder público e nem cobranças por parte da comunidade local. A prática sustentável mais exercida no setor hoteleiro é o controle de energia elétrica, seguido da separação de lixo e resíduos. Pode-se perceber que estas respostas são positivas no tocante aos níveis de: aplicação, adesão dos clientes e importância atribuída à adoção de práticas sustentáveis no setor hoteleiro municipal. Todavia, o nível de adesão dos colaboradores ainda é muito baixo e isto dificulta o alcance de resultados positivos das práticas sustentáveis, pois é fundamental a participação integral dos colaboradores.

Palavras-Chave: Turismo; Práticas Sustentáveis; Sustentabilidade; Setor Hoteleiro.

1 INTRODUÇÃO

O Desenvolvimento Sustentável tem tido destaque em meio às organizações dos mais variados segmentos nesta primeira década do milênio. O setor turístico, particularmente o segmento hoteleiro, necessita adotar ações sustentáveis, seja em benefício próprio pela obtenção de benefícios monetários, crescimento e competitividade, ou em prol da sociedade com o uso adequado dos recursos naturais disponíveis para sua perenidade.

O município de Balneário Camboriú/SC atrai grande fluxo de turistas pelas suas belezas naturais, eventos e atrações. Por isto, faz-se mister enfatizar que as atividades de turismo proporcionem qualidade na estadia e serviços prestados aos visitantes, sem, porém, comprometer o bem-estar e o meio ambiente locais.

Neste estudo são destacadas algumas questões relativas às atividades sustentáveis do turismo em Balneário Camboriú/SC, segundo a percepção dos gestores das empresas hoteleiras. O objetivo foi desenvolver reflexões sobre a incorporação de práticas sustentáveis do segmento hoteleiro, com base na seguinte pergunta: as organizações hoteleiras de Balneário Camboriú/SC contemplam práticas sustentáveis em suas operações?

Desta forma, este trabalho tenciona contribuir para incorporação de práticas de turismo mais sustentáveis no setor hoteleiro. Isto com vistas à melhoria de imagem das organizações e da sustentabilidade de longo pra-

zo, bem como contribuir para a redução dos impactos negativos gerados pela utilização dos recursos naturais.

Acredita-se que, com os resultados desta pesquisa, surjam contribuições positivas que possam ser elencadas para o desenvolvimento de melhores estratégias e reflexões de planejamento e gestão do setor hoteleiro municipal, com base em uma visão socioambiental.

Este trabalho foi estruturado em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta o referencial teórico de suporte do estudo, com aspectos e conceitos sobre: preocupação ambiental, turismo sustentável e planejamento do turismo no Brasil. A terceira traz a metodologia aplicada na pesquisa, seguida da contextualização do turismo no município de Balneário Camboriú/SC. Na quinta, são mostrados os resultados da descrição e análise dos dados colhidos. Por fim, a última seção traz as considerações, reflexões e sugestões derivadas do estudo.

2 DESENVOLVIMENTO TEÓRICO

Esta seção apresenta o referencial teórico do estudo, com aspectos e conceitos para a contextualização do tema e da problemática de pesquisa, em vista de sua importância para a gestão das organizações hoteleiras, em particular: preocupação ambiental, turismo sustentável e planejamento do turismo no país.

2.1 A PREOCUPAÇÃO AMBIENTAL NO CONTEXTO MUNDIAL E BRASILEIRO

Por causa das mudanças constantes no cenário organizacional, que acentuam uma maior competição, entende-se que é necessária a implementação de estratégias que criem maior destaque. Castro⁵⁶¹ aponta que o perfil dos clientes mudou nas últimas décadas, pois se percebe a evolução da consciência sobre gestão ambiental. Assim, a inclusão de práticas sus-

561 CASTRO, J. R. **Planejamento Estratégico e Gestão Ambiental da Teoria a um relatório prático**. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP1997_T6403.PDF>. Acesso em: 22 mai. 2010.

tentáveis pode ser uma boa estratégia para estar em evidência no mercado competitivo, com o aumento da consciência e preocupação ambiental por toda a sociedade mundial.

Muitas organizações percebem a necessidade de se atualizarem e obterem destaque competitivo por meio de certificações de qualidade e desenvolvimento sustentável. Assim, estratégias ambientais alinhadas ao planejamento têm recebido grande reconhecimento por parte dos consumidores. Para Almeida⁵⁶², a empresa que quer ser sustentável inclui entre seus objetivos: cuidado com o meio ambiente, bem-estar dos *stakeholders* e constante melhoria da sua própria imagem.

Esta preocupação com práticas sustentáveis teve por marco a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, em Estocolmo-1972, na Suécia. Este evento reuniu mais de uma centena de líderes mundiais e teve por resultados a elaboração de uma Declaração e um Plano de Ação Mundial para orientar a preservação e melhoria no ambiente humano.

Dias⁵⁶³ afirma que em 1983, a Assembleia Geral da ONU, como reflexo do aumento das preocupações ambientais, criou a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento/CMMAD. Esta Comissão ficou responsável por encaminhar questões críticas relacionadas ao meio ambiente e desenvolvimento, bem como formular propostas de abordagem com o objetivo de orientar ações e políticas em busca de mudanças necessárias.

A Conferência Internacional de Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro/Brasil, foi outro marco importante da questão ambiental. Seu foco foi criar uma agenda de cooperação internacional para preservação ambiental e cujas práticas fossem desenvolvidas ao longo do século XXI. Este evento resultou em cinco importantes documentos: Agenda 21, Convenção sobre a Biodiversidade, Convenção sobre Mudanças do Clima, Princípios de Administração Sustentável das Florestas e Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Dias⁵⁶⁴ destaca que a conferência Rio + 10 (2002), em Johannesburgo/África do Sul, teve por foco principal avaliar as medidas implantadas pela

562 ALMEIDA, F. *O Bom Negócio da Sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.

563 DIAS, R. *Planejamento do turismo*. São Paulo: Atlas, 2003.

564 Ibid.

Rio/92. Ao mesmo tempo, produziu outros documentos voltados para o meio ambiente e a sustentabilidade global.

No Brasil, Almeida⁵⁶⁵ apresenta que o início da preocupação com o meio ambiente no Brasil ocorreu em 1930, quando surgiram os primeiros parques nacionais que marcaram parte desses movimentos. Contudo, somente por volta da década de 1980, é que se iniciaram movimentos para discutir políticas ambientais, que resultaram na elaboração do(a): Estatuto da Terra, com a possibilidade de desapropriação de áreas para implantação de reservas florestais; Código Florestal advindo da preocupação com a extração florestal desordenada; Política Nacional de Saneamento, que resultou em leis e decretos e que posteriormente veio a ser base do Programa de Saneamento Ambiental.

O Brasil, por ser um país detentor de uma das maiores biodiversidades do planeta, requer a existência de leis que regulamentem e protejam este patrimônio ecológico. A Constituição Federal/1988⁵⁶⁶ possui um capítulo que regulamenta o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público resguardar os direitos da população brasileira neste sentido, e da mesma forma impõe o comprometimento da sociedade com o meio ambiente.

2.2 UM TURISMO MAIS SUSTENTÁVEL

A atividade turística entrou em evidência graças à Revolução Industrial, e ganhou maior destaque após a Revolução do Conhecimento ou Terceira Revolução. O aumento da amplitude dos meios de informação e transportes causou a intensificação do número de pessoas se deslocando entre cidades dentro dos próprios países ou em viagens internacionais.

Para a Organização Mundial de Turismo/OMT⁵⁶⁷, o turismo “comprende as atividades realizadas pelas pessoas durante suas viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um período consecutivo inferior a um ano, por lazer, negócios ou outros”.

565 Op. cit.

566 GOVERNO. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/Constitui%C3%A7ao_Compilado.htm>. Acesso em: 6 out. 2010.

567 OMT/ Organização Mundial do Turismo. *Introdução ao Turismo*. São Paulo: Roca, 2001. p. 3.

Ruschman⁵⁶⁸ propõe que o meio ambiente é a base econômica da atividade turística e apresenta oportunidades e limitações, portanto, considera-se necessário um planejamento efetivo no qual ocorra a preservação das áreas naturais em equilíbrio com a atividade turística desenvolvida.

Sendo o turismo “um consumidor intensivo de território”⁵⁶⁹, passa a ser indispensável o planejamento por parte do poder público para ter controle sobre a forma do desenvolvimento do turismo em determinados locais. Desenvolver planejamento no meio natural é, antes de tudo, assumir responsabilidades.

Dias⁵⁷⁰ afirma que preocupação com o meio ambiente no setor turístico foi percebida nos anos 80, influenciada pelo aumento das inquietações ambientalistas geradas através de manifestações e movimentos socioambientais. Nesta década iniciou-se o aumento do deslocamento de pessoas vindas de grandes centros para áreas de contato com a natureza. Locais que, na maioria dos casos, não possuíam estrutura e planejamento adequado para atenderem a esta demanda. Ocorreu a percepção de que o turismo está ligado ao meio ambiente, pois “o impacto do turismo sobre o meio ambiente é inevitável”⁵⁷¹, e que se não houver o uso racional dos recursos naturais, a atividade turística e, por sua vez, o crescimento econômico passam a declinar.

Dias⁵⁷² enfatiza que a Agenda 21 específica para Indústria de Viagens e Turismo, de 1994, aborda a ideia central de que o desenvolvimento sustentável está diretamente ligado com turismo, e que práticas sustentáveis neste setor serão necessárias para direcionar e controlar situações econômicas e ambientais de longo prazo. Este documento enfatizou de forma clara a importância da participação do governo, indústria e sociedade civil, no estabelecimento de diversas ferramentas de implantação da sustentabilidade para os setores público e privado.

568 RUSCHMANN, D. V. M. A experiência do Turismo Ecológico no Brasil: um novo nicho de mercado ou um esforço para atingir a sustentabilidade. *Revista Turismo-Visão e Ação*, ano 2. n. 5, p. 81-90, out/1999-mar./2000.

569 DIAS, op. cit., p. 37.

570 Ibid.

571 DIAS, op. cit., p. 37.

572 Ibid.

Dias⁵⁷³ afirma, ainda, que a Carta de Turismo Sustentável de 1995 defende que um turismo deve ser economicamente viável, ecologicamente tolerável e íntegro do ponto de vista ético e social, e leve em conta que estes são os três pilares do que se propõe o conceito de sustentabilidade.

Na Conferência de Johannesburgo no ano de 2002, no documento onde consta o plano de implementação das resoluções do encontro, foi criado parágrafo específico voltado ao turismo. Entre outros assuntos, este propõe principalmente, que seja praticado o turismo sustentável e que seja promovido o ecoturismo visando causar menos impactos nas comunidades exploradas turisticamente.

Para Beni⁵⁷⁴, o turismo sustentável envolve diversos aspectos como: a compreensão dos impactos turísticos; distribuição justa de custo e benefícios; geração de empregos locais; estimulação de negócios lucrativos; injeção de capital e dinheiro na economia local; diversificação da economia local; etc. O desenvolvimento do turismo necessita de atitudes de intersectorialidade, portanto as ações do governo e da iniciativa privada são indispensáveis para o alcance de objetivos mais sustentáveis.

2.3 O PLANEJAMENTO DO TURISMO NO BRASIL

O turista, ao chegar a seu destino, movimenta a economia local, o comércio de bebidas, alimentos e estadia, entre outros. Levando em conta esses fatores, “o município, através de sua organização política, deve exercer o papel de orientador da atividade turística local”⁵⁷⁵, mediante informações transparentes para incrementar ações e metas de desenvolvimento.

O desenvolvimento do planejamento estratégico alinhado ao turismo pode ser uma solução plausível aos municípios e regiões turísticas. Para Beni⁵⁷⁶, na última década, a criação do Ministério do Turismo/MTUR, da

573 Ibid.

574 BENI, M. C. Planejamento Estratégico e Gestão Ambiental Local/Regional do Turismo. In: SEABRA, Giovanni (Org.). **Turismo de Base Local: identidade cultural e desenvolvimento regional**. João Pessoa: Universidade/UFPB, 2007.

575 DIAS, op. cit., p. 153.

576 Op. cit.

Secretaria Nacional de Políticas de Turismo e da Política Nacional de Turismo levou a uma reestruturação nos órgãos nacionais ligados ao desenvolvimento turístico. Foram criadas novas secretarias e programas e ocorreu uma descentralização da gestão do turismo.

Beni⁵⁷⁷ afirma que a abordagem do desenvolvimento regional do turismo foi uma das principais estratégias adotadas para o alcance de metas preestabelecidas pelos novos programas do governo federal. O Programa de Nacional de Regionalização do Turismo/PNRT⁵⁷⁸ concretiza uma destas estratégias. O MTUR desenvolveu diretrizes políticas considerando as diferenças estaduais e regionais e tendo como princípios: flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e sinergia nas decisões etc. E diretrizes operacionais com os princípios de: participação, sustentabilidade, integração e descentralização.

Para que ocorra o desenvolvimento de forma eficiente e em benefício de todos, a atividade turística necessita de planejamento com normas claras e que ocorra de maneira efetiva e com participação da sociedade, com administração descentralizada e participativa. Atendendo, assim, às necessidades de desenvolvimento das diferentes regiões brasileiras.

É grande a influência que o setor de turismo tem sobre a economia da região onde se desenvolve (município, estado, país). Nota-se o encontro com a ideia de que a aplicação do planejamento de forma estratégica, por parte do poder público, alinhado à realidade regional é de grande contribuição para que este ocorra de forma coerente e eficaz. E que vise à implantação de políticas em que ocorram também integralização e incentivo ao setor privado para o desenvolvimento de estratégias que sejam benéficas para a região.

A organização e planejamento do setor turístico são indispensáveis para a sobrevivência e crescimento da atividade. Tomio⁵⁷⁹ diz que o turismo é um negócio e seu sucesso depende de boa gestão e organização.

577 Op. cit.

578 PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO. **Roteiros do Brasil**, 2007. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/publicue/media/elaboracaoplanoestrategico_miolo.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2010.

579 TOMIO, D. **Estrutura do Planejamento Estratégico do Turismo**. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/rn/article/view/400/369>>. Acesso em: 6 nov. 2010.

Complementa, ainda, que o turismo é um setor onde as decisões são na sua grande maioria, intuitivas e improvisadas. É necessária a definição de onde se pretende chegar.

3 O TURISMO NO MUNICÍPIO DE BALNEÁRIO CAMBORIÚ

O município de Balneário Camboriú possui ampla infraestrutura para o turismo e lazer e prestação de serviços de excelente qualidade. O setor hoteleiro reúne 124 estabelecimentos cadastrados (hotéis, pousadas, motéis e campings) que atuam de forma isolada ou em rede, e totalizam 7.097 unidades habitacionais (U.H) e 18.719 leitos⁵⁸⁰. Além destes, existe elevado número de casas disponíveis para aluguel, como outra opção de hospedagem. Muitos hotéis dispõem de estrutura para convenções, congressos e seminários, além de restaurantes próprios para melhor comodidade dos hóspedes⁵⁸¹.

O município localiza-se na Região do Vale do Itajaí, em Santa Catarina, uma área bastante privilegiada ecologicamente, composta por muitas praias e vegetação de Mata Atlântica. É banhado a leste pelo Oceano Atlântico, cortado de leste a oeste pelo Rio Camboriú e faz divisa com os municípios de Itapema, Itajaí e Camboriú. Possui como bases econômicas o turismo, o comércio e a construção civil. É considerado um dos principais destinos turísticos do país⁵⁸².

O crescimento de Balneário Camboriú/SC intensificou-se nas últimas décadas com o desenvolvimento econômico e turístico na região. A beleza natural de seu litoral atrai um grande fluxo de turistas nacionais e internacionais durante todo o ano, porém bastante intensificado na temporada de verão (dezembro a março). Destacam-se a intensa vida noturna e a existência de praias para diversos públicos: surfistas, mergulhadores, idosos, crianças etc.⁵⁸³

580 SECTURBC. Secretaria de Turismo de Balneário Camboriú. Disponível em: <<http://www.secturbc.com.br/estatisticas/1268691291.pdf>>. Acesso em: 2 mai. 2010.

581 SANTA CATARINA. **Governo do Estado de Santa Catarina**. Disponível em: <<http://www.sc.gov.br/conteudo/municipios/framesetmunicipios.htm>>. Acesso em: 1 out. 2010.

582 SECTURBC, op. cit.

583 SANTA CATARINA, op. cit.

Conforme SECTURBC⁵⁸⁴, somente no período de 2006 a 2009, o fluxo turístico de Balneário Camboriú foi de: 2.203.884/2006; 3.080.054/2007; 3.602.764/2008 e 4.210.227/2009 turistas/ano. Estes números indicam um crescimento de mais de 91% em quatro anos.

Este fluxo de turistas no município acaba por resultar em forte elevação da população (residentes e visitantes), variações na renda *per capita*, no mercado de trabalho, na arrecadação de impostos e na riqueza econômica em circulação no município. Em contrapartida, também gera consequências negativas, como: aumento da poluição em rios e praias; do nível de lixo e dejetos; elevação dos preços no comércio em geral; engarrafamentos; falta de água; desequilíbrio no ecossistema e descaso com os recursos naturais do município etc.

O desenvolvimento traz benefícios econômicos e sociais para as comunidades receptoras, mas também pode provocar danos locais e degradação do meio ambiente. O setor turístico precisa atuar com mais responsabilidade quanto aos aspectos ambientais e que objetivem o alcance da qualidade de vida da população em geral. A implementação destas práticas deve ocorrer de acordo com as necessidades da comunidade, economia, governos, empresas etc.

4 REFERENCIAL METODOLÓGICO

Este trabalho utilizou o método indutivo, com caráter exploratório descritivo, abordagem quali-quantitativa, e técnicas de questionário e bibliográfica. A população para aplicação do questionário da pesquisa foi definida como sendo constituída pelos gestores das empresas hoteleiras do município de Balneário Camboriú/SC.

A população deste estudo, de acordo com SECTURB⁵⁸⁵, constituiu-se de 124 estabelecimentos. Todavia, foi reduzida, de modo intencional, para 114 (87 hotéis e 27 pousadas). Foram excluídos os hotéis, mais utilizados para pernoite de habitantes locais do que turistas, e os campings, localizados fora de área urbana e com pequena estrutura ou equipamento turístico.

584 Op. cit.

585 Op. cit.

A coleta dos dados foi realizada por meio de questionários aplicados (de outubro a novembro de 2010), por meio eletrônico e abordagem direta aos gestores das 114 organizações hoteleiras da amostra, com retorno de 27 questionários respondidos integralmente (23,7% da amostra). As respostas foram analisadas e tabuladas mediante emprego de estatística descritiva simples e planilha *Excel 2007* para apresentação de gráficos.

O questionário de pesquisa foi estruturado em cinco blocos: Perfil da organização; Perfil do respondente; Cultura de práticas sustentáveis; Benefícios percebidos da aplicação de práticas sustentáveis; e, Percepção dos gestores. As questões foram todas elaboradas como fechadas, com uso de escala tipo Likert e também de múltipla escolha, com base nos requisitos de sustentabilidade constantes no Sistema Oficial de Classificação dos Meios de Hospedagem⁵⁸⁶.

5 DESCRIÇÃO DOS RESULTADOS

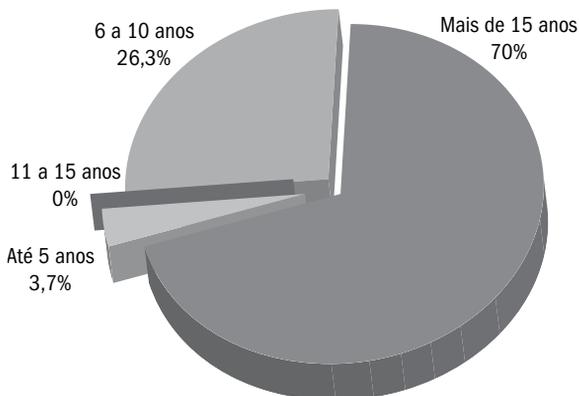
A análise de resultados apresenta a percepção dos entrevistados diante dos aspectos da cultura de práticas sustentáveis e dos benefícios obtidos com sua implantação. Não foram identificados os nomes dos estabelecimentos e nem dos respondentes para preservar o anonimato e a liberdade nas respostas.

5.1 PERFIL DAS ORGANIZAÇÕES

A caracterização das organizações da amostra, pelo tempo de atuação no mercado e quantidade de funcionários, demonstrou que 70% dos estabelecimentos atuam no setor há mais de 15 anos. Já 26,3% atuam na faixa de 6 a 10 anos e somente 3,7% atuam há menos de 5 anos, conforme o Gráfico 1.

⁵⁸⁶ MTur/Ministério do Turismo. Sistema brasileiro de classificação de meios de hospedagem. Cartilhas de orientação básica. 1. ed. vol. 1. Brasília: Ministério do Turismo, 2010. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/publicacoes/cadernos_publicacoes/23classificacao_hoteleira.html>. Acesso em: 10 out. 2010.

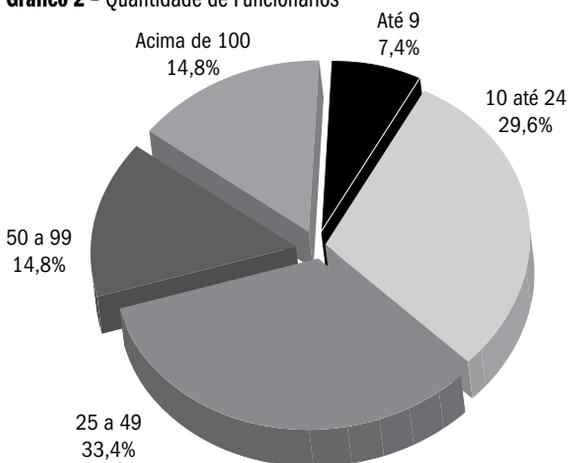
Gráfico 1 - Tempo de atuação no setor hoteleiro de Balneário Camboriú/SC



Fonte: Dados da pesquisa, 2010.

Em relação ao número de funcionários (Gráfico 2), conforme o SEBRAE⁵⁸⁷, 63,0% são consideradas como de pequeno porte (33,4% dispõem de 25 a 49 funcionários, enquanto 29,6% possuem de 10 a 24 funcionários). As empresas de grande porte (mais de 100 funcionários) e as de porte médio (entre 50 e 99 empregados) atingiram 14,8% cada. Apenas 7,4% foram consideradas como microempresas (menos de 9 funcionários).

Gráfico 2 - Quantidade de Funcionários



Fonte: Dados da Pesquisa, 2010.

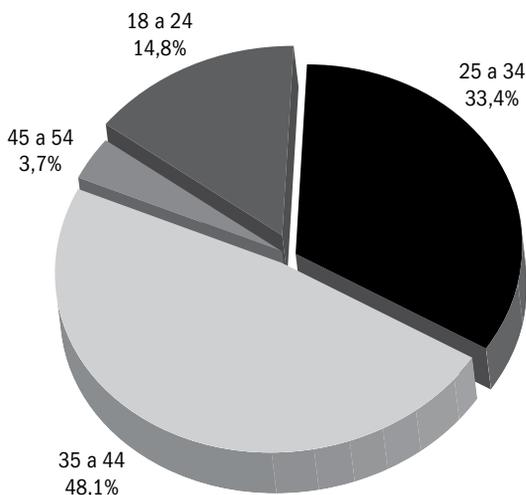
587 SEBRAE. **Critérios e Conceitos para a Classificação de Empresas**. Disponível em: <<http://www.busca.sebrae.com.br/>>. Acesso em: 20 out. 2010.

A maioria dos estabelecimentos atua há mais de 15 anos (70,4%) e possui de 10 a 99 funcionários, sendo considerados micro ou pequenas empresas (70,6%).

5.2 PERFIL DOS RESPONDENTES

A distribuição dos respondentes por faixa etária denota que (Gráfico 3): 48,1% têm entre 35 e 44 anos e 33,4% estão na faixa entre 25 a 34 anos. Outros 14,8% possuem entre 18 e 24 anos, enquanto apenas 3,7% estão com idade entre 45 e 54 anos. Não houve respondente acima de 55 anos.

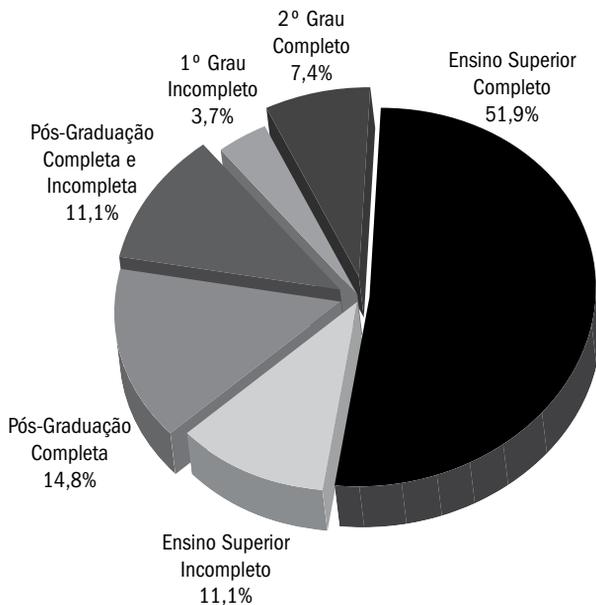
Gráfico 3 - Idade dos Respondentes



Fonte: Dados da pesquisa, 2010.

A maioria (77,8%) dos respondentes possui nível superior completo, e destes, 14,8% concluíram uma pós-graduação, conforme o Gráfico 4. Os respondentes com ensino superior incompleto ou médio completo somam 18,5%. Destaca-se que 3,7% dos gestores não completaram o primeiro grau.

Gráfico 4 – Escolaridade dos Respondentes



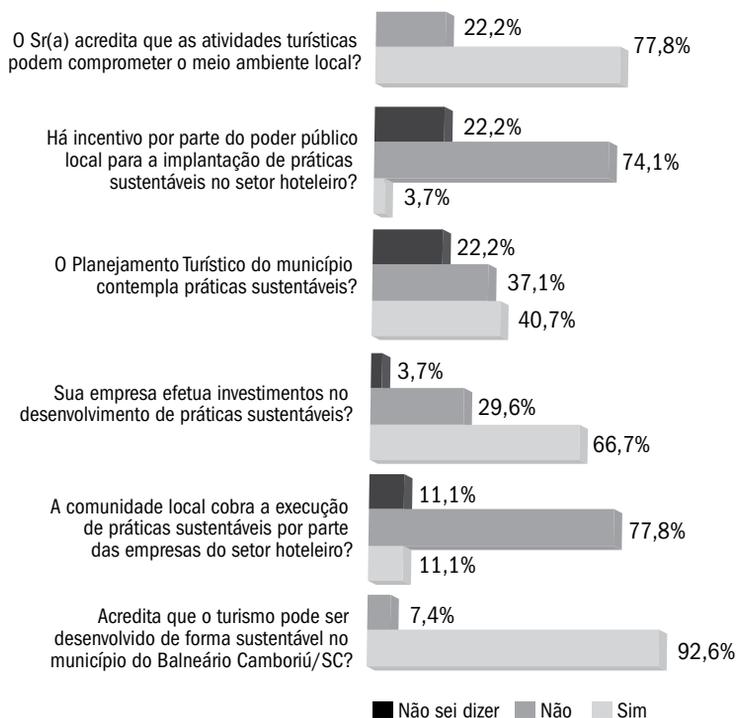
Fonte: Dados da pesquisa, 2010.

O perfil dos participantes da amostra do setor hoteleiro é constituído por gestores jovens com menos de 35 anos (48,2%) e possuidores de bom nível educacional, sendo a maioria com formação superior completa (77,8%).

5.3 CULTURA DE PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS

O Gráfico 5 apresenta as respostas para perguntas sobre a cultura de práticas sustentáveis no setor hoteleiro.

Gráfico 5 – Cultura de Práticas Sustentáveis.



Fonte: Dados da pesquisa, 2010.

Para 92,6% dos respondentes, o turismo pode ser desenvolvido de maneira sustentável. Já 77,8% afirmam que a atividade turística pode vir a comprometer o meio ambiente. Enquanto 66,7% dos respondentes afirmaram que suas organizações efetuam investimentos no desenvolvimento de práticas sustentáveis.

Por outro lado, 74,1% dos respondentes expõem que não existem incentivos por parte do poder público quanto à inclusão de práticas sustentáveis e somente 40,7% entendem que o planejamento do turismo municipal contempla tais práticas. Para 77,8% inexistem cobranças por parte da população local quanto à execução ou implantação de práticas sustentáveis no setor hoteleiro.

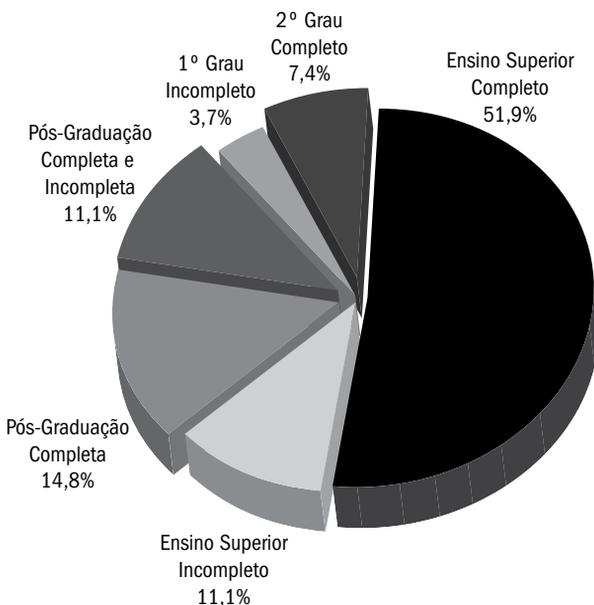
Em síntese, as respostas apontam para a existência de uma cultura de práticas sustentáveis nas organizações do setor hoteleiro e que o turismo

pode se desenvolver de maneira sustentável. A maioria dos respondentes acredita que existe disponibilidade de investimentos para o desenvolvimento de práticas mais sustentáveis em suas organizações.

No entanto, eles afirmaram que inexistem incentivos públicos e cobranças da população local quanto à execução ou implantação de práticas sustentáveis. Fatores estes preocupantes, pois tanto a sociedade como o Poder Público devem exercer seu papel na preservação do meio ambiente local e na mitigação dos impactos da atividade turística, visto que todos são prejudicados, seja direta ou indiretamente.

Os respondentes também foram solicitados a assinalarem quais práticas sustentáveis existiam nas organizações hoteleiras em que atuavam (Gráfico 6).

Gráfico 6 - Práticas Sustentáveis utilizadas na Organização



Fonte: Dados da pesquisa, 2010.

O item mais assinalado foi o controle de energia elétrica (77,7%), seguido de separação de lixo/resíduos (55,5%), utilização de produtos reciclados ou recicláveis (48,1%) e conscientização de funcionários e clientes (44,4%). Entre os itens menos citados, aparecem: aproveitamento de água

da chuva (25,9%), reutilização da água (22,2%) e programas de educação ambiental (14,8%).

Destaca-se que, entre as práticas sustentáveis mais usuais nas organizações da amostra de pesquisa, estão aquelas relacionadas à redução de custos (controle de energia elétrica, separação de lixo/resíduos e uso de produtos reciclados ou recicláveis). Contudo, estas práticas ainda requerem maior ênfase no setor, tendo em vista que a conscientização é um dos principais fatores que favorecem a implantação de práticas sustentáveis pelas pessoas.

5.4 BENEFÍCIOS DA APLICAÇÃO DE PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS

Para identificar a percepção dos respondentes quanto aos benefícios obtidos com a implantação de práticas sustentáveis na organização, foram efetuadas cinco perguntas, cujos resultados são mostrados no Gráfico 7.

Gráfico 7 – Benefícios obtidos com a implantação de práticas sustentáveis



Fonte: Dados da pesquisa, 2010.

Para 70,4% dos respondentes, ocorreram mudanças positivas para a organização após a adoção de práticas sustentáveis. E, 66,6% afirmaram que a adesão de práticas sustentáveis pode aumentar a competitividade da organização e ajudar a obter destaque no setor. Isto pode servir como motivação para os demais estabelecimentos que ainda não implantaram tais práticas.

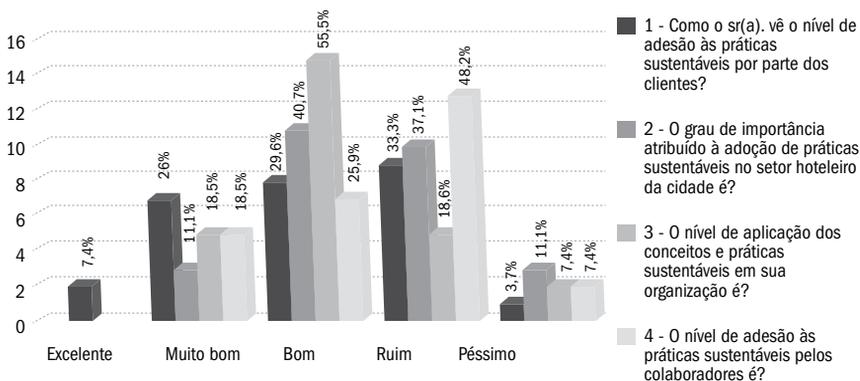
Por outro lado, também 66,6% responderam que não existem sugestões por parte de clientes quanto à adesão de práticas sustentáveis. Para 74,1%, a implantação de práticas sustentáveis teve por aspecto positivo a redução dos custos. Quanto à percepção da comunidade local em relação à mudança da cultura de práticas sustentáveis no turismo, 48,2% responderam que esta não ocorre.

A percepção dos respondentes quanto aos benefícios obtidos com a implantação de práticas sustentáveis na organização é muito favorável, pois estas geram mudanças positivas, principalmente redução de custos. Pode-se entender que o grau de adesão deve aumentar e, com isto, ocasionar maior competitividade no setor. Contudo, os clientes ainda pouco percebem a importância da sustentabilidade nas organizações hoteleiras e pouco efetuam sugestões em relação a este assunto.

5.5 PERCEPÇÃO DOS GESTORES

Os resultados em relação à implantação de práticas sustentáveis nas organizações pela percepção dos gestores são mostrados no Gráfico 8.

Gráfico 8 - Percepção dos gestores



Fonte: Dados da pesquisa, 2010.

Para 63,0% dos respondentes, o nível de adesão às práticas sustentáveis por parte dos clientes dos estabelecimentos fica entre ‘excelente,’ ‘muito bom’ ou ‘bom’. Porém, 51,8% afirmaram que o grau de importância atribuído a adoção de práticas sustentáveis no setor hoteleiro do município é ‘muito bom’ ou ‘bom’. Já 74,0% marcaram que o nível de aplicação de práticas sustentáveis na organização é ‘muito bom’ ou ‘bom’. De outra feita, para 55,6%, o nível de adesão dos colaboradores as práticas sustentáveis é ‘ruim’ ou ‘péssimo’.

Pode-se perceber que estas respostas são positivas no tocante aos níveis de: aplicação, adesão dos clientes e importância atribuída á adoção de práticas sustentáveis no setor hoteleiro municipal. Todavia, o nível de adesão dos colaboradores ainda é muito baixo e isto aponta certa confusão, pois a participação integral dos colaboradores é fundamental para o alcance de resultados positivos da implantação de práticas sustentáveis.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo revelou que, pela ótica dos gestores, existe inação por parte do poder público diante das consequências que a atividade turística ocasiona ao meio ambiente e à população do município de Balneário Camboriú/SC. Identificou a pouca participação da comunidade local em exercer pressão como sociedade organizada e responsável por sua realidade e ações mais sustentáveis do turismo no município.

Pode-se entender que falta alinhamento entre as ações dos setores público e privado do município, quanto ao conjunto de estratégias que pretendem desenvolver para a geração de uma maior competitividade e benefícios aos envolvidos e dependentes da atividade turística. Fato este que poderia ser minimizado com a execução de um planejamento mais completo e de longo prazo, que englobe soluções eficientes para os problemas que se apresentam decorrentes do grande fluxo turístico que há no município, e não ações meramente imediatistas.

A conscientização de todos é um grande desafio necessário para êxito das ações estratégicas voltadas para um turismo verdadeiramente susten-

tável no município. Tanto gestores das empresas hoteleiras, quanto o poder público e a população, precisam lançar mão de estratégias que priorizem a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos, bem como o equilíbrio social e ecológico.

Conclui-se que há amplo espaço para projetos que contemplem formas e atividades sustentáveis para o setor hoteleiro, e que não comprometam o ambiente no longo prazo. Projetos de práticas sustentáveis que objetivem muito mais do que a redução de custos organizacionais, mas sim, que contemplem eficazmente a redução da utilização de recursos naturais como a água e as matas nativas. Além disto, que ampliem o conhecimento e conscientizem a população sobre os danos causados por uma atividade turística sem controles.

Como sugestões derivadas das reflexões deste estudo sobre as práticas sustentáveis no setor hoteleiro, ficam que a adoção de tais práticas deve se iniciar por medidas internas, voltadas para a conscientização dos colaboradores, seguidas de outras externas, junto aos fornecedores e clientes da cadeia do turismo, de modo a formar um círculo virtuoso. É necessária a formação de parcerias que aumentem a rede que contribui para o desenvolvimento de atividades turísticas menos agressivas ao município e que considerem aspectos de sustentabilidade, não só de cunho econômico, mas também social, ambiental, político e cultural.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, F. **O Bom Negócio da Sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.
- BENI, M. C. Planejamento Estratégico e Gestão Ambiental Local/Regional do Turismo. In: SEABRA, Giovanni (Org.). **Turismo de Base Local: identidade cultural e desenvolvimento regional**. João Pessoa: Universitária/UFPB, 2007.
- CASTRO, J. R. **Planejamento Estratégico e Gestão Ambiental da Teoria a um relatório prático**. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP1997_T6403.PDF>. Acesso em: 22 mai. 2010.
- DIAS, R. **Planejamento do turismo**. São Paulo: Atlas, 2003.
- _____. **Turismo sustentável e meio ambiente**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GOVERNO. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/Constitui%C3%A7ao_Compilado.htm>. Acesso em: 6 out. 2010.

MTur/Ministério do Turismo. **Sistema brasileiro de classificação de meios de hospedagem**. Cartilhas de orientação básica. 1. ed. vol. 1. Brasília: Ministério do Turismo, 2010. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/publicacoes/cadernos_publicacoes/23classificacao_hotelaira.html>. Acesso em: 10 out. 2010.

OMT/ Organização Mundial do Turismo. **Introdução ao Turismo**. São Paulo: Roca, 2001. PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO. **Roteiros do Brasil**, 2007. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/publique/media/elaboracaoplanoestrategico_miolo.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2010.

RUSCHMANN, D. V. M. A experiência do Turismo Ecológico no Brasil: um novo nicho de mercado ou um esforço para atingir a sustentabilidade. **Revista Turismo-Visão e Ação**, ano 2. n. 5, p. 81-90, out/1999-mar./2000.

SANTA CATARINA. **Governo do Estado de Santa Catarina**. Disponível em: <<http://www.sc.gov.br/conteudo/municipios/framesetmunicipios.htm>>. Acesso em: 1 out. 2010.

SANTUR. **Santa Catarina Turismo S/A**. Disponível em: <<http://www.santur.sc.gov.br/>>. Acesso em: 1 out. 2010.

SEBRAE. **Critérios e Conceitos para a Classificação de Empresas**. Disponível em: <<http://www.busca.sebrae.com.br/>>. Acesso em: 20 out. 2010.

SECTURBC. Secretaria de Turismo de Balneário Camboriú. Disponível em: <<http://www.secturbc.com.br/estatisticas/1268691291.pdf>>. Acesso em: 2 mai. 2010.

_____. Disponível em: <http://www.secturbc.com.br/pt_index.php>. Acesso em: 1 out. 2010.

TOMIO, D. **Estrutura do Planejamento Estratégico do Turismo**. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/rn/article/view/400/369>>. Acesso em: 6 nov. 2010.



A ATUAÇÃO NADA SUSTENTÁVEL DA INICIATIVA PRIVADA NA PRODUÇÃO HABITACIONAL DA CIDADE DE CHAPECÓ-SC⁵⁸⁸

ANA LAURA VIANNA VILLELA⁵⁸⁹

JAMILE DE BASTIANI⁵⁹⁰

RESUMO

A questão da moradia sempre foi um caso de análise instigante no Brasil, um tema de discussões, lutas e crises, em virtude das grandes diferenças socioespaciais evidentes nas paisagens urbanas das cidades brasileiras, que expõe estes conflitos principalmente quando relacionados à ação público/privada sobre este espaço. Compreender a força da atuação privada na produção habitacional da cidade de Chapecó é o foco deste trabalho. Tendo como metodologia a discussão da ReCiMe (Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias), realizou-se a coleta de dados, num recorte temporal a partir de 2004, tanto em órgãos públicos, privados quanto levantamento in loco, obtendo resultados significativos no que se refere principalmente

⁵⁸⁸ Trabalho resultante de pesquisas financiadas pela Modalidade Balcão de Projetos, Artigo 170 e PIBIC/FAPE – projetos de longa duração.

⁵⁸⁹ Mestre em Planejamento Urbano e Regional - PROPUR/UFRGS. Pesquisadora do Grupo Cidades: cultura, urbanização e desenvolvimento. Professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo/Área de Ciências Exatas e Ambientais. Universidade Comunitária da Região de Chapecó - UNOCHAPECÓ

⁵⁹⁰ Acadêmica do 7º período do curso Arquitetura e Urbanismo da Universidade Comunitária da Região de Chapecó – UNOCHAPECÓ.

ao caráter da produção de novos loteamentos e condomínios fechados. A partir disso, foi possível compreender o panorama existente e perceber as diferenças socioespaciais das ocupações. Tudo isso evidenciou que a efetiva produção da habitação está praticamente nas mãos da iniciativa privada e que atualmente o governo é mero financiador deste processo. Assim, observa-se uma situação pouco sustentável, pois o setor privado se beneficia dos financiamentos públicos, mas utiliza estratégias como a de localização e monopólio do mercado para supervalorizar seus empreendimentos, dificultando o acesso da população de baixa renda, principal público alvo dos investimentos públicos.

Palavras-chave: Produção Habitacional; Iniciativa Privada; Chapecó.

1 INTRODUÇÃO

A habitação brasileira foi tida ao longo dos tempos como um quesito de profunda reflexão e discussão, em vista das particularidades culturais, sociais e até mesmo de ocupação do solo encontradas ao longo de todo o território, fazendo com que se desenvolva um olhar mais crítico sobre a produção da habitação em cada região. No que se refere ao oeste catarinense, Alba⁵⁹¹ aponta que:

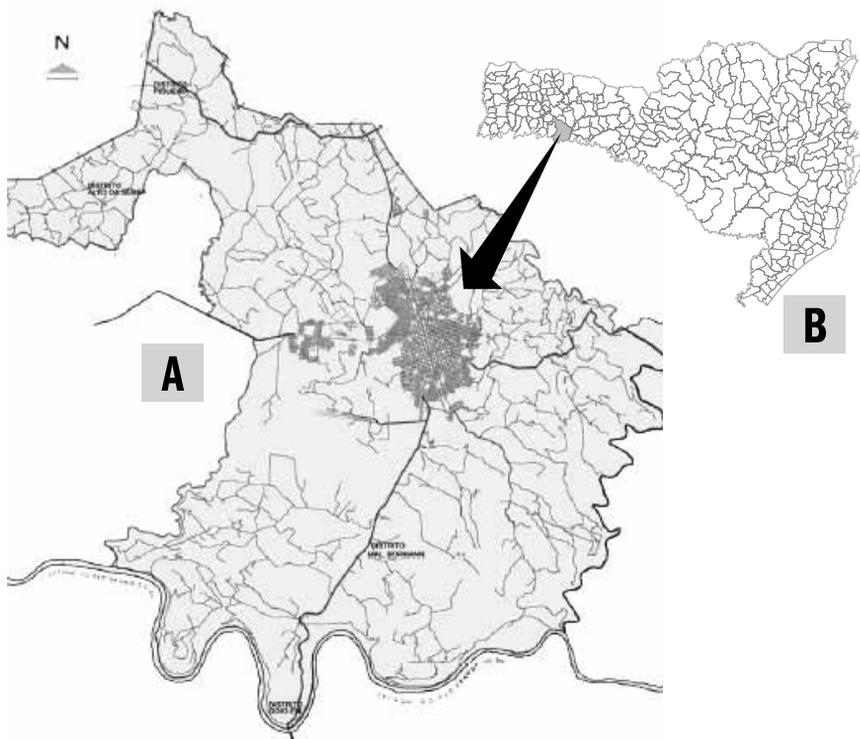
(...)as contradições que formaram a história de Chapecó são importantes para serem percebidas e analisadas, pois nos ajudarão a entender as contradições do presente e que estão formando um espaço também contraditório, no qual diferentes forças necessitam conviver e reproduzir-se, (...).

Chapecó está localizado no estado de Santa Catarina, na mesorregião “Oeste Catarinense”, e microrregião que tem seu nome, sendo entendida como polo de referência regional (Figura 1). Possui uma população de 183.561 habitantes⁵⁹² e tem como base de sua economia a agroindústria, que atrai muitas pessoas em busca de uma oportunidade/colocação no mercado de trabalho e uma melhor qualidade de vida.

591 ALBA, Rosa Salete. **Espaço Urbano: os agentes da produção em Chapecó**. Chapecó: Argos, 2002, pp. 15.

592 IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 11 abr. 2011.

Figura 1 - Município de Chapecó (A) e Localização deste no mapa de Santa Catarina (B)



Fonte: PDDTC, 2004 (A) e www.mapainterativo.ciasc.com.br. Acesso em 25 set. 2009.

Assim, o presente trabalho visa compreender a ação privada na produção habitacional da cidade de Chapecó/SC, perpassando a discussão pela esfera federal e os investimentos que estão intensificando este processo em todo o país, bem como pela esfera municipal para compreender as mudanças dos parâmetros até então adotados e que modificam as formas de acesso à moradia, principalmente no que tange a produção de novos loteamentos e dos condomínios fechados.

Tal abordagem utiliza a metodologia da Rede Internacional de Pesquisadores de Cidades Médias (ReCiMe) que colabora na lacuna teórica-prática-reflexiva existente sobre este assunto, o que possibilita a reflexão mais aprofundada da ação privada na cidade de Chapecó/SC. Trabalhou-se em um recorte temporal de 2004 a 2010 e realizaram-se pesquisas bibliográficas, levantamento dos loteamentos privados e condomínios fechados na

Prefeitura Municipal, identificando a infraestrutura existente e a área ocupada, além da coleta de dados sobre os principais equipamentos públicos de lazer existentes, gerando uma reflexão mais abrangente sobre o agir da iniciativa privada perante a questão habitacional.

Contudo, este texto está organizado de forma a apresentar, contextualizar e discutir tal temática. Será apresentada a compreensão histórica da habitação em Chapecó, que é de suma importância para o entendimento do vínculo passado/presente. Na sequência, trazem-se para discussão os levantamentos e análises realizados, e, com base nesses dados, expõe-se a reflexão realizada que une os dados ao entrelaçamento natural existente entre o panorama político de investimento na habitação, o crescimento da população da cidade que contribui para aumentar o *deficit* de moradias e a atuação da ação privada neste processo.

2 COMPREENSÃO HISTÓRICA DA HABITAÇÃO EM CHAPECÓ

Segundo Fortes⁵⁹³, a menos de seis mil metros do atual centro de Chapecó foi fixada a primeira moradia e, assim, iniciado o povoamento de Chapecó e do Oeste de Santa Catarina. Este foi marcado por disputas de posse entre Brasil e Argentina. Depois de decretado que as terras seriam brasileiras, o impasse ainda continuou, pois não se sabia se as terras pertenciam a Santa Catarina ou ao Paraná, e tal situação ficou conhecida como Guerra do Contestado, no qual estavam na disputas ampliações territoriais e econômicas.

Após os conflitos, Santa Catarina ganha o direito pelo território e, no ano de 1917, com a Lei 1.1471 de 25 de agosto, tem-se a criação do Município de Chapecó, e faz-se o primeiro grande investimento, a estrada de ferro ligando a região a Santa Maria/RS. Com isso, fez-se necessária a colonização da região, que ficou a cargo de companhias particulares de Colonização que queriam habitar a região a todo custo. Desta forma, segundo Alba⁵⁹⁴, a

593 FORTES, Adílio. *A proto-história do município de Chapecó oeste de Santa Catarina*. São Paulo: Carthago Editorial, 1990.

594 ALBA, op. cit.

consolidação inicial da cidade de Chapecó ocorre dessa relação triangular (colonizadoras - estado - colonos). Essa participação das companhias de colonização diferencia o processo de formação de Chapecó em relação à grande parte dos demais núcleos urbanos brasileiros.

Poli⁵⁹⁵ divide a colonização da região oeste em três fases distintas: a indígena, até meados do século XIX; a cabocla, em que os nativos foram expulsos das terras e serviram de mão de obra nas atividades econômicas incipientes, por causa da migração, basicamente do Rio Grande do Sul, de pessoas de origem alemã, italiana e polonesa, demarcando a última fase da colonização. Os imigrantes começaram a abrir estradas para o escoamento da produção e assim trazer novos compradores de terras.

Neste momento não havia vínculos religiosos no local e as moradas eram bem rudimentares. A primeira atividade econômica desenvolvida após a chegada dos colonizadores foi a extração madeireira, desenvolvendo a exportação na forma de balsas. Esta situação fez surgir indústrias no ramo das serrarias. Bellani⁵⁹⁶ afirma que, nesse período, mais de uma centena de madeireiras se instalaram na região, e, além disso, segundo Rossetto⁵⁹⁷, aconteceu a cultura do milho e a criação de suínos, uma estratégia de firmar a região como área fornecedora de alimentos.

A partir de 1930, Chapecó passa a emergir como “lugar central”, por ser sede da comarca e concentrar serviços que atraíam o fluxo de pessoas para a cidade. A população da época era em torno de 800 habitantes. Por causa do panorama existente, em 1931 a Companhia Bertaso cria o Primeiro Plano Diretor, transmitindo a ideia de cidade planejada. Engodo repetido pela comunidade até os dias de hoje e que atrapalha significativamente as necessárias ações de planejamento e ordenamento do território.

As décadas de 40 e 50 foram favoráveis ao crescimento de Chapecó tanto economicamente quanto pela primeira expansão da malha urbana. Nesta fase, surge o primeiro banco (Banco do Brasil) e com estes novos empreendedores.

595 POLI, Jaci. Caboclo: Pioneirismo e Marginalização. In: **Centro de Organização da Memória**: Para uma história do Oeste Catarinense. 10 anos de CEOM. Chapecó: UNOESC, 1995.

596 BELLANI, Eli Maria. Balsas e Balseiros no Rio Uruguai (1930-1950). In: **Cadernos do CEOM**. Chapecó – SC, v. 19, n. 23, 2006

597 ROSSETTO, Santo. Síntese Histórica da Região Oeste. In: **Centro de Organização da Memória**: Para uma história do Oeste Catarinense. 10 anos de CEOM. Chapecó: UNOESC, 1995

A partir da década de 50, a suinocultura fez com que se desenvolvesse uma nova ordem econômica incentivando a migração campo-cidade, e com esta iniciam os problemas habitacionais. As primeiras indústrias frigoríficas desenvolveram em seu entorno as chamadas *vilas de operários*, que posteriormente vieram a formar bairros da cidade, como é o caso do bairro SAIC.

É uma década marcada por conflitos sociais e políticos que acarretam mudanças na estrutura vigente, ao mesmo tempo em que, com o aumento populacional (que nesta época chega a ser maior do que o de Florianópolis), comercial e industrial, ocorreu um melhoramento nas estradas de rodagem, favorecendo a conexão com grandes centros do país e consolidando o município como uma nova centralidade no estado, tanto que, hoje, Chapecó é chamada de *Capital do Oeste*.

Neste próspero processo, a vinda de caboclos para as periferias também as fazem despontar, criando, assim, cinturões de barracos. Posteriormente, já nos anos 60, esse contingente populacional passou a formar um dos bairros mais pobres da cidade: o São Pedro. Em finais da década de 50, surgem dois loteamentos na cidade, Jardim Itália e Santa Maria, o que demonstra, para Villela⁵⁹⁸, a carência de infraestrutura física para abrigar o crescimento populacional da época, e a necessidade de organizá-lo de forma racional.

Criou-se, na década de 60, a Secretaria do Estado dos Negócios do Oeste, que teve como meta promover o crescimento, no intuito de inserir Chapecó no contexto estadual, pela sua importância regional. Surgiram, então, os primeiros prédios para abrigar edifícios públicos. Nesta época, a cidade já possuía 10 loteamentos, mostrando sinais de fortalecimento do processo de expansão em torno da área central. Em contrapartida, registra-se a remoção de muitas famílias de baixa-renda das áreas centrais da cidade para zonas mais periféricas, não disponibilizando a essa parcela da população escrituras, a fim de que não pudessem sair do local, “escondendo” a pobreza apenas em um local. Desta forma, finge-se que ela não existe.

O ano de 1967 é marcado pela criação da EFAPI - Exposição Feira Agropecuária Industrial de Chapecó que, na década de 70, juntamente com a

598 VILLELA, Ana Laura Vianna. Colonização, Cultura e Território: o caso de Chapecó. *Cadernos do CEOM* - ano 20, n.27, 2007

instalação do Frigorífico Sadia e a Fundação do Desenvolvimento do Oeste – FUNDESTE promovem o crescimento oeste da malha urbana, hoje bairro Efapi. Neste período, tem-se a implantação do sistema de transporte coletivo, que proporciona maior mobilidade à população e o término das obras da ponte sobre o Rio Uruguai, consolidando a importante conexão entre Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Reche⁵⁹⁹ afirma que a década de 1970 é marcada por fortes modificações na base socioeconômica do município, com o surgimento de novas atividades para enriquecer o mercado e diversificar a economia. Registra-se a existência de 39 loteamentos e diferentes níveis de ocupação do solo, caracterizando uma organização concêntrica de acordo com a renda: área central com maior concentração habitacional (30 hab./ha), enquanto as áreas periféricas aconteciam de maneira mais rarefeita e menos densas, caracterizadas por ocupações de 10 a 20 habitantes/ha. Aqui já se revelava uma importante característica do município: a baixa densidade populacional, que pode ser observada até os dias de hoje e que pode ser um dos fatores que contribui para os altos custos da terra na cidade.

No ano de 1974, é elaborado e aprovado o primeiro plano diretor da cidade, coordenado pelo governo federal e desenvolvido por empresa privada, sendo revogado em 1980, em função de uma nova Lei de Zoneamento, elaborada por equipe interna do município. O documento continha, de acordo com Reche⁶⁰⁰, recomendações para intervenções no município, sem criar mecanismos que garantissem sua efetivação.

Entre outros pontos importantes, este Zoneamento previa áreas de habitar (zonas residenciais); produzir e trabalhar (zonas industriais); consumir (zona central); e áreas de lazer (praças e parques distribuídos equilibradamente pela cidade). Previa, ainda, nos centros de bairros, unidades vicinais distribuídos equilibradamente na malha urbana juntamente com áreas verdes e as escolas. Essas propostas não chegaram a ser desenvolvidas e, apesar de trazer propostas inovadoras, este instrumento é falho na

599 RECHE, Daniella. **Leis e Planos Urbanos na Produção da Cidade: O caso de Chapecó, SC.** 2008. 152 f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

600 RECHE, op. cit.

medida em que desconsidera no planejamento da cidade a existência de conflitos urbanos, relativos principalmente à desigualdade social.

Em 1977, ocorreram alterações na legislação, como o aumento dos índices de aproveitamento das áreas centrais da cidade, o que se reflete em uma verticalização incipiente - fato que irá se repetir em 2007 e alertar para uma triste realidade: Chapecó não possui governabilidade pública, pois quem decide são os interesses privados. Nesta proposta, o perímetro urbano é expandido, contrapondo a ideia de densificação proposta pelo plano de 1974. São diminuídas as exigências para a aprovação de novos loteamentos, principalmente quanto a questões como de infraestrutura urbana. Para Reche⁶⁰¹, permite-se, com isso, a expansão da cidade em loteamentos descolados da malha urbana (característica que se observa até hoje), principalmente em direção à indústria: o que interessava para o capital industrial. Assim, verifica-se expressivo crescimento urbano nos setores oeste e noroeste. Esse sentido de expansão relaciona-se diretamente com a localização das agroindústrias.

Segundo Milton Sander, prefeito de Chapecó entre 1977 e 1981, na época, em média, 40 famílias chegavam diariamente em Chapecó. Esse crescimento populacional avassalador gerou problemas tais como falta de infraestrutura e saneamento básicos necessários, poluição atmosférica e contaminação de mananciais. Para Reche⁶⁰², o alto índice de crescimento urbano verificado entre 1974 e 1980 revela uma urbanização predominantemente periférica, uma vez que o centro manteve sua densidade populacional.

A partir da segunda metade da década de 1970, a cidade recebe grandes incentivos estatais em obras de infraestrutura, como canalização de rios, melhoramento no sistema de telefonia e ampliação do fornecimento de energia elétrica e abastecimento de água⁶⁰³. Já no final da década de 1970, o Plano Comunidade Urbana para a Renovação Acelerada (CURA), desenvolvido pelo governo federal, com a finalidade de intervir nas áreas mais problemáticas dos municípios, leva infraestrutura para alguns bairros centrais e de classe média/alta de Chapecó. Sobre o assunto, Santos⁶⁰⁴ afirma:

601 Ibid..

602 Ibid.

603 RECHE, op. cit.

604 SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1994. 157p.

Essa lógica é a da valorização-desvalorização diferencial dos diversos setores urbanos. Como, porém, esses projetos C.U.R.A. são geralmente associados ao programa das cidades médias, aglomerações destinadas a acolher atividade econômicas modernas descentralizadas, o resultado comum é o aumento do valor de todos os terrenos equipados e a reativação, em nível superior, dos processos espaciais que já definem a problemática urbana.

Em 1980, houve uma nova Lei de Zoneamento que tratava apenas de aspectos físicos territoriais relacionados aos parâmetros de uso e ocupação do solo, de forma jurídica, sem apresentar discurso com diretrizes de desenvolvimento. Esta revoga integralmente o Plano de Desenvolvimento Urbano de 1974, confirmando a tendência de organizar a cidade espacialmente por níveis de renda, como, por exemplo, a valorização dos terrenos das áreas centrais. Isso graças, basicamente, aos investimentos públicos nessas áreas, seja através da esfera municipal, seja através do C.U.R.A. e outros incentivos estatais. Neste momento, tem-se a periferização dos loteamentos na direção norte e sul da malha urbana e o início do ciclo das hidrelétricas, potencializando os recursos hídricos da região.

Alia-se a isso a facilidade de instalar “legalmente” loteamentos nas áreas periféricas, sem a infraestrutura suficiente, e tem-se como resultado o impedimento, através do zoneamento e dos parâmetros urbanísticos, da instalação da população de baixa renda nas áreas centrais, gerando a segregação vista até os dias de hoje. Este é o resultado da “ação” das políticas públicas no município.

Em 1990, a Lei de Zoneamento é novamente substituída. O Plano Diretor Físico Territorial (Lei Complementar nº 04 de 31 de maio de 1990) e a nova Lei de Zoneamento apresentam poucas alterações em relação à Lei de Zoneamento de 1980, ou seja, tem-se uma perpetuação da política de segregação.

No período de 1991-2000, os acessos a serviços básicos, como rede de água encanada, energia elétrica e coleta de lixo, tiveram resultados positivos, melhorando a qualidade de vida da população. Rotas turísticas do município e região foram um fator forte que interferiu na taxa de crescimento populacional do município que atinge 146.967 habitantes em 2000.

A partir de 2002, Chapecó passa a integrar a Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, uma das mesorregiões diferenciadas no Ministério da

Integração Nacional. Cabe ressaltar que o desenvolvimento de Chapecó está vinculado ao crescimento das agroindústrias (principal atividade econômica). Segundo Alba⁶⁰⁵, a cidade é hoje considerada polo regional e se diferencia por possuir ampla infraestrutura, o que traz desenvolvimento de produção. Um facilitador disso é o fato de a cidade estar em um entroncamento de vias com acesso ao Rio Grande do Sul e a diversos lugares do estado e país. Dados do Censo de 2010 apontam uma população de 182.809 habitantes, em uma área 625 km², gerando uma densidade demográfica de 2.924.944 habitantes/km².

Monteiro⁶⁰⁶ considera que o crescimento da cidade dá-se de forma horizontal e a mesma se expande de maneira espalhada, produzindo grandes vazios urbanos. Em seu estudo, Reche⁶⁰⁷ constata que 12,5% da malha urbana, em 2003, era composta por vazios urbanos médios e grandes, configurando um quadro de subaproveitamento da infraestrutura urbana da cidade, o que se confirma no relatório técnico da Prefeitura de 2004 em que destaca que a cidade poderia crescer por dez anos somente ocupando os vazios urbanos.

Em 2004 é aprovado um novo Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial de Chapecó (Lei Complementar nº 202 de 06 de janeiro de 2004), na tentativa de minimizar os efeitos dispersos da ocupação, buscando adensar a malha urbana e consolidar as atividades no município como um todo.

As Macrozonas são subdivididas espacialmente em Macroáreas ou Unidades Funcionais, Ambientais, e estas é que recebem os parâmetros urbanísticos de ocupação. Importante salientar que o município elimina o conceito de Perímetro Urbano como limite segregador de área de planejamento urbano e passa a ser pensado com base em um zoneamento não mais por função (área x índice), mas por critérios de incomodidade (comportamento x função). Isso traduz a tentativa de equidade buscada neste novo documento.

605 Op. cit.

606 MONTEIRO, Ricardo. **Habitação e integração urbana**: um estudo de caso em programas habitacionais no município de Chapecó – SC. 2006. 182 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

607 Op. cit.

Seus Princípios focalizam-se em pontos, tal como a justiça social e redução das desigualdades sociais e inclusão social, direito à cidade para todos, entre outros. Neste aspecto, observa-se um olhar mais amplo e preocupado com as diferenças sociais que o plano anterior. Destaca-se o reconhecimento da necessidade da inclusão social em virtude da realidade de desigualdade; a distribuição igualitária dos benefícios e os ônus da infraestrutura urbana; o questionamento do funcionalismo da cidade que segrega usos; a abertura do capital privado a possibilidade de participar no financiamento da produção da urbanização, possibilitando que este arque com custos sobre a valorização da terra; e a não discriminação no território das diferentes etnias que o compõe.

Mesmo sem ter sido plenamente implementado (instrumentos, áreas densificadas,...), este plano foi revisado em 2007 sem a menor preocupação e respeito aos princípios estabelecidos pela comunidade por meio do processo participativo adotado em 2004. Mesmo assim, foram alterados índices, taxas, sem a menor análise das reais possibilidades construtivas de cada macroárea. É criada a MUT (Macroárea Urbana de Transição), que transforma, da noite para o dia, uma região historicamente de gabaritos de até quatro pavimentos para moradias e pequenos serviços e comércio em uma área com potencial construtivo para até seis pavimentos. Este sozinho não seria o gerador de um grande impacto na paisagem e no cotidiano desta comunidade, mas, se observarmos que algumas manobras construtivas permitem que estes edifícios alcancem oito pavimentos, tem-se praticamente duplicada a capacidade construtiva destes lotes e, com isso, a sua supervalorização, entre outras consequências. Contudo, tem-se explícito o domínio do capital privado sobre a gestão pública no município de Chapecó.

3 OS LOTEAMENTOS PRIVADOS E OS CONDOMÍNIOS FECHADOS

O município de Chapecó, como explicitado acima, está exposto a uma diversidade de conflitos principalmente relacionados à ação público/privado na produção habitacional. Fato que precedeu e acentuou esta situação foi a política habitacional implantada pelo regime militar no Brasil, marcada pelos vinte e dois anos de existência do BNH – Banco Nacional de

Habitação –, que acumulou neste período uma série de equívocos. Segundo Bonduki⁶⁰⁸, as principais falhas daquela política foram: a gestão centralizada e autoritária; a não participação dos futuros moradores na concepção de programas e projetos e no controle da gestão dos recursos, equívoco ainda hoje observado na iniciativa do governo para o Programa de Arrendamento Familiar (PAR); critérios de financiamentos bancários e não sociais; opção por grandes conjuntos e, absoluto desprezo pela qualidade do projeto de arquitetura e urbanismo.

A realidade de Chapecó não é diferente da maioria das cidades brasileiras. Mesmo com população menos numerosa do que a dos grandes centros, não conseguiu evitar a formação de cinturões de pobreza, a ocupação de áreas irregulares, bem como as áreas de preservação ambiental, ocasionando tanto exclusão social quanto espacial, entendendo-se o

... conceito de *segregação* como separação da população no espaço habitacional por classes sociais relacionadas à renda, em localizações distintas, com características físico-ambientais diferenciadas, e a *exclusão* como privação do direito aos benefícios urbanos individuais e coletivos, conformando uma sociedade segmentada em espaços para cidadãos e não-cidadãos, construídos de forma aleatória, deficiente e desassistida pelo poder público.⁶⁰⁹

Procurando dar um melhor aporte para este setor, é criada em 2009 a Secretaria de Habitação (antes relegada a departamentos, setores,...), a qual possui a finalidade de gerenciar, monitorar e tomar as providências necessárias sobre a moradia na cidade, contando com auxílio de técnicos e cadastros especializados. Tal medida fez - e ainda faz - com que a habitação receba um olhar singular, procurando resgatar os anos de inércia no setor e tentando oferecer uma melhor qualidade de vida aos chapecoenses. Outro ponto importante a ser compreendido é a diferenciação do que se entende por ação público/privado e condomínios fechados.

A ação dita pública é aqui entendida pela produção habitacional totalmente pensada, produzida e financiada pelos investimentos do governo municipal, estadual ou federal e tem como finalidade a oferta do aparta-

⁶⁰⁸ BONDUKI, Nabil (org.). **Habitat**: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

⁶⁰⁹ SOUZA, Ângela Gordilho. **Limites do Habitar**. Salvador: EDUFBA, 2000. 452p. pp. 15.

mento, casa e/ou lote urbano, principalmente para a classe baixa, incluindo reassentamentos. Em Chapecó, tais investimentos praticamente não têm cumprido sua função de favorecer a população carente, em vista do alto preço do solo e grande dinamismo imobiliário da cidade que encarece o valor dos imóveis, mesmo os localizados em áreas periféricas⁶¹⁰.

A ação privada é aquela que abrange a produção desenvolvida e executada pela iniciativa privada, que utiliza, ou não, investimentos públicos. Observa-se que a atual injeção de dinheiro na habitação pelo poder público tem-no deixado apenas como mero intermediador, restringindo-o ao papel de financiador e direcionador das possibilidades de resgate deste crédito, repassando para a iniciativa privada a execução e construção até mesmo de loteamentos inteiros.

Já os condomínios fechados são parcelas urbanas que se autossegregam, pois são figuras jurídicas que não existem por si só, necessitando de uma concessão da municipalidade para uso privado das vias públicas. Em Chapecó, estes condomínios têm se apresentado mais como “casas de campo”, em resultado de sua localização mais periférica no município, do que como opção de moradia urbana.

Aqui cabe destacar a reflexão de Maricato⁶¹¹, que demonstra que a política governamental deve ser sensível aos aspectos de localização e infraestrutura, pois estes são fatores determinantes do público a que se destinam os empreendimentos, na medida em que, quando alguém adquire um imóvel, está comprando também as oportunidades de acesso aos serviços coletivos, equipamentos e infraestrutura. Chapecó não se tem mostrado sensível a este contexto.

Contudo, entende-se que a oferta de moradia por parte do setor privado relaciona-se de maneira direta com as possibilidades, ou não, das políticas habitacionais. Exemplo claro é o excelente momento por que passa a construção civil e o mercado imobiliário nos dias atuais. O setor privado constitui-se historicamente como responsáveis por parte da produção habitacional no país, cujas iniciativas materializam objetivos de políticas de pla-

610 CEOLIN, Sinara; MATIELLO, Alexandre. **A Produção Habitacional em Chapecó/SC: a ação pública na oferta de moradia**. 2011. Artigo. Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, 2011.

611 MARICATO, Ermínia. **Habitación e cidade**. 6. ed. São Paulo: Atual, 1997. (Espaço & Debate), pp.43.

nejamento nesse setor. Já os assentamentos informais preenchem de certa forma as lacunas deixadas pela atuação insuficiente destas políticas habitacionais e dos próprios agentes responsáveis pela produção habitacional, ao se revelarem incapazes de equacionar o problema da moradia no país.

Correm em paralelo a este processo os condomínios fechados, localizados distantes do centro urbano, possuindo um alto padrão de moradia, sendo destinados essencialmente à camada mais abastada da população, proporcionando muito conforto e isolamento. Esses condomínios oferecem uma falsa sensação de realidade perfeita, de uma sociedade sem desigualdades sociais e possuindo um alto padrão de vida, mediante um grande investimento.

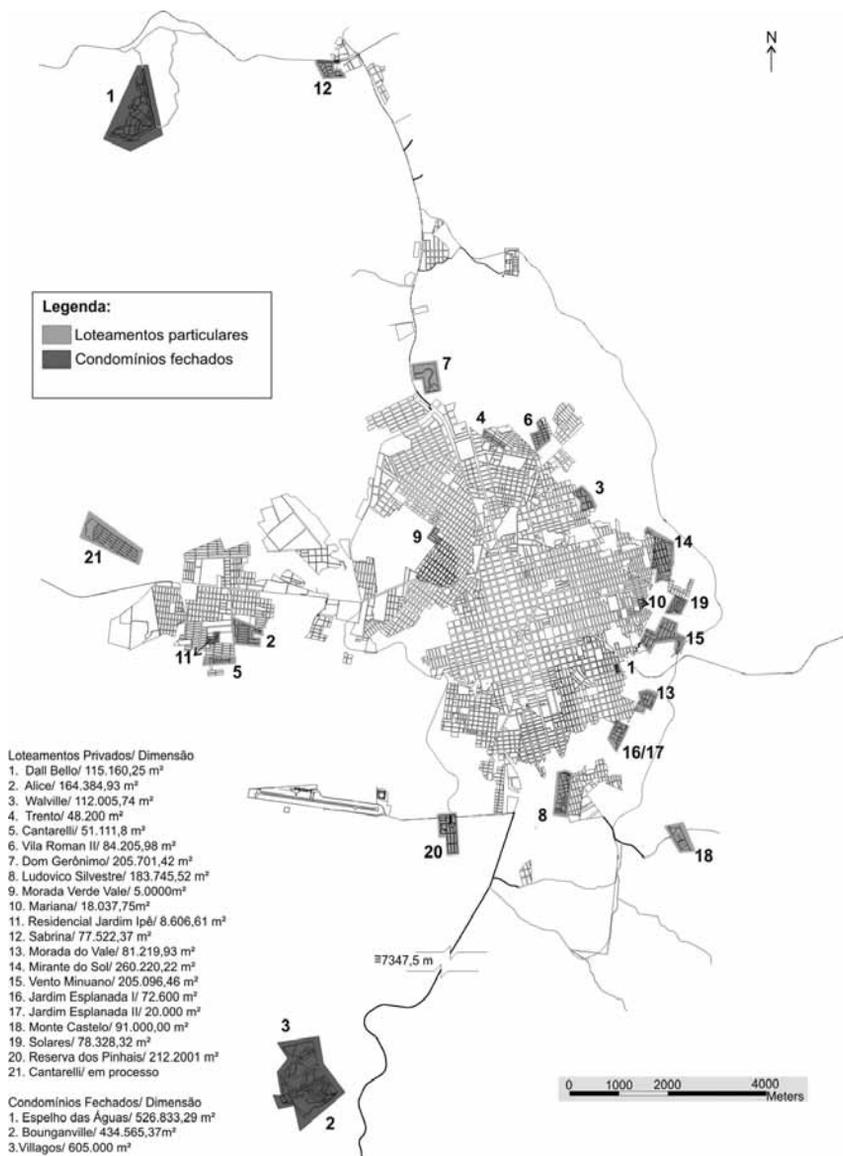
Partindo de tais compreensões, localizaram-se nos registros da Prefeitura Municipal de Chapecó, no recorte temporal de 2004 a 2010, os loteamentos e condomínios fechados produzidos pela ação privada na cidade (Figura 2). Foram registrados 21 loteamentos basicamente localizados na franja da malha urbana de Chapecó, e, num primeiro momento, o custo da terra é baixo, mas, ao colocar o empreendimento à venda, os imóveis passam a se valorizar quase que diariamente pelas melhorias nas suas imediações, pela especulação do mercado imobiliário e, muitas vezes, por investimentos públicos. Além destes, registraram-se 3 condomínios fechados, distantes do centro da cidade e de alto padrão habitacional.

Concomitantemente, foi realizada a consulta a 21 imobiliárias da cidade, no que se constatou que somente duas negociam novos lotes na cidade e que uma delas apenas revende a produção da outra, ou seja, o mercado de novos loteamentos e condomínio fechados está sobre o monopólio de apenas uma incorporadora.

Ao refletir sobre o novo panorama da habitação na cidade, observa-se uma intensificação na produção de loteamentos, principalmente se comparado ao período de atuação do BNH, e conseqüentemente de lotes, aumentando, assim, a oferta da moradia pelo mercado - muito facilitado pelo acesso aos financiamentos públicos. Esse contexto, somado à falta de empreendimentos habitacionais públicos, fez com que se compreendesse que um novo modelo de política habitacional nacional está posta. Nela não é mais somente o governo o responsável pela produção da habitação, pois

está operando fortemente com o setor privado nas suas mais diferentes fa-
 cetas (da construção, reforma de uma unidade a conjuntos habitacionais
 inteiros).

FIGURA 2 - Localização dos loteamentos privados e condomínios fechados a partir de 2004



Uma compreensão um pouco mais crítica aponta que o setor público se restringiu, na maior parte dos casos, ao papel de financiador e direcionador das possibilidades de resgate dos investimentos destinados à habitação. Na prática, o que se observa em Chapecó é que a produção da habitação está efetivamente “nas mãos” da iniciativa privada.

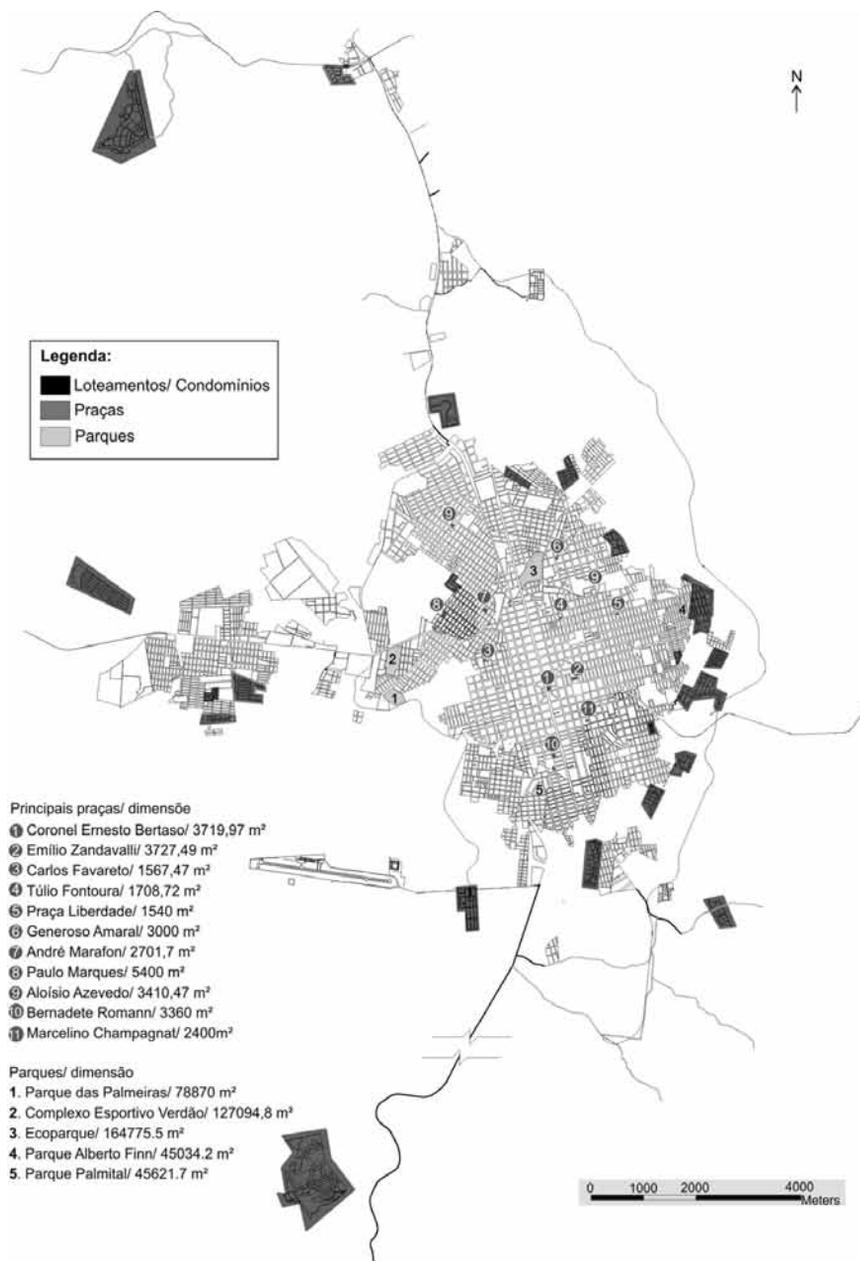
Partindo do pressuposto de que a habitação torna-se fielmente uma mercadoria geradora de grande quantidade de lucro, Bonduki⁶¹² afirma que a habitação no sistema capitalista é uma mercadoria como qualquer outra, e “a produção privada de moradias para gente de todas as classes sociais é uma das mais importantes áreas de aplicação do capital”.

Essa “nova” postura do governo demonstra um rompimento com a trajetória histórica da produção da habitação, no qual o poder público passa de identificador da demanda, planejador, projetista, executor, da habitação, para financiador e investidor do mercado, contratando ou acautando ideias de empresas privadas neste processo. Com isso, o Estado se isenta do papel de vistorias de obras, enviando para os investidores privados toda esta carga gerencial, mas vincula todo esse processo as regras de financiamento da Caixa Econômica Federal. Esse resgate de crédito com risco praticamente zero aqueceu sensivelmente a construção civil e o mercado imobiliário, pois entra em destaque um comprador/financiador aberto a altos investimentos.

A fim de compreender alguns dos impactos deste contexto sobre a qualidade de vida da comunidade, tornou-se importante analisar os principais espaços públicos da cidade (Figura 3). Foram visitados 11 praças e 5 parques e constatou-se algum tipo de intervenção em sua grande maioria, bem como a existência de vistoria constante para a conservação, evitando a degradação desses espaços. Ponto positivo são as iniciativas da municipalidade para qualificar estes locais.

612 BONDUKI, op. cit.

FIGURA 3 – localização dos principais parques e praças da cidade de Chapecó



Contudo, apesar de se perceber certa preocupação com estes locais, também foi possível notar que não existe um conceito de espaço público que norteie estas intervenções, gerando espaços muitas vezes “bonitinhos”, mas que não atendem plenamente às necessidades da comunidade. Isso demonstra que não existe uma real preocupação no que se refere ao descanso e bem-estar do chapecoense, mas sim intervenções pontuais, muitas vezes de cunho político-eleitoral, que estão bem longe do entendimento defendido pelo sociólogo Dumazedier⁶¹³

O conjunto de ocupações às quais o indivíduo pode entregar-se de livre vontade, seja para repousar, seja para divertir-se, recrear-se e entreter-se ou ainda, para desenvolver sua formação desinteressada, sua participação social voluntária, ou sua livre capacidade criadora, após livrar-se das obrigações profissionais, familiares e sociais.

Reforçando o descaso municipal acima citado, destaca-se o absurdo da Lei Municipal nº 202⁶¹⁴, que permite o parcelamento das áreas públicas dos loteamentos, significando mais um atentado contra o bem-estar do cidadão de Chapecó, atuando na contramão de um processo de moradia mais digna e desconsiderando totalmente a importância destas áreas para a qualidade de vida da comunidade.

O que realmente deve ser entendido aqui é que esta ação é uma medida desesperada da municipalidade para conseguir suprir a demanda habitacional das classes mais carentes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo por base a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade que explicitam o direito à cidade para todos, compreendendo neste o direito a terra, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, chega-se à constatação da exclusão espacial velada, sofrida principalmente pela população de baixa-renda, que o mercado imobiliário produz na cidade de Chapecó, principalmente quando promove a especulação desenfreada.

613 DUMAZEDIER, Joffre. **Lazer cultura popular**. São Paulo: Perspectiva, 1976, pp.34.

614 Lei Municipal nº 202 de 06 de janeiro de 2004, modificada em 17 de outubro de 2007.

Partiu-se da compreensão e constatação de que o mercado imobiliário em Chapecó, desde seus primórdios, sempre esteve sobre a gerência dos interesses privados e que esta situação se perpetua até os dias atuais. Na mão da iniciativa privada, o que se tem observado é que os lotes que deveriam se destinar às comunidades mais carentes estão sendo adquiridos pela classe média/alta e recebendo acréscimos, desvirtuando a sua destinação inicial e recebendo grande valorização.

Convém ponderar que a habitação não está limitada somente à economia de mercado e que traz consigo todo um histórico de ações e conceitos singulares que demonstram suas reais finalidades, que contribuem, ou não, para o bem-estar e a qualidade de vida da população. Dentre estes, destaca-se o lazer, a destinação da moradia às diferentes camadas da população, todavia, cabe ainda reforçar que se hoje boa parte da cidade se produz na ação privada, não é necessariamente com dinheiro privado, pois há grande injeção de investimentos públicos no mercado e que fazem deste responsável pelas questões identificadas.

O quadro se agrava ao analisar as áreas de lazer na cidade, pois a falta de uma compreensão do seu real significado, as intervenções isoladas e, por vezes, somente com cunho político-eleitoral, restringem a comunidade a ações pouco efetivas e fazendo parecer que a população necessita apenas de espaço para o seu lazer, o que está longe de ser uma verdade.

Contudo, parece clara a fragilidade e a pouca sustentabilidade da produção habitacional em Chapecó. De toda maneira, espera-se que as considerações advindas deste estudo possam auxiliar novas discussões e efetivas ações sobre o espaço, propiciando melhor entendimento do assunto e auxiliando positivamente a formulação de diretrizes, metas e resolução dos problemas que regem esta temática.

Cabe ainda ressaltar que a utilização da metodologia da ReCiMe permite abastecer o banco de dados geral da rede e, com isso, futuramente, realizar recortes temáticos mais específicos pela compreensão comparativa com situações semelhantes em outras regiões, gerando um panorama mais completo da complexa situação da moradia no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ALBA, Rosa Salete. **Espaço Urbano**: os agentes da produção em Chapecó. Chapecó: Argos, 2002.
- BELLANI, Eli Maria. Balsas e Balseiros no Rio Uruguai (1930-1950). In: **Cadernos do CEOM**. Chapecó – SC, v. 19, n. 23, 2006.
- BONDUKI, Nabil (org.). **Habitat**: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1997.
- BRASIL. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e pelo cidadão. 4. ed. Brasília: Pólis, 2005.
- CEOLIN, Sinara; MATIELLO, Alexandre. **A Produção Habitacional em Chapecó/SC**: a ação pública na oferta de moradia. 2011. Artigo. Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, 2011.
- DUMAZEDIER, Joffre. **Lazer cultura popular**. São Paulo: Perspectiva, 1976, pp.34.
- FORTES, Adílio. **A proto-história do município de Chapecó oeste de Santa Catarina**. São Paulo: Carthago Editorial, 1990.
- IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 11 abr. 2011.
- LEI Municipal nº 202 de 06 de janeiro de 2004, modificada em 17 de outubro de 2007.
- MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. 6. ed. São Paulo: Atual, 1997. (Espaço & Debate), pp.43.
- MONTEIRO, Ricardo. **Habitação e integração urbana**: um estudo de caso em programas habitacionais no município de Chapecó – SC. 2006. 182 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.
- POLI, Jaci. Caboclo: Pioneirismo e Marginalização. In: **Centro de Organização da Memória**: Para uma história do Oeste Catarinense. 10 anos de CEOM. Chapecó: UNOESC, 1995.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPECÓ. **Informações básicas sobre o município**. Chapecó: s/d.
- RECHE, Daniella. **Leis e Planos Urbanos na Produção da Cidade**: O caso de Chapecó, SC. 2008. 152 f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.
- ROSSETTO, Santo. Síntese Histórica da Região Oeste. In: **Centro de Organização da Memória**: Para uma história do Oeste Catarinense. 10 anos de CEOM. Chapecó: UNOESC, 1995.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1994. 157p.

SOUZA, Ângela Gordilho. **Limites do Habitar**. Salvador: EDUFBA, 2000. 452p. pp 15.

VILLELA, Ana Laura Vianna. Colonização, Cultura e Território: o caso de Chapecó. **Cadernos do CEOM** - ano 20, n.27, 2007.



EDUCAÇÃO E TURISMO: POLÍTICAS PÚBLICAS E FORMAÇÃO DE CIDADÃOS NO BAIRRO RESTINGA (PORTO ALEGRE-RS)

HERNANDA TONINI⁶¹⁵

MIRELLE BARCOS⁶¹⁶

RESUMO

A educação possui um papel fundamental na formação de pessoas capazes de buscar seu espaço na sociedade, contribuindo ativamente para o desenvolvimento das regiões. Partindo desse pressuposto, o presente artigo objetiva identificar a importância de políticas públicas para educação, focando o trabalho do IFRS - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul, Campus Restinga, em Porto Alegre. Trata-se de um bairro onde a comunidade vivencia o processo de exclusão e suas consequências - tráfico, violência, falta de oportunidades etc. Esta questão é constantemente discutida e divulgada na mídia em geral. A bibliografia foi recurso utilizado para o aporte teórico, bem como para construção da história do bairro, mediante livros editados com base na técnica de história oral. Foram aplicados questionários aos alunos do curso de Guia de Turismo, cujos resultados foram analisados quanti e qualitativamente. Entre os resultados, o curso é visto como oportunidade de ensino e valorização da região, elementos que possibilitarão melhores condições profissionais e de vida aos beneficiados.

Palavras-chave: Educação Profissional, Políticas Públicas, Exclusão, Restinga, Guia de Turismo.

⁶¹⁵ Hernanda Tonini é bacharel em Turismo (UNISUL), especialista em Gestão Empresarial (FGV) e Mestre em Turismo (UCS). Doutoranda em Desenvolvimento Rural (UFRGS). Docente do IFRS Restinga. E-mail: hernanda.tonini@restinga.ifrs.edu.br

⁶¹⁶ Mirelle Barcos é Guia de Turismo (UNISC), bacharel em Turismo (PUC RS) e especialista em Gestão Estratégica de Pessoas (FGV). Mestranda em Processos e Manifestações Culturais (FEEVALE). Docente do IFRS Restinga. E-mail: mirelle.barcos@restinga.ifrs.edu.br

1 INTRODUÇÃO

O bairro Restinga está localizado na zona sul, a 22 quilômetros do centro da cidade de Porto Alegre. Com características urbanas, é um bairro pobre, circundado por morros, sendo considerado o mais populoso do município. Tal situação é resultado de uma história que começou na década de 1960 com a remoção de famílias que viviam em casebres na área central de Porto Alegre, e que estavam “impedindo” – aos olhos do governo da época - o desenvolvimento urbano da Capital, a modernização. Desta forma, entendeu-se por bem retirar da área central, num processo compreendido pelos governantes como uma “higienização”, tantas vilas quantas fossem possíveis, deslocando estas pessoas para áreas bastante longínquas, como a Lomba do Pinheiro, a Cavalhada e a Restinga.

O trauma gerado pela forma e condição com que foram removidos os primeiros moradores da Restinga acabou por se traduzir numa identidade – “os removidos”, criando-se assim, novos vínculos, fortalecidos por causas comuns como “direitos humanos”, “dignidade”, “justiça social”. Estas expressões estão hoje enraizadas na linguagem e na atitude da comunidade da Restinga, que se estruturou politicamente em grupos de luta pelas necessidades básicas de direito, como educação, saúde e habitação.

Hoje, entre a nomeação de Velha e Nova, a Restinga é um universo de paradoxos e um mosaico cultural. A beleza da organização de movimentos comunitários e autogestionários em um bairro cuja história é marcada pelo abandono político e exclusão exige visibilidade. O orgulho de ser “da Tinga” contrasta com notícias de capa de jornais sobre assassinatos, estupros, tráfico de drogas e prostituição neste bairro.

Além disso, há na Restinga diversas manifestações culturais (carnaval, capoeira, poesia, desenho, hip hop, grafiteagem, rádio comunitária, entre outras), e todos esses elementos representam a riqueza social que tem esta comunidade, e como ela respondeu positivamente a tudo que lhe ocorreu no início da formação do bairro, que até hoje vive em função da luta por melhores condições de vida.

Desta luta é que surge o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFRS). Após diversas solicitações por uma instituição de ensino no

bairro, por fim é instalado um Campus na Restinga, como parte das políticas públicas, proporcionando ensino gratuito a uma população carente de informação, profissionalização e valorização.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS, EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TURISMO

O Estado possui diferentes formas de atuação na sociedade, contemplando as mais diversas áreas. Para legalizar suas ações, a administração pública realiza decisões em âmbito federal, estadual ou municipal. Estas ações refletem em políticas públicas, que possuem algum objetivo final. Segundo Höfling⁶¹⁷, podemos entender a noção de políticas públicas “como o ‘Estado em ação’ [...] é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”.

Na concepção de Dye⁶¹⁸, política pública é “tudo o que o governo decide fazer ou não”, sendo fundamental que o processo para defini-la envolva órgãos públicos. Barretto⁶¹⁹ acrescenta a esta definição a preocupação com a coletividade, afirmando que devem ser entendidas por políticas públicas as ações do Estado orientadas pelo interesse da sociedade.

No entanto, verifica-se com frequência que muitas ações do poder público são permeadas por interesses particulares, ao invés do foco no bem-estar comum. A elaboração de políticas públicas envolve um grande número de variáveis, pois dizem respeito ao funcionamento dos ambientes econômico, físico, social e político, sofrendo constantes mudanças, em processo de ação e reação⁶²⁰.

Uma das áreas contempladas com ações do Estado é a educação, cuja concepção, acompanhamento e controle devem ser objeto de política pública, sujeita à deliberação do legislativo e controle social. O foco neste artigo converge para a educação profissional e tecnológica que,

617 HÖFLING, E. Estado e políticas (públicas) sociais. In: **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, pp. 30-41. p. 31.

618 Apud HALL, C. Michael. **Planejamento turístico**: políticas, processos e planejamento. São Paulo: Contexto, 2001. p. 26.

619 BARRETTO, Margarita. **Turismo, políticas públicas e relações internacionais**. Campinas: Papirus, 2003.

620 HALL, op. cit.

em termos universais, e no Brasil em particular, reveste-se cada vez mais de importância como elemento estratégico para a construção da cidadania e para uma melhor inserção de jovens e trabalhadores na sociedade contemporânea, plena de grandes transformações e marcadamente tecnológica⁶²¹.

Da mesma forma que outras organizações públicas e privadas, a escola vem passando por um período de constantes transformações por causa das demandas da sociedade como um todo. Desde a educação de base, até o ensino técnico e profissionalizante, são necessárias revisões acerca do posicionamento de gestores e professores no intuito de preparar não apenas profissionais competentes, mas, principalmente, cidadãos responsáveis e comprometidos consigo e com o outro.

Neste sentido, Deluiz⁶²² aponta para as diferenças existentes entre as necessidades do mercado, em termos de competências específicas para ser um bom profissional, e o processo de crescimento individual e coletivo, que requer uma série de habilidades diferentes daquelas propostas apenas pelo sistema produtivo.

No processo de construção destas competências, é preciso, pois, propiciar uma formação que permita aos trabalhadores agir como cidadãos produtores de bens e de serviços e como atores na sociedade civil, atendendo a critérios de equidade e democratização sociais. Neste sentido, ao conjunto das competências profissionais acrescem-se as competências políticas, que permitiriam aos indivíduos refletir e atuar criticamente sobre a esfera da produção (compreendendo sua posição e função na estrutura produtiva, seus direitos e deveres como trabalhador, suas necessidades de participação nos processos de organização do trabalho e de acesso e domínio das informações relativas às reestruturações produtivas e organizacionais em curso), assim como na esfera pública, nas instituições da sociedade civil, constituindo-se como atores sociais dotados de interesses próprios que se tornam interlocutores legítimos e reconhecidos.

Para este artigo, cabe salientar o papel do poder público no Brasil na relação educação e turismo, mediante dois aspectos legais norteadores: a determinação da profissão de Guia de Turismo e a instalação de instituições de ensino público contendo cursos de formação nesta área.

621 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Políticas públicas para educação profissional e tecnológica**. Brasília, 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/p_publicas.pdf>. p. 7.

622 DELUIZ, Neise. A globalização econômica e os desafios à formação profissional. **Boletim Técnico do Senai**. 1996. Disponível em: <<http://www.senac.br/INFORMATIVO/bts/222/boltec222b.htm>>.

Segundo o decreto nº 946 de 10 de janeiro de 1993, é considerado guia de turismo o profissional que, devidamente cadastrado na Embratur, exerça as atividades de acompanhamento, orientação e transmissão de informações a pessoas ou grupos, em visitas, excursões urbanas, municipais, estaduais, interestaduais, internacionais ou especializadas. Considerando-se todo período de acompanhamento, o Guia é a principal ligação entre o visitante e os prestadores de serviços turísticos, repassando todas as informações acerca da região visitada⁶²³.

A partir desta normatização, para que o indivíduo seja um profissional guia de turismo, deve realizar curso reconhecido na área, recebendo certificação ao final e cadastrando-se junto ao Ministério do Turismo. Tal formação é oferecida em instituições particulares – sendo que o aluno tem custos mensais e deve arcar com despesas de viagens técnicas – e mais recentemente vem sendo oferecido por instituições governamentais, como é o caso dos Institutos Federais. Através da disponibilização do curso de Guia de Turismo de forma gratuita por alguns campi, muitas pessoas têm a possibilidade de obter tal certificação, reduzindo limitadores como acesso físico e financeiro.

O trabalho de unir a visão acadêmica com a prática, fortalecendo e enfatizando esta última, é um dos propósitos dos Institutos Federais, tendo entre seus cursos o ensino técnico e profissionalizante. Além disso, cabe aos Institutos a articulação com a comunidade local e suas necessidades, promovendo o desenvolvimento local e a busca por condições de vida mais digna às classes menos favorecidas⁶²⁴.

O entendimento preliminar da educação tecnológica provém de uma concepção ampla e profunda da educação, que preencha os estágios formativos construídos nos processos básicos dos valores inerentes ao ser humano, privilegiando as vertentes da tecnologia, admitindo o trabalho como categoria de saber e de produção⁶²⁵.

Os cursos tecnológicos no país tiveram início na década de 1970, primeiramente no Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, no

623 CHIMENTI, Silva; TAVARES, Adriana de Menezes. **Guia de Turismo: o profissional e a profissão**. São Paulo: SENAC, 2007.

624 PACHECO, Eliezer. **Os Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica**. Natal: IFRN, 2010.

625 MEC, op. cit., p. 14.

estado de São Paulo e, posteriormente, expandiram pelos demais estados, como projeto do Governo Federal. Estas instituições passaram a incluir vários níveis de formação na área tecnológica, desde o médio ao superior, com formação docente e pós-graduação. Desde então, a educação tecnológica passou por inúmeras alterações, até chegar à composição atual da Rede Federal de Educação Profissional.

A implantação dos Institutos Federais faz parte do conjunto de políticas públicas adotadas pelo governo federal no intuito de contemplar a educação profissional e tecnológica, buscando, além de profissionalização, formação de cidadãos. Outro ponto importante é o fato de que os Institutos levam em consideração as peculiaridades da região onde estão inseridos, tendo seus cursos voltados para tais necessidades⁶²⁶.

3 RESTINGA: (DE) FORMAÇÃO?

O bairro Restinga tem sua construção depois de um processo de exclusão, vivenciado por diversas comunidades brasileiras. A região, distante 22 quilômetros do centro de Porto Alegre, é rodeada de morros e até a sua ocupação, iniciada na década de 1960, prevalecia mata nativa, cortada pelo Arroio do Salso.

Todo o processo de formação está associado ao desenvolvimento da área central do município, durante a primeira metade do século XX, com a abertura de grandes avenidas e construção de prédios modernos. Paralelamente, a infraestrutura não acompanhou o mesmo ritmo de crescimento e fez com que o espaço fosse ocupado de forma desorganizada e ineficiente. Neste contexto, foi criado o DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação, em 1965, no intuito de buscar alternativas para a população que vivia em condições de precariedade, “escondendo-as” e criando uma realidade bem diferente daquela que queria mostrar.

Esta campanha de remoção, iniciada pelos militares e por eles intitulada de “remover para promover”, retirava as pessoas que viviam em “vilas” na área central e encaminhava para regiões mais distantes e que em um primeiro

626 PACHECO, op. cit.

momento não ofereciam condições de habitabilidade. Nesta proposta, moradores das vilas Theodora, Marítimos, Ilhota e Santa Luzia foram removidos em 1966 para a vila Restinga Velha. A inexistência de infraestrutura neste novo ambiente apenas reproduziu os mesmos problemas vivenciados até então em um outro espaço: esgoto a céu aberto, falta de calçamento, moradias precárias, falta de energia, entre outros. Segundo o relato de uma moradora:

Eu ia trabalhar e deixava a casa fechada porque era deserto (...) De noite, quando eu vinha, era escuridão e eu perdia a rua (...) Caminhava, caminhava e olhava, assim no escuro. Não era (...) Caminhava pro outro lado, não era. E perdia umas cinco seis vezes, quando trouxeram pra cá (...) O ônibus era ralado (...) nós, às quatro e meia tinha que estar na parada pra ir pro centro. (...) Assim, de manhã me levantava, olhava a Estrela Dalva e seguia reto. Quando via, o ônibus vinha vindo⁶²⁷.

Para outra moradora, faz-se bastante presente a falta do mínimo para sobreviver:

O início foi triste. Não tinha água, não tinha luz, e os refrigerantes que a gente comprava, nós fazíamos um buraco bem fundo no chão e colocava ali as frutas e os refrigerantes para ficarem bem geladinhos. (...) Os homens iam trabalhar às cinco da manhã e vinham só a noite. Não tinha outro ônibus, e seis meses o ônibus foi de graça, depois fizeram abaixo-assinado para pagar, pra vir mais ônibus. E conseguimos. Num tantinho entraram três ônibus pra nós⁶²⁸.

A água, elemento fundamental de sobrevivência, também representava uma dificuldade na região:

Água não tinha. Água vinha de quinze em quinze dias com a pipa, mas a gente não tinha vasilhas pra botar a água e passava sede (...) Depois achamos água aqui numa figueira. Até com a figueira terminaram, com o calçamento desapareceu (...) Abrimos um poço com as mãos e dali nós tirávamos água, mas era água, era barro. Nós botávamos um pano em cima do balde ou lata e derramava o barro, porque ali tinha escorpião, tinha tudo que era bicho⁶²⁹.

Para buscar soluções para estas dificuldades, o governo elaborou em 1969, um projeto habitacional chamado Nova Restinga, além da implantação do Distrito Industrial na região. Para ter acesso à moradia, os

627 SECRETARIA MUNICIPAL DA CULTURA. **Memória dos bairros**: Restinga. Porto Alegre: SMC, 1990. p. 7.

628 Loc. cit.

629 SMC, op. cit., p. 7.

critérios utilizados excluíram 90% da população local, obrigando-as a permanecer na condição injusta, assistindo à ocupação por parte de pessoas desconhecidas e providas de prerequisites que os moradores da Restinga Velha não possuíam. Além disso, muitas pessoas conseguiram a casa por meio de “apadrinhamento”, como afirma um dos moradores:

Eu morava na Cavahada, em casa alugada, e o sonho do trabalhador é ter sua casa própria. A Restinga estava começando a propiciar moradia própria ao trabalhador (...) Como muitos, na Restinga, conseguimos por baixo dos panos. Acordinho. O pai conhecia um cara, tinha relação com um cara, assim por diante⁶³⁰.

O projeto não saiu efetivamente do papel, e a vinda destes novos moradores para suas casas criou uma divisão no bairro entre sua população, sendo legitimada pelo restante do município: a Restinga Velha e a Restinga Nova. E este contexto tem seus reflexos na relação comunitária, na existência, por exemplo, de duas escolas de samba – a União da Tinga e o Estado Maior da Restinga, pertencentes, respectivamente, à velha e à nova área do bairro. E também, um jeito de ser e de viver de lutas contínuas e de organizações comunitárias de posicionamento forte, que tem conseguido, nos últimos anos, serem ouvidas e atendidas pelo poder público. De acordo com o Censo do IBGE (2000), a Restinga é um dos bairros mais populosos de Porto Alegre com, aproximadamente, 54 mil habitantes, o que representa 3,95% da população do município. A estimativa é que o bairro tenha ultrapassado 100 mil habitantes nos últimos anos. Com área de 38,56 km², representa 8,10% da área do município, e sua densidade demográfica é de 1.394,29 hab/km². A taxa de analfabetismo é de 6%, e o rendimento médio dos responsáveis por domicílio é de 3,6 salários mínimos.

É sob esta perspectiva que se entende fundamental a aproximação de um olhar docente preocupado com as problemáticas locais, fundadas neste histórico de exclusão social, que carrega todas as mazelas possíveis - tráfico, violência, prostituição, marginalidade -, mas também todas as virtudes representadas de diversas formas: na musicalidade, no artesanato, no carnaval, na capoeira, na poesia, na grafitação, na politização, na organização

630 Ibid., p. 14.

comunitária, na ampla noção de direitos humanos e cidadania. Cabe a busca por um entendimento que viabilize um diálogo integral e continuado com estas diferentes comunidades da Restinga representadas pelos jovens adultos, que passarão a frequentar, conviver e construir conhecimentos em um mesmo ambiente: o Campus Restinga do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia.

4 HISTÓRICO DO IFRS CAMPUS RESTINGA

O Campus Restinga do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul está localizado no extremo sul do município de Porto Alegre, no Bairro que leva o mesmo nome da instituição.

A busca da comunidade pela “Escola Técnica Federal de Porto Alegre na Restinga” iniciou em 8 de maio de 2006 com a criação da Comissão Pró-implantação dessa unidade de ensino. Esse grupo foi composto por movimentos sociais como militantes da educação, da economia solidária e das Organizações Não Governamentais (ONG’s).

A mobilização da comunidade pela construção da escola coincidiu com um contexto nacional de grande valorização da formação profissional e, também, com investimentos expressivos do Governo Federal. Desde 2005, a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, vinculada ao Ministério da Educação, passa por uma profunda transformação que abrange não só a reestruturação física com investimentos em obras, laboratórios, equipamentos e reformas, mas também a ampliação e criação de novas vagas para servidores técnicos administrativos e docentes.

No ano de seu Centenário, a Rede Federal de Educação Tecnológica passou por um processo de reorganização. Com a aprovação da Lei 11.892/08, foram criados 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, que estão presentes em todos os estados, oferecendo ensino médio integrado, cursos superiores de tecnologia, bacharelado em engenharias e licenciaturas.

Com o objetivo de fortalecer sua inserção no ensino, pesquisa e extensão, estimular o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas, estender seus benefícios à comunidade, os Institutos Federais devem oferecer metade das vagas ofertadas para os cursos técnicos de nível médio.

Em abril de 2008, o então CEFET-BG assumiu a coordenação da implantação do que seria mais uma de suas Unidades de Ensino Descentralizadas. A valorização do diálogo com a comunidade foi fundamental para o início das atividades de implantação. Parte dessa conversação resultou na realização do Seminário e posteriormente da Audiência Pública para a definição de cursos a serem oferecidos pela instituição. O resultado da Audiência apontou para o desenvolvimento de 7 (sete) eixos tecnológicos: Controle e Processos Industriais, Informação e Comunicação, Hospitalidade e Lazer, Infraestrutura, Gestão e Negócios, Recursos Naturais e Produção Cultural.

O Campus Restinga foi contemplado pela chamada Pública 01/2007 SETEC-MEC, que inaugurou o Plano de Expansão da Rede Federal Fase II, prevista para até o ano de 2010. Essa conquista constituiu uma grande vitória para o município e para a Restinga, garantindo o fortalecimento de políticas públicas para a educação e para a inclusão social.

Atualmente, o campus desenvolve suas atividades em uma sede provisória, ofertando 3 cursos técnicos subsequentes (Informática para Internet, Guia de Turismo e Administração) para 220 alunos, além do ensino médio integrado em Informática para Internet e Eletrônica, desenvolvendo diversas atividades de cunho social com a comunidade. A sede definitiva do campus encontra-se em fase de construção e terá mais de 6.800 m² de área construída. Com isso, a instituição irá ampliar a oferta dos cursos e vagas, com previsão de atender a aproximadamente 1.200 alunos nos próximos anos, nas modalidades Ensino Médio Integrado, Ensino Médio Subsequente, PROEJA e Ensino Superior.

O Campus possui, como proposta de trabalho, o desenvolvimento de projetos de inclusão social, muitos deles através de parcerias com outras instituições sem fins lucrativos (escolas, ONGs, associações comunitárias etc.), priorizando o ensino público e gratuito. Entre as atividades realizadas, algumas delas relacionadas à atividade turística, tais como saída de campo no bairro Restinga com o tema Remover para Promover, orientação e cartografia para o turismo, palestras com profissionais do setor, além de visitas técnicas.

5 METODOLOGIA

Para articular a prática com a teoria, foi utilizado o recurso bibliográfico no referencial teórico, bem como para identificar a história da formação do bairro Restinga, principalmente em livros de memória de bairros, associado a entrevistas com moradores.

Em um segundo momento, foi aplicado um instrumento de pesquisa com 48 dos 49 alunos matriculados no curso de Guia de Turismo. O instrumento era composto de 16 questões, sendo 4 fechadas e 12 abertas. Os resultados foram tabulados e analisados quanti e qualitativamente, conforme segue.

6 RESULTADOS E ANÁLISE

Da amostra pesquisada, 60% dos alunos são do sexo feminino. A idade dos respondentes é bastante variada, com destaque para 21 a 30 anos (36%) e 31 a 40 anos (26%), seguidos da faixa de 41 a 50 anos (14%). É considerável o percentual de alunos com mais de 51 anos (12%), igualando-se com o percentual de estudantes com menos de 21 anos (12%). Com isso, o perfil das turmas se mostra bastante diversificado nas suas vivências, o que contribuiu para a troca de experiências e a construção do conhecimento nas diferentes disciplinas.

Para realizar o curso de Guia de Turismo é obrigatório que o aluno já tenha concluído o ensino médio. Assim, a grande maioria dos pesquisados possui apenas o ensino médio, que é prerequisite (88%), uma pequena parcela possui graduação (10%) e um número muito reduzido é pós-graduado (2%). A procura do curso de guia por pessoas que já possuem uma formação de ensino é bastante reduzida, enquanto que a maioria não possui uma profissão e acredita que pode obtê-la mediante o curso técnico.

Um número considerável de alunos (31%) estava há mais de 9 anos sem estudar, seguido de 27% da amostra que não estava em uma instituição entre 1 e 3 anos. Com o mesmo percentual (13%) estão os alunos que não interromperam os estudos e os respondentes que ficaram parados entre 3 e 5 anos. Alguns (10%) estavam há menos de 1 ano sem estudar e

uma pequena parcela (6%) não estudava entre 7 e 9 anos. Estes resultados dão fortes indícios de que a existência de uma instituição de ensino, principalmente gratuito, é a chance que muitas pessoas têm de retomar os estudos, interrompidos por diferentes motivos, ou, ainda, de dar-lhes continuidade. Complementando este ponto, a questão 13 identificou que 57% dos alunos não estariam estudando se o campus Restinga não tivesse sido implantado. Por outro lado, 26% dos respondentes afirmaram que poderiam estudar mesmo assim. Alguns alunos (17%) indicaram que talvez estivessem estudando. A dificuldade de acesso ao ensino, seja em função financeira como também de deslocamento, apareceu em muitas respostas, fortalecendo o papel de destaque das instituições de ensino públicas, tanto como forma de propiciar ensino, como profissionalização, melhoria de vida e autoestima.

A grande maioria dos estudantes nasceu em Porto Alegre (73%) e apenas 27% é proveniente de outras cidades. Deste percentual, destacam-se os motivos relacionados à busca de mais oportunidades e trabalho na capital, pois nos municípios do interior estas opções são reduzidas, caracterizando um processo migratório ligado às chances de trabalho e renda.

A ideia inicial do IFRS Restinga é contemplar com ensino gratuito e de qualidade às pessoas da comunidade local, mesmo sendo aberto a toda população. Assim, 65% dos entrevistados residem na Restinga, enquanto que o restante dos alunos residem em outros bairros, sendo alguns próximos do Instituto e outros mais distantes. A facilidade de acesso contribuiu para que os moradores da Restinga possam dar continuidade a seus estudos, proporcionando formação profissional para uma comunidade que até então vivia em um processo de exclusão.

Quando questionados sobre a etnia da qual descendem, destacam-se a afro, italiana, alemã, portuguesa, indígena. Ainda são citadas as descendências de polonês, espanhol, judeu, sírio-libanês, uruguaio. Além disso, muitos indicaram mais de uma ascendência, o que identifica a miscigenação da população. Tal variedade de etnias reflete a diversidade cultural que compõe a identidade do país, e que tem se tornado um atrativo turístico que gera um fluxo considerável de pessoas, por diferentes regiões do país.

Quanto à atuação na atividade turística, apenas 13% dos alunos estão atuando em alguma área do turismo. Apesar de a maioria dos respondentes não estar trabalhando no setor turístico atualmente (77%), esta vontade é uma das principais expectativas profissionais citadas, pois a metade da amostra (50%) pretende atuar em alguma atividade afim com o turismo e 25% esperam atuar com guiamo, de forma mais pontual. O empreendedorismo tem sido incentivado e representa 9% das expectativas dos respondentes. A possibilidade de realizar viagens foi indicada por 7%. Uma pequena parcela (5%) está interessada em fazer a graduação em turismo depois da conclusão do curso de Guia. A expectativa de mais oportunidades profissionais em outras áreas é a expectativa de 4% dos alunos.

O objetivo principal dos estudantes está ligado às questões profissionais, seja por motivos pessoais, tais como o gosto por viajar ou lidar com pessoas, como também por fatores mercadológicos, visto que a atividade turística está em forte expansão no mundo todo. No Brasil, o setor vem sendo forte e positivamente influenciado pelos eventos esportivos, principalmente a realização da Copa do Mundo, o que faz com que se dirijam esforços em prol da qualificação de produtos e serviços.

Quando questionados sobre o que os motivou a escolher o curso, 35% responderam que gostam de viajar, conhecer lugares, pessoas e culturas. Com praticamente metade das primeiras motivações (17%), os alunos identificaram que escolheram o curso de Guia de Turismo como uma alternativa de trabalho. O fato de identificar-se com a área foi a motivação de 13% dos respondentes. Em menor número, foram indicados o aprendizado de idiomas (11%), a obtenção de conhecimento e informação (10%), fatores pessoais (8%) e alternativa de estudo (6%). A relação existente entre cursos na área do turismo e a possibilidade de viajar e conhecer novos lugares não é exclusividade de alunos de cursos de Guia de Turismo, pois estatísticas apontam esta situação com estudantes de graduação. A grande diferença talvez esteja no índice de desistência, que é bastante reduzido no caso do curso de Guia, o que poderia resultar em nova pesquisa, pois os motivos são diversos: o fato de o curso ser gratuito, a formação em período menor e profissionalizante, entre outros.

Quanto à disponibilização do curso de Guia de Turismo no campus da Restinga, 42% consideram a iniciativa ótima. A valorização da zona sul é apontada por 17% dos alunos. Para 13%, destaca-se o fato do curso ser uma oportunidade de evolução profissional, 10% analisam como oportunidade de ensino gratuito e de qualidade, 8% avaliam o curso na região como algo bom e 4% como uma novidade. Com mesmos percentuais (2% cada), os alunos percebem o curso com pouca divulgação, com a necessidade de ter mais professores do setor turístico e ainda 2% não responderam a questão. De modo geral, esta questão teve basicamente respostas que ligam a vinda do IFRS a resultados positivos para a comunidade. Para uma população que até então não foi ouvida e atendida, a implantação de uma rede de ensino gratuito e de qualidade é uma forma de valorização da região, que, assim, pode iniciar um processo de revitalização não apenas físico-estrutural, mas principalmente social e emocional.

Com relação ao sentimento que os alunos demonstram por estarem realizando o curso de Guia de Turismo, 58% sentem-se felizes e muito bem. O acesso à informação e conhecimento é o sentimento apresentado por 23% dos alunos. Parte dos respondentes (11%) relaciona ao fato de estar gostando e aproveitando a oportunidade. O fato de conviver com outras pessoas é indicado por 4% dos alunos, bem como o sentimento de arrependimento pela pausa nos estudos (4%). Novamente, os resultados apontam para sentimentos positivos; sentimentos estes que serão responsáveis pela revitalização da comunidade da Restinga, contribuindo para melhora da estima e fortalecimento da identidade local.

Para concluir a pesquisa, os alunos foram questionados acerca do significado do IFRS Restinga para a família. Para 33%, os familiares percebem o campus como uma oportunidade de ensino, de oferta gratuita e de qualidade. Para boa parte (25%), os familiares gostaram da instalação do campus e torcem pelo sucesso daqueles que estão cursando. A importância do Instituto também possui significado de destaque, pois 21% dos alunos visualizam o benefício à comunidade como um todo. Para 13% dos respondentes, o campus significa oportunidade profissional. Apenas 8% não sabem ou não identificam significância.

A importância percebida pela família é um elemento que anda lado a lado com o crescimento dos alunos, pois contribuiu com o sentimento de

valorização pessoal. Além disso, o questionário foi aplicado com os atuais alunos, no entanto, a abrangência do Instituto vai muito além, contemplando outros integrantes da família mediante alternativas de ensino futuras (para aqueles que ainda não chegaram à fase de ensino integrado e técnico), bem como as atividades de extensão que já vêm sendo realizadas.

Talvez, este contexto de valorização – não apenas via Instituto, mas pelas mãos da educação como um todo – esteja auxiliando para uma (re) forma na Restinga, pois, segundo apontamentos de Rego⁶³¹:

Algo está chamando a atenção nos últimos anos, inclusive ensejando reportagens na mídia portoalegrense: os números relativos à violência, na Restinga, vêm caindo sensivelmente. Isso não significa que lá não exista violência e forte influência do narcotráfico, nem que deixaram de existir crimes como assassinatos, estupros ou assaltos, nem que eventualmente não ocorra algum crime por demais impactante, devido ao grau de bestialidade nele envolvido. No entanto, chama a atenção que os números gerais, envolvendo todos os tipos de violência, estejam caindo de modo significativo, quando pela cidade, pelo Rio Grande do Sul, pelo Brasil, pela América Latina, esses números, inversamente, venham crescendo de um modo cada vez mais alarmante. Se na Restinga o desemprego, a falta de policiamento, a precariedade das condições socioeconômicas são similares a tantos outros lugares onde a violência cresce, por que lá esses números diminuem? A explicação deve ser múltipla, mas me parece que não há como desconsiderar que, no eixo central explicativo, há de estar o trabalho sistematicamente desenvolvido por muitos professores de escolas municipais, engajados numa linha pedagógica municipal que, na Restinga, encontrou, talvez, o seu espaço de melhor aceitação sucesso. Esses professores vêm, gradativa e cumulativamente, por toda a década de 1990 e anos iniciais deste século XXI, alicerçando a sua pedagogia numa valorização existencial das questões étnicas, culturais e cotidianas daquele mundo mais proximamente vivido por seus habitantes. E valorizam essas questões não apenas no sentido da compreensão analítica do *já acontecido*, mas no sentido do agenciamento dialógico do *vamos fazer acontecer*. Parece-me que isso deva ser fundamental para a explicação de uma geral e persistente diminuição de números relativos à violência, principalmente considerando que a violência nas periferias dos grandes centros urbanos é exercida, sobretudo, por adolescentes – ao que parece, os adolescentes, na Restinga, estão encontrando o semeadouro de uma nova escola, mostrando que um outro agenciamento de motivações intersubjetivas é possível.

631 REGO, Nelson. **Geração de ambiências**: três conceitos articuladores. Educação PUC-RS. Vol 33, n.1, 2010. p. 50.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há dúvida, com esta pesquisa, de que o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul, através do Campus Restinga, trouxe uma contribuição importante para a comunidade do bairro: o Curso Técnico de Guia de Turismo do IFRS no bairro Restinga é a primeira iniciativa de formação profissional em turismo, com 2 turmas de 40 alunos – sendo que 65% são moradores do bairro.

Com os movimentos em torno das práticas turísticas inerentes ao processo de formação dos alunos será possível dar partida a muitas outras ações relacionadas ao turismo, de forma organizada, segmentada por público, por temática, dando visibilidade ao que se considera valioso para os moradores, e oferecendo aos futuros Guias a possibilidade de atuação profissional no seu próprio bairro. Neste sentido, entende-se que, como resultado social, o que ocorre na maioria dos processos de desenvolvimento turístico de localidades, a Restinga passará a se perceber com outros olhos, e a possibilitar que pessoas externas ao bairro também tenham condições de percebê-la de uma forma mais verdadeira, inteira e livre de preconceitos.

A participação da comunidade mediante representantes ativos figura um importante diferencial para que o bairro reverta a situação de exclusão e esquecimento vivenciada desde a criação até os dias de hoje. Paralelamente, a vontade política precisa responder às necessidades apresentadas nas manifestações dos moradores, desenvolvendo políticas públicas aliadas ao interesse da comunidade.

Fica claro através dos resultados que o campus Restinga do IFRS trouxe apenas contribuições para a reconstrução do bairro, não apenas em termos estruturais e de ensino profissionalizante, mas, principalmente, no ato de reconhecer direitos individuais e coletivos garantidos pela legislação federal. Direitos estes que fazem com que os moradores sintam-se valorizados e também responsáveis pela revitalização da Restinga, cujo futuro, se alicerçado na educação, será certamente promissor.

REFERÊNCIAS

- BARRETTO, Margarita. **Turismo, políticas públicas e relações internacionais**. Campinas: Papirus, 2003.
- CHIMENTI, Silva; TAVARES, Adriana de Menezes. **Guia de Turismo: o profissional e a profissão**. São Paulo: SENAC, 2007.
- DELUIZ, Neise. A globalização econômica e os desafios à formação profissional. **Boletim Técnico do Senai**. 1996. Disponível em: <<http://www.senac.br/INFORMATIVO/bts/222/boltec222b.htm>>. Acesso em: 24 mar. 2011.
- HALL, C. Michael. **Planejamento turístico: políticas, processos e planejamento**. São Paulo: Contexto, 2001.
- HOFLING, E. Estado e políticas (públicas) sociais. In: **Cadernos Cedex**, ano XXI, n. 55, pp. 30-41.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Políticas públicas para educação profissional e tecnológica**. Brasília, 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/p_publicas.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2011.
- NUNES, Marion Kruse. **Restinga**. Porto Alegre: Unidade Editorial, 1997.
- PACHECO, Eliezer. **Os Institutos Federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica**. Natal: IFRN, 2010.
- REGO, Nelson. **Geração de ambiências: três conceitos articuladores**. Educação PUC-RS. Vol 33, n.1, 2010. P. 46-53.
- SECRETARIA MUNICIPAL DA CULTURA. **Memória dos bairros**: Restinga. Porto Alegre: SMC, 1990.



AVALIAÇÃO DO CAPITAL SOCIAL NO AMBIENTE UNIVERSITÁRIO: UMA EXPERIÊNCIA NO EXTREMO OESTE CATARINENSE

ALYNE SEHNEM⁶³²

JANAINA MACKE⁶³³

RESUMO

O conceito de capital social relacionado com o desenvolvimento econômico de regiões e países começou a ganhar importância na década de 1990. Apesar disso, sua mensuração ainda enfrenta algumas dificuldades, por necessitar de uma combinação de medidas estatísticas para encontrar resultados fidedignos com a realidade da comunidade analisada. Esse estudo tem como objetivo avaliar o nível de capital social em três municípios do Extremo Oeste Catarinense: Maravilha, São José do Cedro e São Miguel do Oeste. O trabalho tem também o propósito de identificar fatores relevantes na geração e desenvolvimento do capital social na percepção dos acadêmicos dos cursos de Administração e Agronomia de uma instituição de ensino superior local. Foi utilizada como base a pesquisa bibliográfica fundamentada nos estudos de Macke (2006), Sarate e Macke (2007), e o modelo desenvolvido por Onyx e Bullen (2000). Foram utilizadas as ferramentas estatísticas de análise descritiva, análise fatorial, análise de regressão e análise de variância, com o auxílio do software SPSS (*Statistical Package for the Social Science*). A análise das descobertas da pesquisa leva em conta os aspectos socioculturais da região em estudo e procura, assim, construir relações que estejam alinhadas com as especificidades e com as forças endógenas do local.

Palavras-chave: Capital Social; Comunidade; *Survey*; Desenvolvimento Local.

⁶³² Mestre em Administração pela Universidade de Caxias do Sul (PPGA/UCS). Professora e Coordenadora do Curso de Administração na Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), Campus de Maravilha, Pinhalzinho e Unidade de Mondai.

⁶³³ Doutora em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora e pesquisadora do programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Caxias do Sul (PPGA/UCS).

1 INTRODUÇÃO

O conceito de capital social relacionado com o desenvolvimento econômico de regiões e países começou a ganhar importância na década de 1990 com a obra de Robert Putnam “*Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy*”. Nessa obra, Putnam conceituou o capital social como característica da organização social, citando como exemplo a confiança, normas e redes que podem melhorar a eficiência da sociedade, facilitando ações coordenadas⁶³⁴.

No decorrer dos anos, os estudos sobre o tema capital social foram abordados por diferentes áreas de conhecimento, tais como a sociologia, as ciências políticas, a administração, a economia. Essas áreas buscavam compreender as suas relações com o empreendedorismo, a economia social, os estudos regionais. Para Milani⁶³⁵, as redes de compromisso cívico, as normas de confiança mútua e a riqueza do tecido associativo são consideradas fatores fundamentais do desenvolvimento local, tanto urbano quanto rural.

A difusão do conceito de capital social no meio acadêmico ocorreu pela valorização das relações e estruturas sociais no discurso político e na ótica econômica em introduzir uma dimensão normativa em sua análise; pelo reconhecimento dos recursos embutidos em estruturas e redes sociais não contabilizados por outras formas de capital; pelo ambiente político-econômico emergente que levou a um reposicionamento dos papéis do Estado e da sociedade; pela compreensão e utilização transversal do termo capital social por diferentes disciplinas; e, pelo potencial de alavancagem política do conceito⁶³⁶.

Desde o princípio, o uso do conceito serviu para elucidar uma gama de fenômenos sociais. No entanto, com o passar dos anos, os pesquisadores concentraram sua atenção não só no papel do capital social como influen-

634 PUTNAM, Robert D.; LEONARDI, Robert; NANETTI, Raffaella. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002. 257 p. ISBN 8522502102

635 MILANI, Carlos. **Teorias do capital social e desenvolvimento local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil)**. Salvador, BA: UFBA, 2003.

636 ALBAGLI, Sarita; MACIEL, Maria Lúcia. **Capital social e empreendedorismo local: proposição de políticas para a promoção de sistemas produtivos locais de micro, pequenas e médias empresas**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.

ciador do desenvolvimento do capital humano⁶³⁷, mas também sobre a sua influência no desenvolvimento das regiões geográficas⁶³⁸, e também no desenvolvimento das nações⁶³⁹.

2 CONCEITOS E DIMENSÕES DO CAPITAL SOCIAL

Pierre Bourdieu⁶⁴⁰ desenvolveu o conceito de capital social como parte de um projeto mais amplo para a compreensão sobre como as relações de diferença, o poder e a dominação são criados e sustentados, e também como os atores sociais operavam dentro destes conjuntos de relacionamentos. O autor destaca a possibilidade de apresentação do capital social em três formas fundamentais: o **capital econômico**, que é conceituado pela sua conversão em dinheiro; **capital cultural**, que também pode ser convertido em capital econômico e institucionalizado em habilitações literárias; e, **capital social**, composto das obrigações sociais.

O termo capital social faz parte das pesquisas desde o início do século XIX. No entanto, somente a partir da década de 1990 o tema passou a receber maior destaque. Naquela época, o Banco Mundial começou a utilizar o conceito de capital social vinculado às questões relacionadas à pobreza, bem como a sua utilização no processo de avaliação dos projetos a ele submetidos. Para o Banco Mundial⁶⁴¹, o capital social e cultura são as “chaves para o desenvolvimento”, logo, seus projetos devem levar em consideração os valores sociais do meio onde serão efetivados.

Dessa forma, o Banco Mundial⁶⁴² passou a considerar quatro formas de capital: **capital natural**, recursos naturais de que é dotado um país; **capital financeiro**, aquele produzido pela sociedade e que se expressa em infraes-

637 COLEMAN, James S. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, n. 94, p. 95-120, 1988.

638 Op. cit.

639 FUKUYAMA, Francis. **A grande ruptura**: a natureza humana e a reconstrução da ordem social. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

640 BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas, SP: Papirus, 1996. 224 p.; ISBN 8530803930

641 BANCO MUNDIAL. Disponível em: <<http://web.worldbank.org>>.

642 Loc. cit.

trutura, bens de capital, capital financeiro, imobiliário, entre outros; **capital humano**, definido pelos graus de saúde, educação e nutrição de um povo; e, **capital social**, capacidade de uma sociedade de estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos. Para essa instituição, o capital social não é considerado apenas a soma das instituições que sustentam uma sociedade, mas sim representa a cola que as mantém juntas a fim de prosperarem economicamente e para que o seu desenvolvimento seja sustentável.

No meio acadêmico, o conceito de capital social ganhou notoriedade na década de 1990 com o lançamento do livro de Robert Putnam, Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti, “Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna”. Nessa obra é retratada a pesquisa realizada durante duas décadas a fim de analisar o desenvolvimento das regiões italianas com a implantação do processo de descentralização administrativa naquele país. O intuito dos autores era avaliar o impacto da descentralização na diminuição das desigualdades regionais na Itália. Ao final das duas décadas, os autores constataram ser o Norte a região mais desenvolvida em relação ao Sul, fato atribuído ao maior estoque de capital social daquela região.

Com isso, Putnam, Leonardi e Nanetti⁶⁴³ consideram o capital social como um facilitador da cooperação espontânea, afirmando que esse conceito “diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”⁶⁴⁴. Para Lin et al.⁶⁴⁵, o capital social é definido como os novos contatos que um usuário pode ter por meio de seus contatos diretos. Esta visualização é privada e personalizada para cada usuário. Capital social também pode ser definido como os recursos embutidos nas redes sociais das pessoas, recursos que podem ser acessados ou podem ser mobilizados pelos laços das redes.

643 Op. cit.

644 Ibid., p. 177.

645 LIN, Ching-Yung; CAO, Nan; LIU, Shi Xia; PAPANIMITRIOU, Spiros; SUN, Jimeng; YAN, Xifeng. SmallBlue: Social Network Analysis for Expertise Search and Collective Intelligence. IEEE International Conference on Data Engineering, 2009.

No que tange ao conceito de capital social, tem-se que os autores destacam algumas peculiaridades que precisam ser observadas, tais como: a não existência de um consenso quanto ao conceito (Bourdieu; Nahapiet e Ghoshal; Putnam, Leonardi e Nanetti)⁶⁴⁶; a relevância do contexto na definição das variáveis e fatores do capital social (Bebbington; Bourdieu; Foley e Edwards; Molyneux)⁶⁴⁷; a particularidade da categoria do capital social, o que representa uma questão bastante controversa entre os pesquisadores do tema (Meda; Burt; Nahapiet e Ghoshal; Lee e Sukoco)⁶⁴⁸; o capital social como propriedade de uma sociedade, uma comunidade ou um recurso operacionalizado por indivíduos a fim de atingir determinados objetivos (Burt; Aldrich e Zimmer; Birley; Uzzi; Walker, Kogut e Shan; Adler e Kwon; Nahapiet e Ghoshal; Tsai e Ghoshal; Carolis e Saporito)⁶⁴⁹; a necessidade de conexão exclusiva do capital social com um efeito positivo (National Statistics; Putnam)⁶⁵⁰.

Em uma iniciativa do *Saguaro Seminar: Civic Engagement in America at Harvard University*, o *Better Together*⁶⁵¹ define como premissa central do

646 BOURDIEU, 1996, op. cit. e 2000; NAHAPIET, Janine; GHOSHAL, Sumantra. Social capital, intellectual capital and the organizational advantage. *Academy of Management Review*, Vol. 23, n. 2, p. 242 - 266, 1998; PUTNAM et al., op. cit.

647 BEBBINGTON, Anthony. Social capital and development studies II: can Bourdieu travel to policy? *Progress in Development Studies*, v. 7, n. 2, p. 155–62, 2007; BOURDIEU, 1996, op. cit.; FOLEY, M.; EDWARDS, B. Is it Time to Disinvest in Social Capital? *Journal of Public Policy*, V. 19, p. 141–73, 1999; MOLYNEUX, M. Gender and the Silences of Social Capital: Lessons from Latin America. *Development and Change*, v. 33, p. 167–188, 2002.

648 MEDA, Dominique. Le capital social: um point de vue critique. In: *L'Économie Politique*, Paris, nº 14, abril, pp. 36-45, 2002; BURT, R. S. *Structural holes: The social structure of competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992; NAHAPIET e GHOSHAL, 1998, op. cit.; LEE, Les Tien-Shang; SUKOCO, Badri Munir. The Effects of Entrepreneurial Orientation and Knowledge Management Capability on Organizational Effectiveness in Taiwan: The Moderating Role of Social Capital. *International Journal of Management*. v. 24, n. 3, p. 459-572, september 2007.

649 BURT, op. cit.; ALDRICH, H.; ZIMMER, C. Entrepreneurship through social networks. In: SEXTON, D. and SMILOR, R. (eds.). *The art and science of entrepreneurship*. Cambridge, MA: Ballinger, p. 3–23, 1986; BIRLEY, S. The role of networks in the entrepreneurial process. *Journal of Business Venturing*, n. 1, p. 107–118, 1985; UZZI, B. D. The sources and consequences of embeddedness for economic performance of organizations. *American Sociological Review*, v. 61, p. 674–698, 1996; WALKER, G.; KOGUT, B.; SHAN, W. Social capital, structural holes and the formation of an industry network. *Organization Science*, v. 8, p. 109–126, 1997; ADLER, P.; KWON, S. Social capital: Prospects for a new concept. *Academy of Management Review*, n. 27, p. 17–40, 2002; NAHAPIET e GHOSHAL, 1998, op. cit.; TSAI, W.; GHOSHAL, S. Social capital and value creation: The role of intrafirm networks. *Academy of Management Journal*, v. 41, p. 464–478, 1998; CAROLIS, Donna Marie De; SAPARITO, Patrick. Social Capital, Cognition, and Entrepreneurial Opportunities: A Theoretical Framework. *Entrepreneurship theory and practice*, p. 41-56, january 2006.

650 NATIONAL STATISTICS. *Social Capital: A review of the literature*. Social Analysis and Reporting Division Office for National Statistics, October 2001; PUTNAM, 2000, op. cit.

651 SAGUARO. *The report of the saguaro seminar: Civic engagement in America*. Disponível em: <http://www.bettertogether.org/bt_report.pdf>.

capital social o valor que as redes sociais possuem. O capital social refere-se ao valor coletivo de todas as redes sociais (que as pessoas conhecem) e as tendências que surgem destas redes (normas de reciprocidade). O termo capital social enfatiza uma variedade de benefícios bastante específicos que decorrem da confiança, reciprocidade, informação e cooperação ligadas às redes sociais.

Nahapiet e Ghoshal⁶⁵² consideram o capital social como uma capacidade organizacional que facilita a criação e a partilha de conhecimentos. Os autores integraram as diferentes facetas exploradas sobre capital social a fim de defini-las em três dimensões distintas e procurar os modos como cada uma destas dimensões facilita a combinação e troca de conhecimentos. Essas dimensões, apesar de classificadas separadamente, devem ser compreendidas como elementos altamente relacionados. As dimensões do capital social são: estrutural (representada pela estrutura de rede), relacional (representada principalmente pela confiança) e cognitiva (representada pela visão compartilhada entre as unidades)⁶⁵³. As dimensões do capital social e seus principais elementos podem ser visualizados na figura abaixo.

Dimensões do Capital Social		
Cognitiva	Estrutural	Relacional
Valores	Redes de relacionamento	Confiança
Narrativas compartilhadas	Estabilidade	Normas de reciprocidade
Cultura	Densidade	Participação
Códigos	Configuração	Obrigações
	Conectividade	Tolerância à diversidade

Figura 1 – Três Dimensões do capital social.

Fonte: Adaptado de Nahapiet e Ghoshal (1997).

⁶⁵² Op. cit.

⁶⁵³ LI, Li; BARNER-RASMUSSEN, Wilhelm; BJÖRKMAN, Ingmar. What Difference Does the Location Make?: A Social Capital Perspective on Transfer of Knowledge from Multinational Corporation Subsidiaries Located in China and Finland. *Asia Pacific Business Review*, v. 13, n. 2, p. 233–249, abril 2007.

3 MENSURAÇÃO DO CAPITAL SOCIAL

A mensuração do capital social é um tema discutido por alguns autores. Observa-se que, para o trabalho de mensuração, ao longo dos últimos vinte anos, diversos instrumentos e indicadores foram desenvolvidos. No entanto, muitos desses instrumentos não foram desenvolvidos especificamente para a verificação desse tipo de capital⁶⁵⁴.

Robert Putnam, coordenador do Saguaro Seminar on Civic Engagement in America⁶⁵⁵ (2009), da Universidade *Harvard Kennedy School of Government*, acredita que a mensuração do capital social é importante por três motivos:

- a) A mensuração torna o conceito de capital social mais tangível;
- b) Ele aumenta o investimento em capital social: é possibilitado à sociedade visualizar os resultados e a construção de mais capital social;
- c) A mensuração ajuda as organizações a construir mais capital social. Tudo o que envolve a interação humana pode ser utilizado para criar capital social.

O capital social engloba fatores qualitativos que remetem as pesquisas a uma série de indicadores. Assim, a mensuração do capital social pode enfrentar algumas dificuldades e necessitar de uma combinação de medidas estatísticas para encontrar resultados fidedignos com a realidade da comunidade analisada.

Putnam⁶⁵⁶ utiliza dois tipos de medidas estatísticas para mensuração do capital social: o primeiro engloba as informações sobre grupos e seus membros, clubes esportivos, partidos políticos, hábito de leitura de jornais, detalhamento das atividades desenvolvidas pelas pessoas no período em que estão acordadas. O segundo tipo diz respeito a pesquisas que fazem uma série de perguntas acerca de valores e comportamentos, tais como a *General Social Survey* e a *World Values Survey*.

654 GAAG, Martin Van Der: SNIJDERS, Tom A. B. **A comparison of measures for individual social capital.** Groningen: University of Groningen, 2003.

655 Op. cit.

656 Op. cit.

Para Fukuyama⁶⁵⁷, a mensuração do capital social deve considerar três fatores. O primeiro destaca o capital social como uma dimensão qualitativa que precisa levar em consideração a natureza coletiva da qual um grupo é capaz. Nesse sentido, deve-se considerar a sua dificuldade inerente, o valor da produção do grupo e a sua capacidade de empreender tal produção em condições adversas.

O segundo fator diz respeito às externalidades positivas da participação em um grupo, ou “raio positivo de confiança”. Por externalidade entende-se o benefício ou custo de determinada atividade que recai sobre uma parte externa a essa atividade. Como exemplo de externalidade pode-se citar o cuidado com o jardim e a manutenção da boa aparência da sua residência, que beneficia também seus vizinhos. Outro exemplo que pode ser citado é a poluição, um custo que é pago por pessoas que não foram responsáveis pela sua criação. Assim, o capital social em alguns grupos gera laços de confiança (capital social) entre pessoas que não pertencem a esse grupo.

O terceiro fator são as externalidades negativas. Grupos que têm problemas em cooperar entre si, revelando-se pela promoção da intolerância, ódio e ainda a violência com relação a não membros. Os laços que unem esses grupos tornam-nos menos adaptáveis pelo fato de isolá-los das influências do ambiente que os cercam.

Uma abordagem alternativa para a medição do capital social é a observação da sua ausência. Essas informações podem ser obtidas por meio de medidas tradicionais de deficiências sociais, tais como os índices de criminalidade, famílias desfeitas, utilização de drogas, índices de litígios, suicídios, evasão fiscal. O capital social caracteriza-se pelas normas cooperativas, assim, a falta do capital social é refletida pelo afastamento dos padrões sociais⁶⁵⁸.

Onyx e Bullen⁶⁵⁹ realizaram um trabalho com base no conceito de capital social de Coleman⁶⁶⁰ e Putnam⁶⁶¹. O intuito das pesquisadoras era

657 FUKUYAMA, Francis. **A grande ruptura**: a natureza humana e a reconstrução da ordem social. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.

658 Ibid.

659 ONYX, Jenny; BULLEN, Paul. Measuring Social Capital in Five Communities. **Journal of Applied Behavioral Science**, v. 36, n. 1, p. 23-42, março, 2000.

660 Op. cit.

661 Op. cit.

identificar os elementos relacionados ao capital social; identificar fatores do capital social que possam ser testados em outras comunidades; verificar a correlação das variáveis com o gênero e a demografia; e, descrever a distribuição do capital social nas comunidades estudadas.

As autoras destacaram alguns itens a fim de mensurar o potencial dos elementos do capital social (participação em redes, reciprocidade, confiança, normas sociais, costumes, redes sociais). Para tanto, elaboraram um questionário contendo 68 itens que foram aplicados a 1.200 pessoas em cinco comunidades australianas: duas rurais, duas nas extremidades e uma no centro da cidade de Sydney⁶⁶².

Ao final do trabalho, Onyx e Bullen⁶⁶³ identificaram oito elementos que foram considerados como os que melhor definem o capital social: participação na comunidade local; propensão ao ativismo social; sentimentos de confiança e segurança; conexões na vizinhança; conexões com a família e amigos; tolerância da diversidade; valor do trabalho; e conexões no trabalho.

Já o Banco Mundial⁶⁶⁴ desenvolveu um questionário que auxilia na mensuração do capital social em pesquisas de levantamento de índices de pobreza ou *surveys* nacionais sobre capital social. Desenvolvido por um grupo de consultores, o Questionário Integrado para Medir Capital Social (QI-MCS) tem como objetivo fornecer ao pesquisador um conjunto de questões do tipo *survey* a fim de ajudar na geração de dados quantitativos sobre várias dimensões do capital social.

A *survey* desenvolvida pelo Banco Mundial⁶⁶⁵ abrange em sua análise as dimensões “estrutural” (associação do grupo) e “cognitiva” (percepções subjetivas da confiança e das normas) do capital social. Destaca também os principais meios pelos quais o capital social opera, bem como as áreas de aplicação ou resultados. No QI-MCS são abordadas seis dimensões-chaves para a mensuração do Capital Social: Grupos e redes; confiança e solida-

662 CURRIE, Graham; STANLEY, Janet. Investigating links between social capital and public transport. *Transport Reviews*. v. 28, n. 4, p. 529–547, July 2008.

663 Op. cit.

664 BANCO MUNDIAL. **Questionário Integrado para Medir Capital Social**. Disponível em: <<http://www.contentdigital.com.br/textos/comunidades/Questionario%20Integrado%20para%20medir%20Capital%20Social%20Banco%20Mundial.pdf>>.

665 Ibid.

riedade; ação coletiva e cooperação; informação e comunicação; coesão e inclusão social; autoridade (ou capacitação) e ação política.

Considerado um recurso socioestrutural, o capital social está inerente nas relações entre as pessoas. Por ser um bem intangível e ter características subjetivas a cada indivíduo, esse capital não pode ser facilmente trocado, ou seja, as amizades e as obrigações próprias de cada rede não são passíveis de transferência entre indivíduos. Em função da sua complexidade, a compreensão do conceito de capital social é importante para o entendimento da dinâmica institucional, da inovação e do valor agregado.

4 MÉTODO

De natureza descritiva, o estudo tem como objetivo avaliar o nível de capital social em estudantes de três municípios do Extremo Oeste Catarinense: Maravilha, São José do Cedro e São Miguel do Oeste. Esses municípios possuem 72.503 habitantes⁶⁶⁶. Esse trabalho apresenta também como propósito identificar fatores relevantes na geração e desenvolvimento do capital social na percepção dos acadêmicos dos cursos de Administração e Agronomia de uma instituição de ensino superior local.

A instituição escolhida para o desenvolvimento do estudo foi a Universidade do Oeste de Santa Catarina, UNOESC. Nascida de um sonho quase impossível no final da década de 60, seu objetivo era levar o ensino superior para o interior do estado de Santa Catarina. Atualmente a Unoesc é uma das maiores organizações propulsoras do desenvolvimento do Meio-Oeste e Oeste catarinense. A instituição abrange uma área geográfica que vai do planalto central catarinense, até a fronteira com a Argentina, atingindo o sudoeste do Paraná e o noroeste do Rio Grande do Sul. Seus cursos de graduação e pós-graduação são voltados ao desenvolvimento humano, social, cultural, científico e tecnológico, a uma população de mais de um milhão de pessoas. Foi constituída pela unificação de quatro fundações isoladas de ensino superior, a Unoesc tem seus *campi* nas cidades de Joaçaba sua sede administrativa - Videira, Xanxerê e São Miguel do Oeste.

666 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Banco de Dados Agregados. Disponível em < <http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em 14 de janeiro de 2010.

O campus de São Miguel do Oeste, que iniciou suas atividades no ano de 1986 com o curso de Administração, possui cinco *Campi* Aproximados que estão localizados nos municípios de Mondai, Pinhalzinho, Cunha Porã, Maravilha, São José do Cedro e São Miguel do Oeste. Atualmente, a instituição possui em torno de 4.300 alunos matriculados na graduação e 700 nos cursos de pós-graduação.

A amostra é não probabilística e foi escolhida por conveniência, utilizando-se dos alunos matriculados nos cursos de Administração dos municípios de Maravilha e São Miguel do Oeste, e do curso de Agronomia do município de São José do Cedro. Dos 435 alunos matriculados no segundo semestre de 2009, responderam ao questionário 268 alunos.

Com base na pesquisa bibliográfica que foi fundamentada nos estudos de Macke, Sarate e Macke, e tendo como base o modelo desenvolvido por Onyx e Bullen⁶⁶⁷ para o seu estudo na Austrália, foi elaborado o instrumento para a coleta de dados dessa pesquisa. Esse instrumento, que consiste em um questionário, é composto por duas partes, sendo a primeira formada por questões que visam à obtenção de informações gerais sobre o respondente.

A segunda parte do questionário consiste em 38 perguntas que eram respondidas pelos pesquisados de acordo com o nível de concordância ou discordância. Para essa avaliação foi utilizada a escala *Likert* com quatro pontos para avaliação das relações dos respondentes no âmbito da sua comunidade.

A análise dos dados obtidos por meio da pesquisa foi realizada utilizando-se as seguintes técnicas: análise fatorial, análise de regressão e análise de variância. Os resultados foram analisados por meio do cruzamento dos dados utilizando o software SPSS (*Statistical Package for the Social Science*). A Análise Fatorial utilizada na pesquisa tem como objetivo reduzir os dados e sumará-los. A Análise de Regressão Linear identifica o peso que cada dimensão possui para determinar a percepção dos pesquisados, de maneira geral, e a Análise de Variância verifica a existência de diferenças nas respostas de acordo com grupos de respondentes.

667 Respectivamente: MACKE, J. **Programas de Responsabilidade Social Corporativa e Capital Social: contribuição para o desenvolvimento local?** 2006. 307 f. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006; SARATE, João Alberto Rubim; MACKE, Janaína. **Fatores explicativos do capital social em uma cidade da Serra Gaúcha: a percepção dos estudantes de Administração.** XXXI Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, 22 a 26 de setembro de 2007; ONYX e BULLEN, op. cit.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise dos resultados está dividida em análise descritiva, análise fatorial, análise de variância e regressão linear.

5.1 ANÁLISE DESCRITIVA

As 268 respostas que forma submetidas à análise descritiva resultaram em médias que oscilaram entre 1,52 e 3,61, com desvio padrão de 0,623 a 1,113. Abaixo destacamos algumas características observadas na pesquisa:

- a. 57,1% residem no mesmo bairro há mais de 10 anos;
- b. 95,1% têm idade entre 20 e 30 anos;
- c. 77,2% são solteiros;
- d. 57,5% são do gênero masculino;
- e. 79,9% exercem atividade remunerada;
- f. 19% participam de algum tipo de atividade política.

As variáveis com menores médias são aquelas relacionadas à participação em grupos e associações (“*participa de algum grupo*”, “*é membro ativo de associação*”).

Por outro lado, as variáveis com maiores médias referem-se ao relacionamento com as pessoas e no ambiente de trabalho (“*conversa com muitas pessoas diariamente*”, “*sente-se parte de uma equipe de trabalho*”, “*toma a iniciativa no trabalho*”).

5.2 ANÁLISE FATORIAL

Por Análise Fatorial entende-se a técnica utilizada para “sintetizar as informações de um grande número de variáveis em um número bem menor de variáveis e fatores”⁶⁶⁸. A primeira solução da análise fatorial resultou em 11 fatores. Depois de eliminadas as variáveis com baixas communalidades, foi encontrada uma solução final com 8 fatores. As respostas da amostra dos acadêmicos da Universidade do Oeste de Santa Catarina

668 HAIR JR., J. F.; ANDERSON, Rolph E.; TATHAM, William Black. **Multivariate data analysis**. 5. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998. p. 321.

foram submetidas à análise fatorial do tipo PCA (Principal Component Analysis), com rotação *varimax* e tratamento *pairwise*. Para Hair et al.⁶⁶⁹ e Pestana e Gageiro⁶⁷⁰, a Medida de Adequacidade da Amostra de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) deve ser igual ou superior a 0,80. Dessa forma, o índice encontrado pela amostra analisada está sutilmente abaixo desse número, uma vez que foi de 0,780. O total da variância é explicado com 8 fatores que representam 61,141%.

Para verificar a medida de consistência interna de escalas de múltiplos itens, utiliza-se o Alfa de Cronbach⁶⁷¹. De acordo com Hair et al.⁶⁷², os valores do Alfa de Cronbach aceitáveis devem variar de 0,70 a 1,00. Para Malhotra⁶⁷³, o Alfa considerado ideal para as pesquisas exploratórias das ciências sociais deve ser superior a 0,6. Os resultados encontrados na pesquisa estão descritos na tabela abaixo.

Tabela 1 - Fatores, cargas fatoriais e Alfa de Cronbach

Fator	Alpha de Cronbach	Variável	Carga	Média
1 - Participação na comunidade	0,783	É membro ativo de associação	0,842	1,74
		Participa de algum grupo	0,767	1,52
		Participa como voluntário	0,752	2,01
		Participa em eventos	0,650	2,52
2 - Vínculos de vizinhança	0,657	Solicita a vizinhos para cuidar de criança	0,736	2,69
		Visitou algum vizinho recentemente	0,724	2,42
		Sente-se entre amigos no bairro	0,531	3,11
		Ajudou algum vizinho doente	0,527	2,54

669 Ibid.

670 PESTANA, João N.; GAGEIRO, Maria H. *Análise de Dados Para Ciências Sociais: A complementariedade do SPSS*. Lisboa: Sílabo, 2000.

671 PESTANA e GAGEIRO, *ibid.*

672 Ibid.

673 MALHOTRA, N. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

3 - Vínculos de trabalho	0,661	Colegas de trabalho são também amigos	0,768	3,43
		Sente-se parte de uma equipe de trabalho	0,724	3,54
		Sente-se parte da comunidade onde trabalha	0,497	2,87
4 - Sentimento de segurança	0,637	Bairro tem fama de ser local seguro	0,804	3,45
		Sente-se seguro à noite no bairro	0,736	3,22
		Sentimento de lar no bairro	0,632	3,11
5 - Vínculos de amizade	0,555	Costuma trocar e-mails com amigos	0,671	3,33
		Costuma telefonar para amigos	0,582	2,82
		Conversa com muitas pessoas diariamente	0,561	3,61
		Costuma almoçar ou jantar com amigos	0,516	3,17
6 - Proatividade social	0,596	Toma iniciativa no trabalho	0,819	3,53
		Ajuda colegas de trabalho	0,734	3,48
		Esforça-se para mediar vizinhos	0,475	2,99
		Quando necessita de informações, sabe com quem conversar	0,465	3,46
7 - Tolerância à diversidade	0,576	Gosta de viver entre pessoas com diferentes estilos de vida	0,813	3,11
		Gosta de diversidade de culturas	0,699	3,26
8 - Reciprocidade	0,503	Recolheu lixo de outros	0,800	2,44
		Ajudou em alguma emergência	0,691	2,40

Fonte: Dados primários.

Utilizou-se como base para a elaboração da pesquisa o trabalho desenvolvido por Sarate e Macke⁶⁷⁴, que, por sua vez, foi baseado no estudo realizado por Onyx e Bullen⁶⁷⁵. Alguns resultados encontrados nessas pesquisas foram semelhantes aos encontrados junto aos acadêmicos da Unoesc.

674 Op. cit.

675 Op. cit.

O primeiro fator encontrado, **“Participação na comunidade”**, é constituído pelas variáveis que se reportam à participação e ao envolvimento dos indivíduos na comunidade em que estão inseridos. De acordo com a bibliografia estudada, esse fator é altamente explicativo do capital social no grupo analisado. No entanto, as médias das variáveis não geraram valores muito altos, o que significa que há muito o que fortalecer em termos de Participação na Comunidade junto aos acadêmicos da Instituição pesquisada.

Os **“Vínculos de vizinhança”**, segundo fator, representam o capital social de conexão, ou seja, as relações entre os vizinhos. As variáveis encontradas nesse fator refletem as relações de ajuda mútua no ambiente familiar, assim como com as pessoas mais próximas, residentes na mesma rua ou bairro.

O terceiro fator diz respeito aos **“Vínculos de trabalho”**. As variáveis encontradas para esse fator destacam a sutil delimitação entre a vida profissional e pessoal. Percebe-se que o ambiente de trabalho passa a ter uma representatividade maior no cotidiano do indivíduo quando afirma que *“os colegas de trabalho são também amigos”* e *“sente-se parte da comunidade onde trabalha”*.

O quarto fator reflete o **“Sentimento de segurança”**. Esse fator diz respeito à dimensão relacional do capital social, que tem como principal elemento a confiança. É possível perceber esse elemento nas variáveis que destacam o *“sentir-se seguro”* no local onde residem.

A confiança pode ser conceituada como um sentimento de expectativa positiva e a crença de que um indivíduo vai se comportar de uma forma benéfica⁶⁷⁶. Quando da inserção de um indivíduo em uma rede, origina-se a confiança relacional, ou seja, a crença de que o líder da rede atuará em benefício do grupo, uma vez que esse gestor deve preocupar-se com o bem-estar desse grupo. Essa confiança surge de repetidas interações entre os indivíduos ao longo do tempo e é baseada na contínua reciprocidade, ou seja, na noção de que *“eu vou fazer isso para você agora porque sei que você vai fazer alguma coisa para mim mais tarde”*⁶⁷⁷.

676 ROUSSEAU, D.; SITKIN, S.; BURT, R.; CAMERER, C. Not so different after all: A cross-discipline view of trust. *Academy of Management Review*, v. 23, p. 393–404, 1998.; CAROLIS e SAPARITO, op. cit.

677 ADLER e KWON, op. cit.; NAHAPIET e GHOSHAL, op. cit.; CAROLIS e SAPARITO, op. cit.; ROUSSEAU et al., op. cit.).

O quinto fator encontrado, “**Vínculos de amizade**”, resultou como elementos o contato com os amigos, seja por meio eletrônico, telefone ou pessoalmente. Observa-se que esse vínculo que se mantém com os amigos é reflexo das necessidades que se impunham aos imigrantes no período da colonização. Exigia-se que as pessoas se organizassem coletivamente e cultivassem o bom relacionamento com seus próximos, fatores que “foram determinantes à sobrevivência dessas novas comunidades, além de fator de proteção que lhes viabilizou a existência e a reprodução social. No coletivo, a população buscou sentido para a vida local”⁶⁷⁸.

A “**Proatividade social**”, sexto fator, representa as redes de contato e refere-se ao aspecto estrutural do capital social. A proatividade consiste na antecipação de situações que podem refletir em oportunidades tanto no ambiente de trabalho - “*toma iniciativa no trabalho*”, “*ajuda colegas de trabalho*” -, na atuação do indivíduo na sua comunidade - “*esforça-se para mediar vizinhos*” - e na convicção de saber com quem conversar, no caso de necessitar de alguma informação.

O sétimo fator, “**Tolerância à diversidade**”, representa o relacionamento que se estabelece entre os grupos. Esse fator pode ser compreendido na amostra estudada por ser representada por acadêmicos que têm em seu ambiente de estudos colegas com diferentes estilos de vida e culturas.

O oitavo fator diz respeito à “**Reciprocidade**”, ou seja, elementos que denotam obrigações e expectativas que geram um comprometimento para com o próximo em uma necessidade futura. Destaca-se que esse fator, somado à participação cívica, resulta na combinação propícia à criação e manutenção dos estoques de capital social. Por reciprocidade, Onyx e Bullen⁶⁷⁹ entendem a ação ou fornecimento de serviços em benefício de outros com expectativas de que esta ação aja em seu próprio benefício em uma necessidade futura. Coleman⁶⁸⁰ entende que a reciprocidade consiste na retribuição de um favor.

De maneira geral, observa-se, com relação aos dados gerados pelo software, que o Alfa de Cronbach dos fatores 1 a 4 superam o número mínimo sugerido

678 FONTANA, Airton. **Sete de setembro**: independência ou tornado? História de resistência e luta pela vida. Joaçaba: Ed. Unoesc, 2009.

679 Op. cit.

680 Op. cit.

por Malhotra⁶⁸¹. No entanto, esse indicador é inferior a 0,6 nos demais fatores (*vínculos de amizade, proatividade social, tolerância a diversidade e reciprocidade*). Esse resultado leva-nos a considerar a necessidade de fortalecer esses fatores com o intuito de elevar os estoques de capital social nesses grupos.

A carga fatorial, considerada significativa quando resulta em números superiores a 0,4, mostra grande variação entre a máxima e a mínima nas variáveis dos 8 fatores encontrados. Outro aspecto importante de ser destacado diz respeito às médias geradas para as variáveis. Para os 8 fatores, as médias resultaram em valores consideravelmente baixos, com especial destaque para o fator 1, cuja representatividade no contexto do capital social é significativa.

5.3 ANÁLISE DE VARIÂNCIA (ANOVA)

Análise de Variância (ANOVA) é um teste realizado para avaliar as diferenças estatísticas existentes entre as médias de dois ou mais grupos⁶⁸². Com essa técnica é possível verificar se há diferença entre as médias dos grupos, no entanto, esta não identifica onde estão essas diferenças.

Na tabela abaixo estão descritas as variações das médias dos fatores relacionadas aos grupos de respondentes, além da apresentação do grau de significância de cada ANOVA. Para a análise dos resultados descritos na tabela abaixo considera-se que $P < 0,05$, ou seja, quando P é menor que 0,05, a diferença das médias dos respondentes é estatisticamente significativa. E quanto menor o P , mais significativa a diferença. Para Cooper e Schindler⁶⁸³, quanto maior o nível- p , a confiabilidade da relação entre as variáveis da amostra é menor e, consequentemente, menor será a relação entre essas variáveis na população.

No caso da amostra analisada, observa-se que os valores gerados pela significância, na relação entre variável e fator, são inferiores a 0,05. Dessa forma, considera-se que os resultados encontrados na amostra são considerados verdadeiros, ou seja, representam o que realmente ocorre na população.

681 Op. cit.

682 HAIR et al., op. cit.

683 COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pamela S. *Métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre: Bookman, 2003.

Tabela 2 – Relação significativa entre fatores e variáveis

Fator	Variável	Sig.	Efeito
2 - Vínculos de vizinhança	Tempo de bairro	0,001	Quanto maior o tempo de bairro, maiores Vínculos de Vizinhança
3 - Vínculos de trabalho	Tempo de bairro	0,046	Quanto maior o tempo de bairro, maiores Vínculos de Trabalho
	Está trabalhando	0,022	Quem está trabalhando tem maiores Vínculos de Trabalho
4 - Sentimento de segurança	Naturalidade	0,010	Quem é natural de São Miguel do Oeste tem menor Sentimento de Segurança
	Tempo de bairro	0,016	Quanto maior o tempo de bairro, maior Sentimento de Segurança
	Gênero	0,000	Homens têm maior Sentimento de Segurança
	Cidade	0,000	Os moradores de São José do Cedro têm maior Sentimento de Segurança
5 - Vínculos de amizade	Filhos	0,037	Quem não tem filhos tem maiores Vínculos de Amizade
6 - Proatividade social	Está trabalhando	0,000	Quem está trabalhando tem maior Proatividade Social
7 - Tolerância à diversidade	Idade	0,011	As pessoas mais jovens têm maior Tolerância à Diversidade
	Cidade	0,031	Os moradores de Maravilha têm menor Tolerância à Diversidade
8 - Reciprocidade	Idade	0,026	As pessoas mais jovens têm maior Reciprocidade
	Semestre	0,028	Os alunos com maior tempo de curso têm maior Reciprocidade
	Política	0,018	Quem participa de atividade política tem maior Reciprocidade

Fonte: Dados primários.

A análise dos resultados leva-nos a inferir que as variáveis *Estado civil* e *Renda* não apresentaram diferenças estatisticamente significativas para os Fatores. Destaca também que o Fator 1 (*Participação na comunidade*) e o Fator Geral (*Capital social*) não apresentaram diferenças estatisticamente significativas para nenhuma das variáveis de identificação.

O fator 2 (*vínculos de vizinhança*) enfatiza uma relação diretamente proporcional, ou seja, os vínculos de vizinhança são mais estreitos quanto maior for o tempo de residência no bairro (característica enfatizada pelo fator 4). Da mesma forma, pode-se observar esse resultado no fator 3 (*vínculos de trabalho*), quando o efeito diz ser maior o vínculo de trabalho em indivíduos que estão trabalhando e que possuam maior tempo de bairro, e no fator 6 (*proatividade social*).

Verifica-se, ainda, que, da amostra, as pessoas mais jovens têm maior tolerância à diversidade (fator 7) e à reciprocidade (fator 8). No fator 8 também se verifica ser maior a reciprocidade em pessoas com maior tempo de curso e participação política. Os vínculos de amizade são maiores nos grupos que não possuem filhos (fator 5).

5.4 ANÁLISE DA REGRESSÃO LINEAR

A Análise de Regressão, para Hair et al.⁶⁸⁴, talvez seja a técnica de análise de dados mais utilizada para a mensuração de relações lineares entre duas ou mais variáveis, bem como a força dessa relação. Essa análise é caracterizada como um “processo estatístico para analisar relações associativas entre uma variável dependente métrica e uma ou mais variáveis independentes”⁶⁸⁵.

A técnica da regressão linear foi utilizada para analisar a relação das variáveis com o fator geral “*Capital Social*”. Observa-se que os elementos que caracterizam o capital social, tais como a confiança, a solidariedade, o acolhimento, a cooperação, as normas de reciprocidade, a valorização do indivíduo e as amizades estão presentes, com médias consideráveis, na amostra analisada. Essas variáveis elevam o Alfa de Cronbach para o Fator Capital Social para um nível significativo (0,759).

684 Op. cit.

685 MALHOTRA, op. cit., p. 459.

Tabela 3 – Variáveis do fator geral

Fator Geral	Alpha de Cronbach	Variável	Média
Capital social	0,759	De forma geral, há confiança	2,69
		De forma geral, há solidariedade	1,95
		De forma geral, há acolhimento	2,87
		De forma geral, há cooperação	2,71
		De forma geral, há normas de reciprocidade	2,56
		Sente-se valorizado no bairro	2,92
		Recebe ajuda de amigo quando precisa	3,28

Fonte: Dados primários.

Na tabela abaixo estão descritos os fatores que entraram no modelo de análise do método *stepwise*. Destaca-se que os fatores 5 e 6 ficaram fora do modelo e que o percentual de explicação total do modelo foi de 40,2% (só o fator 2 explica 25,5%).

Tabela 4 – Fatores que entraram no modelo

Fatores que entraram no modelo	R	R2	R2 ajustado	Desvio padrão	Durbin-Watson
Fator 2 (Vínculos de vizinhança)	0,505	0,255	0,252	0,4655	
Fator 2 + Fator 3 (Vínculos de trabalho)	0,576	0,332	0,327	0,4416	
Fator 2 + Fator 3 + Fator 4 (Sentimento de segurança)	0,617	0,380	0,373	0,4261	
Fator 2+ Fator 3+ Fator 4 + Fator 1 (Participação na comunidade)	0,627	0,394	0,385	0,4223	
Fator 2+ Fator 3+ Fator 4 + Fator 1 + Fator 7 (Tolerância à diversidade)	0,638	0,407	0,395	0,4186	
Fator 2+ Fator 3+ Fator 4 + Fator 1 + Fator 7 + Fator 8 (Reciprocidade)	0,645	0,416	0,402	0,4162	1,777

Fonte: Dados primários

O Teste de Durbin-Watson próximo de 2 indica não haver autocorrelação entre os resíduos, ou seja, há independência entre as variáveis aleatórias residuais - covariância nula. Sendo assim, pode-se dizer que a relação existente entre as variáveis não caracteriza o chamado efeito espúrio, ou seja, possui efeito de confirmação, é coerente. Os resultados encontrados para o Teste de Durbin-Watson confirmam a qualidade do modelo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como podemos analisar, as variáveis que apresentaram menores níveis de capital social foram aquelas relacionadas à participação na comunidade (menores médias). Já as variáveis que obtiveram melhor desempenho foram as relacionadas ao sentimento de segurança, que podem ser explicadas pelo fato de 57,1% dos entrevistados morarem no mesmo bairro há mais de 10 anos. Fato característico da amostra é que 95,1% desses têm entre 20 e 30 anos, 77,2% são solteiros e sem filhos, o que favorece os vínculos de amizade. Esse sentimento de segurança é reforçado pelo status de Santa Catarina ser a unidade federativa menos violenta do Brasil e possuir o menor índice de criminalidade da Região Sul⁶⁸⁶.

Outro fato importante é que 79,9% dos respondentes exercem atividade remunerada, o que fortalece os vínculos relacionados ao trabalho. Isso pode ser explicado quando analisados alguns aspectos culturais da região do oeste catarinense, como o fato de ter sido colonizada por gaúchos de origem italiana e alemã na primeira metade do século XX, levando consigo o culto ao trabalho, o que acarreta uma sobrecarga no tempo dedicado à empresa em detrimento a parcela de tempo que sobra para participação na comunidade local.

Esses dois fatores comentados acima, sentimento de segurança e vínculos relacionados ao trabalho, juntos, explicam 32,7% da variância, o que significa que são responsáveis por um terço do nível de capital social das comunidades estudadas. No estudo, também podemos verificar uma forte presença do capital social relacional que privilegia a confiança e pode ser

686 WASELFI SZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência no Brasil**. Instituto Sangari, 2010.

entendida como a crença de que a ação de determinada pessoa é adequada no nosso ponto de vista, o que é reforçado pelo fato de uma proporção significativa dos entrevistados virem de outras cidades e não morarem com a família, desenvolvendo, assim, uma proatividade social maior com alguma tolerância à diversidade de culturas, além do tempo que a maioria se conhece e mora no bairro.

Os fatores explicativos de capital social encontrados corroboram a teoria, diferindo ligeiramente dos resultados encontrados em outras pesquisas. A essência, no entanto, mostra-se inalterada; o que muda são alguns relacionamentos entre variáveis, os quais produzem diferentes nuances dentro dos fatores encontrados.

Este estudo não pretende esgotar a discussão dos resultados encontrados, mas sim, utilizá-los como referencial inicial para a continuidade das pesquisas sobre capital social na cidade e região em estudo. A riqueza de informações e os insights gerados permitem o levantamento de novas questões de pesquisa.

REFERÊNCIAS

ADLER, P.; KWON, S. Social capital: Prospects for a new concept. **Academy of Management Review**, n. 27, p. 17–40, 2002.

ALBAGLI, Sarita; MACIEL, Maria Lúcia. **Capital social e empreendedorismo local**: proposição de políticas para a promoção de sistemas produtivos locais de micro, pequenas e médias empresas. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.

ALDRICH, H.; ZIMMER, C. Entrepreneurship through social networks. In: SEXTON, D. and SMILOR, R. (eds.). **The art and science of entrepreneurship**. Cambridge, MA: Ballinger, p. 3–23, 1986.

BANCO MUNDIAL. Disponível em: <<http://web.worldbank.org>>. Acesso em: 30 nov. 2009.

BANCO MUNDIAL. **Questionário Integrado para Medir Capital Social**. Disponível em: <<http://www.contentdigital.com.br/textos/comunidades/Questionario%20Integrado%20para%20medir%20Capital%20Social%20Banco%20Mundial.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2009b.

BEBBINGTON, Anthony. Social capital and development studies II: can Bourdieu travel to policy? **Progress in Development Studies**, v. 7, n. 2, p. 155–62, 2007.

- BIRLEY, S. The role of networks in the entrepreneurial process. **Journal of Business Venturing**, n. 1, p. 107–118, 1985.
- BOURDIEU, P. 'The Forms of Capital'. In: RICHARDSON, J. G. (ed.). **Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education**. New York: Greenwood, p. 241–258, 1986.
- BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas, SP: Papirus, 1996. 224 p.; ISBN 8530803930
- BURT, R. S. **Structural holes: The social structure of competition**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.
- CAROLIS, Donna Marie De; SAPARITO, Patrick. Social Capital, Cognition, and Entrepreneurial Opportunities: A Theoretical Framework. **Entrepreneurship theory and practice**, p. 41–56, january 2006.
- COLEMAN, James S. Social capital in the creation of human capital. **American Journal of Sociology**, n. 94, p. 95–120, 1988.
- COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pamela S. **Métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2003.
- CURRIE, Graham; STANLEY, Janet. Investigating links between social capital and public transport. **Transport Reviews**. v. 28, n. 4, p. 529–547, july 2008.
- FOLEY, M.; EDWARDS, B. Is it Time to Disinvest in Social Capital? **Journal of Public Policy**, V. 19, p. 141–73, 1999.
- FONTANA, Airton. **Sete de setembro: independência ou tornado? História de resistência e luta pela vida**. Joaçaba: Ed. Unoesc, 2009.
- FUKUYAMA, Francis. **A grande ruptura: a natureza humana e a reconstrução da ordem social**. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.
- GAAG, Martin Van Der; SNIJDERS, Tom A. B. **A comparison of measures for individual social capital**. Groningen: University of Groningen, 2003.
- HAIR JR., J. F.; ANDERSON, Rolph E.; TATHAM, William Black. **Multivariate data analysis**. 5. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Banco de Dados Agregados. Disponível em < <http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em 14 de janeiro de 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/Home.aspx>>. Acesso em: 5 jan. 2010.
- LEE, Les Tien-Shang; SUKOCO, Badri Munir. The Effects of Entrepreneurial Orientation and Knowledge Management Capability on Organizational Effectiveness in Taiwan: The Moderating Role of Social Capital. **International Journal of Management**. v. 24, n. 3, p. 459–572, september 2007.

LI, Li; BARNER-RASMUSSEN, Wilhelm; BJÖRKMAN, Ingmar. What Difference Does the Location Make?: A Social Capital Perspective on Transfer of Knowledge from Multinational Corporation Subsidiaries Located in China and Finland. **Asia Pacific Business Review**, v. 13, n. 2, p. 233–249, abril 2007.

LIN, Ching-Yung; CAO, Nan; LIU, Shi Xia; PAPANIMITRIU, Spiros; SUN, Jimeng; YAN, Xifeng. SmallBlue: Social Network Analysis for Expertise Search and Collective Intelligence. IEEE International Conference on Data Engineering, 2009.

MACKE, J. **Programas de Responsabilidade Social Corporativa e Capital Social: contribuição para o desenvolvimento local?** 2006. 307 f. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MEDA, Dominique. Le capital social: um point de vue critique. In: **L'Economie Politique**, Paris, n° 14, abril, pp. 36-45, 2002.

MILANI, Carlos. Teorias do capital social e desenvolvimento local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil). Salvador, BA: UFBA, 2003. Disponível em: <<http://www.adm.ufba.br/capitalsocial>>.

MOLYNEUX, M. Gender and the Silences of Social Capital: Lessons from Latin America. **Development and Change**, v. 33, p. 167–188, 2002.

NAHAPIET, Janine; GHOSHAL, Sumantra. Social capital, intellectual capital and the organizational advantage. **Academy of Management Review**, Vol. 23, n. 2, p. 242 - 266, 1998.

NATIONAL STATISTICS. **Social Capital: A review of the literature**. Social Analysis and Reporting Division Office for National Statistics, October 2001.

OECD. Organization for Economics Cooperation and Development. **Glossary of Statistical Terms**. Disponível em: <<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3560>>. Acesso em: 30 nov. 2009.

ONYX, Jenny; BULLEN, Paul. Measuring Social Capital in Five Communities. **Journal of Applied Behavioral Science**, v. 36, n. 1, p. 23-42, março, 2000.

PESTANA, João N.; GAGEIRO, Maria H. **Análise de Dados Para Ciências Sociais: A complementariedade do SPSS**. Lisboa: Sílabo, 2000.

PUTNAM, R. D. **Bowling Alone: the collapse and revival of American Community**. New York: Simon & Schuster, 2000.

PUTNAM, Robert D.; LEONARDI, Robert; NANETTI, Raffaella. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002. 257 p. ISBN 8522502102

ROUSSEAU, D.; SITKIN, S.; BURT, R.; CAMERER, C. Not so different after all: A cross-discipline view of trust. **Academy of Management Review**, v. 23, p. 393–404, 1998.

SAGUARO. **The report of the saguaro seminar**: Civic engagement in America. Disponível em: <http://www.bettertogether.org/bt_report.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2009.

SARATE, João Alberto Rubim; MACKE, Janaína. Fatores explicativos do capital social em uma cidade da Serra Gaúcha: a percepção dos estudantes de Administração. **XXXI Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, 22 a 26 de setembro de 2007.

TSAI, W.; GHOSHAL, S. Social capital and value creation: The role of intrafirm networks. **Academy of Management Journal**, v. 41, p. 464–478, 1998.

UZZI, B. D. The sources and consequences of embeddedness for economic performance of organizations. **American Sociological Review**, v. 61, p. 674–698, 1996.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência no Brasil**. Instituto Sangari, 2010.

WALKER, G.; KOGUT, B.; SHAN, W. Social capital, structural holes and the formation of an industry network. **Organization Science**, v. 8, p. 109–126, 1997.



A PUNIÇÃO PERPÉTUA PELA ESTIGMATIZAÇÃO SOCIAL: A exigência de atestado de antecedentes para contratação em empresa privada na região de Criciúma - SC

MARIANA GARCIA AMARANTE⁶⁸⁷

ESP. ROSINEI DA SILVEIRA⁶⁸⁸

RESUMO

Trata-se de pesquisa doutrinária, legislativa e de caráter indutivo desenvolvida em estágio na 6ª Delegacia Regional da Polícia Civil de Criciúma no período de 2010/2011. Objetiva-se evidenciar a afronta aos princípios constitucionais e penais, ressaltando a garantia da não estigmatização, sendo somente do Estado a competência punitiva dos que atentam contra a legislação e na medida de suas proporções. Havendo proibição constitucional de punição perpétua, além da vedação legislativa de fornecimento de informações penais sem autorização judicial, bem como sigilo quanto às informações de cometimento de ato infracional por crianças e adolescentes, enfatizando que exigir do cidadão uma certidão de “boa conduta” para emprego em empresa privada é alimentar a estigmatização social.

Palavras-chave: Princípios Constitucionais; Competência Punitiva; Estigmatização Social.

⁶⁸⁷ Acadêmica da nona fase do curso de direito da Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL; bolsista do Programa “Novos Valores”, regulamentado pelo Decreto nº 2.113/09; membro da Comissão da Criança, Adolescente e Idoso da OAB/SC – subseção de Criciúma. Email: marianaamarante_adv@hotmail.com

⁶⁸⁸ Profº da pós-graduação do Centro de Ensino Superior Sul Brasileiro - CESULBRA; Profº de Polícia Comunitária/SENASP/SSPSC; Profº NAT/SAÚDE/UFSC - Guardas Municipais; Graduado em História pela Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC; Especialista em Filosofia de Polícia Comunitária pela Universidade do Sul de Santa Catarina - UNISUL; Especialista em Gestão de Polícia Comunitária pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI; Agente de Polícia Civil no Estado de Santa Catarina; Coordenador Regional de Polícia Comunitária e CONSEGS na Polícia Civil; Membro do Comitê Regional e Prevenção à Violência Escolar – CPREVE. Email: rosinei@pc.sc.gov.br

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Política do Império do Brasil, promulgada aos vinte e cinco dias do mês de março de 1824, aboliu definitivamente as punições por açoites, marcas de ferro quente e demais penas cruéis.

Nesta época em que ainda vivíamos em regime imperial, já se entendia como cruel a penalidade que marcava a pele do indivíduo com ferro quente, como forma humilhante de punição, pois esta criava um estigma de criminalização.

Tal premissa foi determinada visando garantia de humanidade ao réu, uma vez que já cumprida a pena a que foi condenado, nos moldes da Lei, este pudesse retornar à vida social como cidadão reeducado. Desde então, entende-se que um cidadão que viva em liberdade nada deva ao Estado por qualquer crime, mesmo que um dia o tenha cometido, pois se está em liberdade é porque já cumpriu a punição a ele imposta.

Exigir de um cidadão que possui direito de igualdade sem qualquer distinção, que este apresente “Atestado de Antecedentes” ou de “Boa Conduta” para fins de admissão trabalhista, é ignorar por completo a Constituição da República de 1988, pois mesmo que a vida pregressa pudesse desaboná-lo de alguma forma, se o Estado o puniu nos moldes da Lei, este não deve carregar os estigmas de tal conduta errônea como forma de punição perpétua.

A criança e o jovem até a idade dos dezoito anos possuem inimizabilidade penal, ou seja, não são considerados os autores de crime, mas sim, autores de ato infracional por não possuírem capacidade jurídica de responsabilidade por seus atos. Há ainda a previsão legal do estado de “segredo” para qualquer situação que envolva a criança ou jovem até atingir a maioridade penal, a fim de preservar os seres em desenvolvimento conforme prevê a Constituição da República de 1988, vigente atualmente.

Da mesma forma, exigir de um cidadão que sempre cumpriu com suas obrigações, jamais teve conduta desonrosa ou ilegal, que sempre primou pela moral e bons costumes, apresente um documento comprovando sua qualidade de “boa conduta”, coloca-o em situação demasiada humilhante, buscando em órgãos públicos (Fórum e Delegacia de Polícia) o forneci-

mento de declaração que ateste que nunca foi punido por qualquer crime, atentando contra a proteção constitucional do direito à igualdade, à imagem e moral do indivíduo.

A rotina diária de atendimento na 6ª Delegacia Regional de Criciúma (SC) inspirou a produção da presente discussão acerca da inconstitucionalidade à qual se expõe a sociedade local, ante o constrangimento observado nos cidadãos que buscam documento oficial para comprovar sua “boa conduta”, para poderem concorrer a uma vaga de trabalho na região.

Neste sentido, é sensato e possível exigir-se de qualquer cidadão brasileiro, com base estritamente constitucional, que este apresente atestado de antecedentes ou de boa conduta para habilitar-se a uma vaga de trabalho com contrato celetista?

2 BREVE VISÃO HISTÓRICA CONSTITUCIONAL

Constituição do Império de 1824

Com a declaração de independência do Brasil em 1822 e a criação do Conselho de Estado por Dom Pedro I, foi outorgada em 1824 a primeira Constituição do Império do Brasil, marcada pelo forte centralismo administrativo e político denominado Poder Moderador, que garantiu os direitos civis abolindo as penas cruéis em seu art. 179, o qual previa que “a inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte” e em seu inciso XIX aboliu as penalidades de açoites, a tortura, a marca de ferro quente, e todas as demais penas cruéis.

Neste mesmo artigo, prossegue garantindo os direitos humanos ao apenado, quando, em seu inciso XXI, impõe que as cadeias devam ser seguras, limpas e bem arejadas, havendo diversas casas para separação dos réus, conforme suas circunstâncias e natureza dos seus crimes.

Também foi estabelecido no inciso XLVII que não haveria penas de morte, salvo em casos de guerra declarada, ou de caráter perpétuo, o que já enfatizava a não estigmatização do apenado com perpetuidade da punição.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891

Em 1891, promulgada a primeira Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, tendo como relator Rui Barbosa, a forma de governo Republicana substituiu a monarquia, sendo consagrado o Sistema presidencialista e a formação do Estado Federal e constituiu-se a união perpétua e indissolúvel das antigas províncias, instituindo a igualdade entre todos os cidadãos em seu art. 72, § 2º.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 recebeu influência do fascismo, evidenciando, pela primeira vez, porém, os direitos humanos de um estado social de direito, reconhecendo em seu art. 113, caput, o direito à subsistência, no inciso 1º do mesmo artigo, prevendo a igualdade entre os cidadãos, bem como em seu inciso 29º que não haveria pena de banimento, de morte ou em caráter perpétuo.

O direito à subsistência foi novamente citado no inciso 34º, prevendo ainda responsabilidade ao Poder Público ressaltando que “a todos cabe o direito de prover à própria subsistência e à de sua família, mediante trabalho honesto. O Poder Público deve amparar, na forma da lei, os que estejam em indigência.”

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937

Marcada pela grande rivalidade política entre direita fascista representada pela Ação Integralista Brasileira (AIN), que defendia um Estado autoritário, e a esquerda, com ideais sociais, comunistas e sindicais representada pela Aliança Nacional Libertadora (ANL) e sob a presidência de Getúlio Vargas, foi apelidada de “Polaca”, em virtude da forte influência da Constituição Polonesa extremamente fascista de 1935 e instituiu a igualdade entre os cidadãos no art. 122, inciso 1º.

Havia a previsão de penas corpóreas, porém, não de caráter perpétuo, havendo também a previsão de pena de morte para os crimes elencados no inciso 13º do mesmo artigo.

Já o art. 127 demonstrou preocupação especial com a infância e juventude, prevendo a responsabilidade objetiva do Estado quando especificou que

“devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que tomará todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento das suas faculdades.”

Quanto à proteção ao direito do trabalho, o art. 136 entendia o trabalho como dever social, merecendo atenção e solicitude especiais do Estado, e considerado como um bem ao qual cabia ao Estado resguardar “assegurando-lhe condições favoráveis e meios de defesa.”

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946

Em virtude da perda de legitimidade do modelo fascista ante a participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial, o Estado Novo teve fim em outubro de 1945, quando, após a queda de Getúlio Vargas, ocorreu a redemocratização do Estado que culminou na promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946.

O direito de igualdade entre os cidadãos repetiu-se no art. 141, §1º, havendo no § 31 do mesmo artigo, a proibição das penas de morte, banimento, confisco dos bens ou de caráter perpétuo.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1967

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 foi constituída nos moldes da Carta de 1937, porém, concentrou o poder na esfera Federal conferindo amplos poderes ao Presidente da República, garantindo o direito individual fundamental de igualdade dos cidadãos no art. 150, §1º, seguindo o mesmo exemplo das anteriores.

Emenda Constitucional nº 01 de 17.10.1969 (Constituição de 1969)

Com o afastamento do presidente Costa e Silva por motivos de saúde, instaurou-se um governo de Juntas Militares, em que os Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, usando das atribuições que lhes foi conferida pelo art. 3º do Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, combinado com o § 1º do art. 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, e mesmo sob regime extremamente duro e autoritário, garantia em seu art. 153, §1º, a igualdade entre todos os indivíduos sem qualquer distinção.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

A Constituição da República do Brasil de 1988 constituiu-se em Estado Democrático de Direito em seu art. 1º, e solidificou a presente explanação em seus incisos II, III e IV, definindo como princípios fundamentais o direito a cidadania, dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Também consagrou em sua melhor forma os direitos fundamentais e invioláveis do cidadão em seu art. 5º, caput, quando determinou que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”, e em seu inciso XLVII, b, que não haveria pena de prisão perpétua, o que por analogia, se considera a punição de caráter perpétuo.

O art. 6º cuida da proteção e garantia, especificando como “direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”, ressaltando aqui que o trabalho é entendido como direito social.

Já o art. 7º prevê nos incisos XXX e XXI a proibição de discriminação de qualquer tipo entre os trabalhadores, ressaltando os direitos constitucionais já instituídos.

A história constitucional, portanto, deixa claro que, desde os primórdios, garantia-se a igualdade e a não discriminação entre cidadãos, bem como a proibição de punição perpétua.

3 A ESTIGMATIZAÇÃO DO APENADO

Desrespeitar o cidadão punindo-lhe socialmente e em perpetuidade é uma afronta à Constituição, que, como já visto, aboliu as punições estigmatizadoras. Há neste aspecto, desrespeito não apenas à princípios constitucionais, mas também aos princípios de direito penal, sendo que os princípios são a base que norteia a fundamentação da República, como vemos:

Advogamos que o princípio está incorporado em nossa realidade constitucional, não sendo dedutível dos demais valores e princípios, mas sendo 'o' princípio do qual aqueles são dedutíveis. Nesse sentido, a categoria corresponde a um dos núcleos substanciais do ordenamento jurídico, juntamente com os preceitos preambulares da Constituição (o pluralismo, a fraternidade, o pacifismo, a igualdade) e os 'fundamentos' estabelecidos no art. 1º (soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, pluralismo político). Tais princípios, ou valores constitucionais, sedimentam os pilares axiológicos sob os quais está fundada a República, conformando a estrutura jurídica basilar do Estado, diluindo e contaminando sua carga valorativa às demais esferas normativas.⁶⁸⁹

O princípio da humanidade do direito penal prevê a garantia de humanidade contra ato que agrida socialmente o indivíduo ou nas punições deste, justificando a vinculação do direito penal aos valores constitucionais, merecendo respando:

Das exigências fundamentais inseridas na Constituição, inferem-se os limites traçados, por ela, para o Direito Penal. Não se pode olvidar que este, mormente em um Estado promocional, é, por natureza, um de seus instrumentos mais eficazes. [...].

A dignidade da pessoa humana, como fundamento do Estado Democrático de Direito, é o valor expresso no princípio da humanidade do Direito Penal, que não pode deixar de ser considerado quando da criminalização de qualquer fato, etiquetado como socialmente agressivo, ou quando da cogitação de qualquer sanção criminal.⁶⁹⁰

O direito penal brasileiro consagra a garantia dos direitos fundamentais do preso, ressalvada a liberdade enquanto perdurar a punição conforme art. 38 do Código Penal, que preceitua que “o preso conserva todos os direitos não atingidos pela perda da liberdade, impondo-se a todas as autoridades o respeito à sua integridade física e moral”.

Uma vez que haja punição por ato delituoso, cumprida a penalidade e posto em liberdade, o autor recupera a integralidade de seus direitos constitucionais, o que evidencia, assim, a não perpetuidade social na punição.

689 CARVALHO, S. de; CARVALHO, H. B. de. **Aplicação da pena e Garantismo**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.p.15.

690 CARVALHO, M. D. L. de. **Fundamentação constitucional do direito penal**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1992. p.44.

A ‘penetração’ dos valores constitucionais no corpo do sistema penal (como, de resto, no de qualquer outro ramo do ordenamento) pode ocorrer mediante a ‘via legislativa’, por intermédio de leis de atuação constitucional, ou pela ‘via jurisdicional’, entendendo-se como tal não apenas o trabalho de adequação do magistrado a quanto se contenha nas malhas da lei, mas, principalmente, a decisiva atividade Constitucional. Ora, se a primeira via não apresenta problemas particulares no campo penal, a segunda põe-se numa problemática relação a propósito do princípio fundamental da estrita legalidade dos delitos e das penas.⁶⁹¹

Diversas são as teorias da pena. Apenas para referendar, a teoria abolicionista tem como característica principal seu viés negativo ante a ineficácia de nosso sistema penal, já a teoria justificacionista trabalha a racionalidade conceitual sustentando a intervenção sancionatória penal como meio preventivo.

Tais teorias, ao contrário dos ideais abolicionistas, concebem uma importância ao direito penal e nele vêem como uma solução efetiva a inúmeros problemas sociais. Reduzem-se, em geral, a duas doutrinas: as teorias absolutas (ou *punitur, quia peccatum est*) ou relativas (*punitur, ne peccetur*). Para as primeiras, a pena é concebida como um fim em si mesma, ou seja, um ‘castigo’, ‘compensação’, ‘reação’, ‘reparação’ ou ‘retribuição’ do delito, não permitindo uma finalidade outra – como a prevenção – e não concebendo que a pena não seja cumprida e na sua totalidade, sob pena de afrontar os ideais da justiça (idéia sustentada por KANT) ou do direito (referida por HEGEL); já as teorias relativas justificam a pena como um meio para que não sejam praticados delitos no futuro.⁶⁹²

As teorias relativas aduzem que a punição atua diretamente na prevenção da reincidência do ato criminoso, uma vez que punido o autor, este pague na medida de sua conduta delituosa e retorne ao convívio social como cidadão de direitos.

Para essa doutrina, a pena não vislumbra como finalidade, algo socialmente relevante ou útil, mas apenas a imposição de um mal merecido que é retribuído a um mal cometido, compensando, assim, a culpabilidade do agente em virtude do ilícito praticado. A pena, assim, funcionaria não só como um efetivo castigo à pessoa do delinqüente, mas também como a possibilidade de o autor do delito se redimir perante a sociedade, ou seja, saldar sua dívida para com ela.⁶⁹³

691 PALAZZO, F. C. **Valores Constitucionais e Direito Penal**. Um estudo comparado. Tradução de Gérson Pereira dos Santos. Porto Alegre: Fabris Editor, 1989.p.30.

692 KREBS, P. Teorias a respeito das finalidades da pena. **Revista Ibero-Americana de Ciências Criminais**, Porto Alegre, n. 5, Janeiro/abril de 2002. p.103.

693 KREBS, op. cit. p. 103.

Vale ressaltar quanto à teoria relativa lecionada por Pedro Krebs⁶⁹⁴ que a pena é um meio para prevenir a prática de crimes futuros, tendo finalidade utilitarista, entendida como prevenção do delito, e não como um fim de si mesma. Dessa forma, a pena passa a ser necessária para evitar a prática de lesões a determinados interesses sociais. Não importa a culpa, pois a finalidade da pena não prediz a culpa do agente, mas atua na prevenção da ocorrência de novos delitos.

Há de se observar, ainda, a teoria da expiação, que reflete a pena como possibilidade da reconciliação do agente consigo mesmo, num gesto de dignidade moral, porém, tal teoria não demonstra qualquer preocupação na recuperação da ordem das coisas ou na prevenção de novos delitos. O que fundamenta e justifica a sanção é o restabelecimento da ordem jurídica violada, exigindo-se, contudo, que a sociedade reconheça no agente sua redenção ou um livre arrependimento.

La pena como expiación – a diferencia de la pena como retribución – no es una restitución del orden correcto de las cosas, sino la reconciliación del delincuente consigo mismo, con el ordenamiento quebrantado, en definitiva, con la comunidad. Con la expiación moral “el culpable se libera de su culpa, alcanza de nuevo la plena posesión de su dignidad personal. Expiación em este sentido solo puede tener éxito de todas formas allí donde el culpable preste su libre arrepentimiento, un arrepentimiento que sea visto la sociedad como redención de su culpa.”⁶⁹⁵

Tratar como criminoso um cidadão de direitos, cujo erro foi punido nos moldes da Lei, discriminando o bem jurídico denominado igualdade, é dar guarida a novas incursões em crimes, já que não há para ele outro meio de subsistir e manter sua dignidade enquanto pessoa humana.

[...] há de fazer-se sem conflito com os princípios constitucionais. É de sustentar-se também que a criminalização desses bens não previstos nas constituições não só não podem entrar em conflito com essas, como nelas encontram para a criminalização limitações insuperáveis. E isso porque nos textos constitucionais a criminalização encontra proibições expressas, bem como vedações explícitas. [...].

⁶⁹⁴ KREBS, op. cit., p. 110.

⁶⁹⁵ LESCH, H. H. **La función de la pena**. Traducción de Javier Sánchez-Vera Gomes- Trelles. Bogotá: Universidad Externado de Colômbia, 2000.p.18.

As Constituições, portanto, não apenas são o repositório principal de bens passíveis de criminalização, mas também contêm princípios relevantes que modelam a vida da comunidade e que, para usar a linguagem dos constitucionalistas, constituem cláusulas pétreas, embaadoras do sistema constitucional, insuscetíveis de serem revistas.⁶⁹⁶

Não há, portanto, o que justifique o desrespeito aos direitos fundamentais constitucionais, entendidos como bens jurídicos, lembrando que a função da pena é não somente punir, mas prevenir a reincidência.

A rigor, portanto, certa é a polifuncionalidade da pena, sendo que seus fins principais são o de retribuir o mal do crime e o da prevenção. Em caráter secundário a pena pode servir para educar ou reeducar o delinqüente. Mas isso só é eventualmente viável, dependendo de uma série de circunstâncias conjunturais, principalmente da decisão política de aplicar os recursos necessários para que se torne possível o objetivo em causa.⁶⁹⁷

Para que seja efetivamente viável a pena, no sentido de reeducação do apenado, mostra-se indispensável à ressocialização deste, proporcionando, em pé de igualdade com os demais cidadãos, a igualdade constitucional na busca por sua subsistência, sem lhe ser imposto pela sociedade o estigma de criminoso.

A dignidade da pessoa humana, como fundamento do Estado Democrático de Direito, é o valor expresso no princípio da humanidade do Direito Penal, que não pode deixar de ser considerado quando da criminalização de qualquer fato, etiquetado como socialmente agressivo, ou quando da cogitação de qualquer sanção criminal.⁶⁹⁸

Cabe aqui ressaltar que é de se considerar esse mesmo nível de hierarquia e compatibilidade entre os direitos fundamentais e o direito penal devendo observado-los quando da imposição do sancionamento, seja na dosimetria da culpabilidade como fundamento e limite temporal, seja na vinculação da função da pena aos valores fundamentais, garantindo-se, após o cumprimento da punição, a não estigmatização do apenado e reinserção no mercado de trabalho.

696 LUISI, L. *Princípios Constitucionais Penais*. 2ª ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003. p.174.

697 LUISI, op.cit., p.186.

698 CARVALHO, op.cit., p.44.

O princípio da dignidade da pessoa humana especifica que o sancionamento jamais pode ser desnecessário ou aplicado de forma perpétua. Neste sentido:

Dignidade da pessoa humana constitui um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais, englobando desde os direitos pessoais, os direitos sociais, os direitos dos trabalhadores até à organização econômica. Consiste num valor autônomo e específico, inerente aos homens em virtude de sua simples personalidade, obrigando a uma intensa densificação valorativa que tenha em conta seu amplo sentido normativo constitucional. De acordo com o princípio da dignidade da pessoa

humana, nenhum cidadão pode ser sancionado desnecessária ou ilimitadamente, devendo haver restrições temporais máximas à sua punição, respeitando-se o homem em seus atributos no instante da enunciação e aplicação dos preceitos primários, bem como das sanções penais.⁶⁹⁹

Ainda quanto a esse princípio, para o cumprimento da função preventiva da pena, no cometimento do delito e na aplicação da sanção, deve haver proporcionalidade:

[...] a dignidade da pessoa humana exige que a punição esteja identificada, temporalmente, o mais próximo possível com o cometimento do delito para se evitar que a pena seja imposta à pessoa que já expiou pelo tempo, por sua mudança de temperamento, caráter ou pelo sentimento de culpa de que não tenha se libertado, sofrimento bastante para tornar improdutiva pena criminal que venha a ser imposta.⁷⁰⁰

A Organização das Nações Unidas (ONU) com a Declaração Universal dos Direitos Humanos assinada em 1948 instituiu os direitos universais de todos os seres humanos, atribuindo a igualdade em dignidade e direitos em seu art. I, onde preceitua que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.”

Prossegue em seu art. II reafirmando a igualdade “sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.”

699 FERRARI, E. *Medidas de segurança e direito penal no estado democrático de direito*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. p. 92.

700 LOPES, M. A. R. *Princípios políticos do direito penal*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 254.

Novamente trata sobre a igualdade em seu art. VII, aduzindo que “todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação.”

Com relação ao direito ao trabalho, o art. XXIII da Declaração Universal dos Direitos Humanos prevê que “todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego”, resguardando o princípio da livre iniciativa.

O princípio constitucional da livre iniciativa reflete não apenas um princípio, mas também um valor. O valor é no sentido de ideal em busca da ordem social aberta e democrática possibilitando acesso, permanência e manutenção de todos os que desejem desenvolver qualquer atividade econômica, consubstanciando-se com a ideia de liberdade e de desnecessidade de permissão para atuar no mercado. Já o princípio refere-se ao caráter normativo visando o resguardo do valor da livre iniciativa.

Consagrado o princípio da livre iniciativa no art. 170, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sendo princípio fundamental da ordem econômica, este condiciona a interpretação dos demais princípios especificados em seus incisos:

Além daqueles princípios fundamentais – livre iniciativa e valor social da iniciativa humana – enumerados em seu *caput*, o art. 170 das Constituições relaciona em seus nove incisos os princípios constitucionais da ordem econômica, afirmando que esta tem por fim assegurar a existência digna, conforme os ditames da justiça social, respeitados os seguintes princípios: soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, busca do pleno emprego e tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país.

Estes princípios perfazem um conjunto cogente de comandos normativos, devendo ser respeitados e observados por todos os “Poderes”, sob pena de inconstitucionalidade do ato praticado ao arrepio de qualquer deles. Portanto, serão inadmissíveis (inválidas) perante a ordem constitucional as decisões do Poder Judiciário que afrontarem estes princípios, assim como

as leis e qualquer outro ato estatal que estabelecer metas e comandos normativos que, de qualquer maneira, oponham-se ou violem tais princípios.⁷⁰¹

Se o trabalho é bem jurídico, direito do ser humano, tutelado pelo Estado e se a igualdade está instituída desde os primórdios legislativos com a não estigmatização do apenado, bem como reforçada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, não se pode permitir que empresas privadas ajam com total e evidente discriminação, exigindo para seleção a vagas de emprego que os candidatos apresentem um documento que permita que a empresa os diferencie pela vida pregressa, mesmo que já tenham cumprido a pena a eles imposta.

Cumpra lembrar que não há punição perpétua no Brasil!

4 EXPEDIÇÃO DE ATESTADO DE ANTECEDENTES POLICIAIS E JUDICIAIS

Inobstante total desrespeito à todas as Constituições Brasileiras, exigir do candidato à vaga de trabalho que apresente não só o atestado de antecedentes criminais fornecido pelos Fóruns, mas também o atestado de antecedentes policiais fornecido pelas Delegacias Regionais, é ainda mais absurdo, uma vez que o art. 20 do Código de Processo penal prevê sigilo e seu parágrafo único veda em absoluto o fornecimento de qualquer informação sem que haja trânsito em julgado de sentença condenatória.

Art. 20. A autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade.

Parágrafo único. Nos atestados de antecedentes que lhe forem solicitados, a autoridade policial não poderá mencionar quaisquer anotações referentes a instauração de inquérito contra os requerentes, salvo no caso de existir condenação anterior.

A Organização das Nações Unidas (ONU) preceitua a esse respeito em seu art. XI que “todo ser humano acusado de um ato delituoso tem o direito de ser presumido inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa”, resguardado no art. 5º da Constituição contemporânea em seu inciso LVII.

⁷⁰¹ TAVARES, A. R. *Direito constitucional econômico*. São Paulo: Método, 2003, p. 134.

Não há, portanto, entendimento objetivo no requerimento de atestado policial de “boa conduta”. Neste sentido, evidencia Guilherme de Souza Nucci:

Não se quer, com isso, defender que o andamento de inquéritos façam parte do atestado de antecedentes, mas sim, que ele deixe de ser expedido pela autoridade policial, ficando a cargo do Judiciário o fornecimento de certidões para fins civis. Inexiste razão plausível para que a polícia judiciária expeça um atestado de conteúdo completamente inútil, pois nada do que ali possa constar já não é objeto da certidão expedida pelos órgãos judiciários.⁷⁰²

Se é vedado o fornecimento de informações relativas a inqueritos em andamento, tampouco condenações sem trânsito em julgado ou cuja pena já foi cumprida, servindo tão-somente de lastro criminoso malicioso, caso alguém que deseje provar a um menos precavido o que se demonstra explícito relativamente às empresas que solicitam tal atestado, este, mesmo que responda a vários processos e inquéritos, ainda de crime hediondo e que já tenha sido preso por diversas vezes, terá sempre um atestado de antecedentes policiais dizendo que possui “boa conduta”, portanto, trata-se de documento sem valor real.

Além de tal vedação, há previsão no art. 93 do Código Penal do instituto da reabilitação, estipulando que esta “alcança quaisquer penas aplicadas em sentença definitiva, assegurando ao condenado o sigilo dos registros sobre o seu processo e condenação.”

Quanto ao prazo para requerimento das benesses da reabilitação, o art. 94 prevê que a reabilitação pode ser requerida após 2 (dois) anos do dia em que for extinta, de qualquer modo, ou finda sua execução, computando-se o período de prova da suspensão e o do livramento condicional, desde que não haja revogação.

Com advento da Lei 7.210, de 11 de julho de 1984, conhecida como Lei de Execução Penal, tornou-se desnecessário o pedido de reabilitação, pois o art. 202 assegura que “cumprida ou extinta a pena, não constarão da folha corrida, atestados ou certidões fornecidas por autoridade policial ou por

702 NUCCI, G. de S. **Código de processo penal comentado**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. p.122.

auxiliares da Justiça, qualquer notícia ou referência à condenação, salvo para instruir processo pela prática de nova infração penal ou outros casos expressos em lei”. Nesse sentido, o sigilo sobre os antecedentes desde 1984 passa a ser tácito, independente de requerimento do apenado.

Ressalte-se que “casos expressos em Lei”, temos somente como requisito para comprovação da “boa conduta” o requerimento de atestado de antecedentes para funcionários ocupantes de cargos públicos concursados, e atualmente, como temos acompanhado na imprensa a Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, que rege as hipóteses de inelegibilidade visando proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato, vulgarmente conhecida como “ficha limpa”.

Neste liame, por que é fornecido o atestado positivo de antecedentes, ou, ainda, qual o fundamento jurídico para uma empresa privada requerer tal documento certificando a “boa conduta” do indivíduo?

5 PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Há previsão no art. 27 do Código Penal de que “os menores de 18 (dezoito) anos são penalmente inimputáveis, ficando sujeitos às normas estabelecidas na legislação especial”, reforçada pelo art. 104 do Estatuto da Criança e do Adolescente, sob mesma previsão, sendo considerada a idade do adolescente à data do fato para responsabilização.

Na aplicação de medidas quando do cometimento de ato infracional, fica ressalvada a privacidade das informações como forma de respeito à intimidade, direito à imagem e reserva de sua vida privada.

Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Parágrafo único. São também princípios que regem a aplicação das medidas:

V - privacidade: a promoção dos direitos e proteção da criança e do adolescente deve ser efetuada no respeito pela intimidade, direito à imagem e reserva da sua vida privada;

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, deve ser considerada a idade do adolescente à data do fato.

Ainda quanto ao sigilo das informações relativas ao cometimento de ato infracional, o art. 109 do Estatuto da Criança e do Adolescente assim preceitua:

Art. 109. O adolescente civilmente identificado não será submetido a identificação compulsória pelos órgãos policiais, de proteção e judiciais, salvo para efeito de confrontação, havendo dúvida fundada.

Ainda no mesmo diploma legal, quanto à publicidade dos atos relativos ao cometimento de ato infracional por criança ou adolescente, o art. 143 prevê que “é vedada a divulgação de atos judiciais, policiais e administrativos que digam respeito a crianças e adolescentes a que se atribua autoria de ato infracional”. E o parágrafo único reforça que “qualquer notícia a respeito do fato não poderá identificar a criança ou adolescente, vedando-se fotografia, referência a nome, apelido, filiação, parentesco, residência e, inclusive, iniciais do nome e sobrenome.”

Já o fornecimento de atestado de antecedentes, quer seja policial ou judicial, só poderá ser emitido se demonstrado o interesse e justificada a finalidade, todavia, somente após deferimento da autoridade judiciária, conforme art. 144 do Estatuto da Criança e do Adolescente, o que significa que uma empresa só poderia requerer aos adolescentes essa certidão mediante autorização judicial para cada um deles e devidamente fundamentada, o que inviabilizaria por completo a contratação de adolescentes para o trabalho.

6 OFENSA MORAL AO CIDADÃO

Cumpra inicialmente conceituar que “*são morais os danos e atributos valorativos (virtudes) da pessoa como ente social, ou seja, integrada à sociedade (como, v.g., a honra, a reputação e as manifestações do intelecto)*”⁷⁰³, em outras palavras, “*dano moral é o conjunto de tudo aquilo que não seja suscetível de valor econômico*”.⁷⁰⁴

A solicitação, ou melhor, a exigência dos atestados de antecedentes (boa conduta) por parte dos empregadores aos candidatos a emprego e

703 BITTAR, C. A. *Tutela dos Direitos da Personalidade e dos Direitos Autorais nas Atividades Empresariais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993, p. 24.

704 SILVA, W. de M. *O dano Moral e sua Reparação*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1993, p. 13.

sua vinculação direta e condicionante à vaga de emprego, tem revelado uma tendência histórica inscrita na materialidade do mundo empresarial e em sua reprodução.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos aduz em seu preâmbulo que:

Considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que os todos gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do ser humano comum.

Em plena vivência de um Estado democrático de direitos, devemos abandonar algumas subculturas da sociedade burguesa, que perdurou durante o período de “recessão” em nosso país, tal como é a exigência do atestado de antecedentes (boa conduta).

Nesse contexto, a necessária releitura do direito penal, a partir da Carta Constitucional, é tarefa que deve ser efetivada num ambiente de mudanças de modelo de estado, notadamente da passagem do modelo de estado liberal para o estado democrático de direito, que exige de todos, inclusive dos particulares, a vinculação aos direitos fundamentais.⁷⁰⁵

Deve-se cultivar na sociedade atual a “Cultura da Paz”, em que a proteção dos direitos fundamentais, políticos, sociais e econômicos possa ser a realidade nas macro e microrrelações sociais e institucionais.

No dia a dia do atendimento na 6ª Delegacia Regional de Polícia de Criciúma (SC), acompanha-se o visível constrangimento dos cidadãos que vão solicitar uma confirmação de que possuem “boa conduta” como documento obrigatório para apresentar em entrevista de empresa privada para concorrer à uma vaga de emprego. Raros são os casos em que consta qualquer conduta dita “criminososa”, sendo, em sua maioria, cidadãos honrados e de moral ilibada. Há casos ainda de pessoas que nunca entraram em uma delegacia, e que se assustam em descobrir que o documento que estão requerendo visa demonstrar não serem “criminosos”.

Não menos oneroso, o constrangimento repete-se quando o cidadão é

705 FONTANA, M. A sanção penal na perspectiva dos direitos fundamentais: finalidade e aplicação. Canoas: Veritas, 2006. p.15.

informado de que há uma taxa Estadual no valor de R\$ 6,10 (seis reais e dez centavos) para expedição de tal documento, e constantemente há a negativa de contratação, fazendo com que o requerente retire diversas vezes essa documentação até conseguir um novo emprego.

O direito ao pleno emprego não é uma questão puramente econômica, é, sobretudo, social ou humanística. A massa marginalizada, punida pela estigmatização social, é uma alcateia e sempre agirá como cão raivoso. Se houver perpetuidade dessa cultura como característica em nossa sociedade, haverá consequências desastrosas para a própria sociedade. Ao longo da história, tem-se diversos exemplos de reflexos negativos dessa estigmatização, como o aumento da criminalidade e da violência e os altos índices de reincidência criminal, que são as piores marcas.

7 METODOLOGIA

Foi desenvolvida pesquisa bibliográfica e doutrinária sobre a história constitucional dos direitos fundamentais, princípios constitucionais e de direito penal e do princípio da proteção integral da criança e do adolescente.

Utilizou-se também o método de abordagem indutivo, baseado na experiência diária de estágio não obrigatório, realizado dentro do Programa “Novos Valores” instituído pelo Decreto nº 2.113/2009, conforme contrato junto à Secretaria de Segurança Pública do Estado de Santa Catarina, desenvolvendo os trabalhos de aprendizado na 6ª Delegacia Regional de Criciúma – SC, sendo observada a rotina de expedição dos “atestados de antecedentes” ou de “boa conduta”.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Propõe-se, com o exposto, uma mudança necessária e indispensável na efetividade do direito de igualdade entre os cidadãos que buscam as mesmas condições de oportunidade na contratação para o trabalho, disponibilizando suporte e devida orientação às empresas privadas, quanto à prática do procedimento discriminatório aplicado quando da requisição de atestados de antecedentes judiciais e policiais dos candidatos as vagas de trabalho.

A não estigmatização do apenado é medida que se impõe como forma de manutenção da segurança pública, a fim de evitar a reincidência e a marginalização do cidadão de direitos.

REFERÊNCIAS

- BITTAR, C. A. **Tutela dos direitos da personalidade e dos direitos autorais nas atividades empresariais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.
- BRASIL. **Código de Processo Penal**.
- BRASIL. **Código Penal**.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946**.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.
- BRASIL. **Constituição do Império de 1824**.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 01 de 17.10.1969 (Constituição de 1.969)**.
- BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**.
- BRASIL. **Lei de Execução Penal**.
- CARVALHO, M. D. L. de. **Fundamentação constitucional do direito penal**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1992.
- CARVALHO, S. de; CARVALHO, Hamilton Bueno de. **Aplicação da pena e Garantismo**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.
- DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos.
- FERRARI, E. R. **Medidas de segurança e direito penal no estado democrático de direito**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.
- FONTANA, M. **A sanção penal na perspectiva dos direitos fundamentais: finalidade e aplicação**. Canoas: Veritas, 2006.
- KREBS, P. Teorias a respeito das finalidades da pena. **Revista Ibero-Americana de Ciências Criminais**, Porto Alegre, n. 5, Janeiro/abril de 2002.
- LESCH, H. H. **La función de la pena**. Traducción de Javier Sánchez-Vera Gomes- Trelles. Bogotá: Universidad Externado de Colômbia, 2000.

LOPES, M. A. R. **Princípios políticos do direito penal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

LUIZI, L. **Princípios Constitucionais Penais**. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio

NUCCI, G. de S. **Código de processo penal comentado**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

PALAZZO, F. C. **Valores Constitucionais e Direito Penal**. Um estudo comparado. Tradução de Géron Pereira dos Santos. Porto Alegre: Fabris Editor, 1989.

SILVA, W. de M. **O dano Moral e sua Reparação**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1993.

TAVARES, A. R. **Direito constitucional econômico**. São Paulo: Método, 2003.

WALD, A. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.



V

**ESTRATÉGIAS DE
COMPETITIVIDADE**



FATORES DETERMINANTES TECNOLÓGICOS E A POLÍTICA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA NO BRASIL

FABIANA IEIS⁷⁰⁶

HELOÍSA DE PUPPI E SILVA⁷⁰⁷

CHRISTIAN LUIZ DA SILVA⁷⁰⁸

RESUMO

O objetivo deste estudo é observar as relações entre os fatores determinantes tecnológicos e a política de ciência e tecnologia (C&T) no Brasil. A discussão passa pelos seguintes entendimentos: há uma divergência entre o que a tecnologia determina e o que determina a tecnologia; elementos políticos, sociais, étnicos e econômicos determinam a tecnologia; e, sendo assim, as políticas públicas determinam a C&T. Trata-se de uma pesquisa exploratória de método dedutivo e cunho qualitativo que abordará conceitos teóricos de determinismo tecnológico, políticas públicas e o histórico da política de C&T no Brasil.

Palavras-chave: Fatores Determinantes da Tecnologia; Determinismo Tecnológico; Políticas Públicas; Política de Ciência e Tecnologia

⁷⁰⁶ Mestranda do Programa Pós-Graduação em Tecnologia (PPGTE) da UTFPR - Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

⁷⁰⁷ Doutoranda do Programa Pós-Graduação em Tecnologia (PPGTE) da UTFPR - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Professora de Ciências Econômicas da FAE - Centro Universitário.

⁷⁰⁸ Professor do Programa Pós-Graduação em Tecnologia (PPGTE) da UTFPR - Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

1 INTRODUÇÃO

As discussões sobre a tecnologia abordam seu impacto na sociedade bem como o ambiente em que é desenvolvida. Discorrem sobre o que a tecnologia determina e o que determina a tecnologia. Existe, portanto, uma relação, entre o meio e o desenvolvimento da tecnologia, que estabelece as diretrizes de geração e difusão tecnológica.

Em um primeiro momento, entende-se o determinismo tecnológico como a capacidade de a tecnologia em guiar os rumos históricos das sociedades, ou seja, um elemento exógeno ao processo de desenvolvimento. Em contraponto, o não determinismo baseia-se na visão, endógena, de que o meio determina o desenvolvimento tecnológico, que, por sua vez, determina o desenvolvimento das sociedades. O último é constituído por fatores determinantes tecnológicos, ou da tecnologia.

A geração e a difusão tecnológica estão relacionadas ao processo de formação de uma base científico-tecnológica nas nações. Há uma diferença entre a geração e difusão tecnológica nos países centrais e nos países periféricos. Atrela-se esta divergência à formação econômica dos países e, entre outros elementos, às questões políticas, sociais, antropológicas e culturais.

A política de ciência e tecnologia (C&T), além de correr paralelamente ao desenvolvimento econômico, passa por ideologias partidárias, diretrizes governamentais, políticas de Estado e políticas públicas. As políticas públicas podem ser entendidas como um processo em que os atores interessados em um determinado assunto discutem, pensam e propõem estratégias para solucionar problemas relacionados ou promover o desenvolvimento. Políticas públicas de C&T são formuladas por entes de interesse que determinam o meio, as regras, as normas, o planejamento e os rumos do desenvolvimento tecnológico no país.

Parte-se do pressuposto de que o meio determina a ciência e a tecnologia e vice-versa, mas em que medida os elementos constitutivos das políticas públicas determinam a base científica e tecnológica?

O objetivo deste estudo é observar as relações entre os fatores determinantes tecnológicos e a política de ciência e tecnologia no Brasil. Trata-se de uma pesquisa exploratória de método dedutivo e cunho qualitativo. Primeiramente, apresentam-se as abordagens teóricas sobre: o

determinismo e os fatores determinantes tecnológicos; e políticas públicas, estabelecendo os elementos que permitem relacionar o processo de formulação de políticas públicas com o estado de desenvolvimento de C&T. Em um segundo momento, o estudo resgata o histórico das políticas de C&T no Brasil e, por fim, identifica o comportamento dos fatores determinantes tecnológicos ao longo dos anos, oriundos do processo de formulação de políticas públicas, na área.

2 DETERMINISMO TECNOLÓGICO E FATORES DETERMINANTES DA TECNOLOGIA

Essa discussão passa pelo seguinte dilema: a tecnologia é causa ou é efeito? Contudo, o determinismo tecnológico não faz sentido para o entendimento da tecnologia como um elemento exógeno, que altera o modo de vida das pessoas. Não se trata de descartar a ideia de que a tecnologia transforma os meios de vida e que é um dos elementos da formação histórica do mundo, mas, sim, de considerar a existência de elementos de caráter abstratos, como a questão socioeconômica, política, cultural e de cunho ideológico, no processo de realização da Ciência e Tecnologia⁷⁰⁹. Os autores ainda atentam para duas linhas: uma que entende que a tecnologia determina as ações humanas e, portanto, a história da humanidade; e a outra que observa que a história da tecnologia se confunde com a história da humanidade, ou seja, a matriz cultural, política, social e econômica também determinam a tecnologia.

“O determinismo é caracterizado pelos princípios de progresso unilinear e de determinação pela base; se o determinismo estiver errado, então a pesquisa sobre a tecnologia deve ser guiada pelos dois seguintes princípios contrários.” O fato de o desenvolvimento tecnológico não ser linear e não ser determinante para a sociedade, mas “sobredeterminado por fatores técnicos e sociais”⁷¹⁰.

709 MARX, L.; SMITH, M. R. **Does technology drive history?** The Dilemma of Technological Determinism. Cambridge, Mass: MIT Press, 1996.

710 FEENBERG, A. **Racionalização Subversiva: Tecnologia, Poder e Democracia.** 1991. Disponível em: <<http://www.sfu.ca/~andrewf/languages.htm>>.

Os sistemas tecnológicos são confusos, complexos e contêm componentes de resolução de problemas. Os sistemas tecnológicos são, ao mesmo tempo, socialmente construídos e moldam a sociedade⁷¹¹. O processo tecnológico envolve: o acesso aos materiais, máquinas e equipamentos; o acesso aos mercados; a existência de uma economia baseada em relações mercantis e capitalistas; a operacionalização baseada na motivação pelo lucro; a acumulação do capital; a avaliação das necessidades, do aprendizado e da qualificação do trabalho; a construção do conhecimento da nação ou a curva de aprendizagem; a existência de uma reserva para as ações empreendedoras e recursos financeiros; a presença de um racionalismo científico; e o papel das religiões na formação do capital e do estímulo às novas tecnologias, que envolvem questões éticas e morais⁷¹².

O que importa nas discussões sobre os artefatos técnicos é o sistema social ou econômico em que a tecnologia está inserida⁷¹³. A relação entre os fatores determinantes da tecnologia e a realiação de C&T é marcada também pelas relações de poder e acesso ao conhecimento e capital. Trata-se da discussão sobre: a propriedade da C&T, seu compartilhamento para toda a sociedade e a participação democrática em seu processo de construção; a quem a tecnologia deve servir; e quem deve ser reconhecido pela realização de novas tecnologias⁷¹⁴.

Não há idéia mais provocante nas controvérsias sobre tecnologia e sociedade do que a noção de que as coisas técnicas têm qualidades políticas. Em questão está a alegação de que máquinas, estruturas e sistemas da moderna cultura material podem ser precisamente julgados não apenas pela sua contribuição à eficiência e produtividade e pelos seus efeitos colaterais e ambientais, positivos e negativos, mas também pelos modos pelos quais eles podem incorporar formas específicas de poder e autoridade.⁷¹⁵

711 MARX, op. cit.

712 MARX, op. cit.

713 WINNER, L. Do artifacts have politics? In: MACKENZIE, Donald & WAJCMAN, Judy. **The Social Shaping of Technology**. Buckingham, Philadelphia: Open University Press. 1996. Tradução para o português disponível em: <<http://www.necso.ufrj.br/Trads/Artefatos%20tem%20Politica.htm>>.

714 GORZ, A. Sobre el carácter de clase de la ciencia y los científicos. In: ROSE, Hillary & ROSE, Steven (eds.). **Economía Política de la Ciencia**. México: Nueva Imagen, 1979.

715 WINNER, op. cit.

Este estudo compreende como fator determinante da tecnologia as políticas públicas. Nesse sentido, cabe a discussão sobre a relação entre o processo de formulação das políticas públicas e a construção técnico científica das nações. O processo de elaboração das políticas públicas envolve diversos entes de interesse que em meio às relações de poder decidem sobre a forma estratégica de promover o desenvolvimento, atingindo as múltiplas vertentes e problemas relacionados. Assim, a construção das políticas públicas implica a base tecnológica e científica, por envolver diversas etnias, grupos de interesse, classes sociais, geografias distintas, bem como, sucintamente, questões sociais, econômicas e políticas.

2.1 FATORES DETERMINANTES TECNOLÓGICOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Devido sua penetrabilidade em todas as esferas da atividade humana, a revolução da tecnologia da informação será meu ponto inicial para analisar a complexidade da nova economia, sociedade e cultura em formação. **Essa opção metodológica não sugere que novas formas e processos sociais surgem em consequência de transformação tecnológica.** É claro que a tecnologia não determina a sociedade. Nem a sociedade escreve o curso da transformação tecnológica, uma vez que muitos fatores, **inclusive criatividade e iniciativa empreendedora intervêm no processo de descoberta científica, inovação tecnológica e aplicações sociais de forma que o resultado final depende de um complexo padrão interativo.** Na verdade, o dilema do determinismo tecnológico é, provavelmente, um problema infundado, dado que a tecnologia é a sociedade, e a sociedade não pode ser entendida ou representada sem suas ferramentas tecnológicas.⁷¹⁶

As políticas públicas se enquadram nas formas e processos sociais que intervêm no processo de estruturação da C&T. À técnica estabelecida para a formulação da política de C&T denomina-se tecnologia, que se insere no processo de formulação de políticas públicas, de modo redundante, também direcionadas para a C&T. Assim, os atores envolvidos na formulação da política de C&T precisam conhecer as variáveis relacionadas a este processo para encontrar estratégias próprias, nacionais, que não a de outros locais.

716 CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. São Paulo: São Paulo: Paz e terra, 1999. I.

De acordo com Souza⁷¹⁷, não existe uma única definição de políticas públicas, mas entende-se que as “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”.

A formulação das políticas públicas passa pelo exercício do planejamento de Estado. Este está pautado na sustentabilidade e no desenvolvimento e, para isso, sociedade e governo precisam utilizar a criatividade para superar obstáculos e garantir a efetividade dos esforços. Os impasses da formulação das políticas públicas estão de sobremaneira baseados nos aspectos políticos, além dos aspectos técnicos também relacionados. Barreiras à viabilidade de uma democracia participativa, à continuidade de programas de governo e à observação do longo prazo precisam ser ultrapassadas, por se constituírem elementos fundamentais de sucesso na implementação de políticas públicas.

Resguardar a essência do termo “Política Pública” é o que dará bases para o desenvolvimento dos diversos fins a que estas se propõem. A ideia é que isso só pode ser alcançado pela forma de constituição destas políticas ao se estabelecerem técnicas que envolvam os atores no processo de construção. Ou seja, técnicas que deem bases para o ambiente político dos entes de interesse relacionados às diversas dimensões no caminho para o desenvolvimento.

Além disso, o processo de formulação de políticas públicas, por envolver os entes interessados, permite que haja o conhecimento sobre o problema e a criação de uma identidade própria de solução. Ou seja, a solução dos problemas ou o desenvolvimento dos diversos fins aos que uma política pública visa partem do conhecimento sobre o assunto, adquirido por parte dos atores envolvidos. As soluções obtidas estarão, portanto, de acordo com os anseios da população.

Indo mais adiante, sabe-se que as políticas públicas estão relacionadas ao processo de Planejamento do Estado e têm uma finalidade: atender aos anseios da população. A grande questão está em: de que forma as políticas públicas devem ser elaboradas, monitoradas, acompanhadas e revisadas

717 SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

para que se garanta o atendimento dos anseios da população?

No caso da C&T no Brasil, a observação passa pelo entendimento histórico sobre de que forma as políticas públicas adotadas interferem em questões que implicam o entendimento da tecnologia como um elemento endógeno na formação de uma nação, ou seja, como fator determinante da tecnologia. Com base nestas abordagens teóricas, observar-se-á como as políticas de C&T no Brasil estão relacionadas:

- » à propriedade da C&T e quem deve ser reconhecido na realização de novas tecnologias;
- » ao seu compartilhamento;
- » à participação democrática no processo de construção da C&T nacional; e
- » a quem a tecnologia deve servir.

Para ser possível observar as relações entre os fatores determinantes da tecnologia e a política de C&T no Brasil, faz-se necessário, para este estudo, uma breve descrição da trajetória da Política de Ciência e Tecnologia no Brasil e de como as posturas e opiniões dos atores envolvidos condicionam o entendimento do processo de elaboração da política de C&T no Brasil.

3 TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA NO BRASIL

No Brasil, de acordo com Schwartzman⁷¹⁸, nos últimos 25 anos, o país desenvolveu um dos maiores sistemas de C&T da América Latina, um dos mais significativos entre os países semi-industrializados. No entanto, historicamente, os investimentos em pesquisa no país estiveram concentrados na iniciativa do Estado, diferentemente do que ocorreu nos outros países onde as empresas privadas foram as maiores provedoras do desenvolvimento tecnológico⁷¹⁹.

718 SCHWARTZMAN, S. (Coord.). *Ciência e Tecnologia no Brasil: Uma nova política para um mundo global*. *Ciência Hoje*, v. 18, n.102, p.9-15, agosto de 1994.

719 HIRATA, N. *Demandas empresariais em políticas de ciência tecnologia e inovação no Brasil a partir dos anos 1990*. 2006. 180f. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, do departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

Nesse sentido, segundo Motoyama⁷²⁰, há a importância de se construir uma ciência autônoma, que possa se desenvolver mesmo em casos de crise ou de cortes no intercâmbio científico com nações mais desenvolvidas. No entanto, considerando a grande parcela de participação do Estado na promoção de C&T no Brasil, cabe ao presente alinhar, de forma consisa e despretenciosa, diga-se, alguns conceitos e trajetórias da Política Nacional de Ciência e Tecnologia (PNCT).

As relações entre o Estado e o desenvolvimento de C&T no Brasil iniciaram, de forma significativa e duradoura, com a criação do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) em 1951, de acordo com Fagundes⁷²¹. Desde então as políticas científicas e tecnológicas passaram por altos e baixos, onde o Estado aparece como o responsável pela indução das mudanças. Dessa maneira, a ciência torna-se cada vez mais dependente do Estado.

Todavia, mesmo com a criação do CNPq, o número de pesquisadores até a década de 1960 no país ainda era pequeno. A estrutura de pesquisa, segundo Hirata⁷²², passou a ser relevante com a formação de mestres e doutores em diferentes áreas do conhecimento e a implementação de vários laboratórios e institutos de pesquisa após a década de 1960.

Foi nesse período que o Instituto Oswaldo Cruz e a Academia Brasileira de Ciências abriram o debate em favor da criação de um Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT). No entanto, apesar do decreto que o criava em 1967, este só foi realmente instituído e instalado em 1985, com a volta do país ao regime democrático⁷²³. O objetivo da política do MCT era transformar o setor científico em componente estratégico do desenvolvimento econômico e social do Brasil. Algumas ações de promoção e amparo à pesquisa do MCT podem ser observadas no quadro a seguir:

720 MOTOYAMA, S. (Org.). **Prelúdio para uma história** – ciência e tecnologia no Brasil. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2004. p. 451.

721 FAGUNDES, A. L. C. **Caminhos que se bifurcam, idéias, atores, estratégias e interesses na política científica e tecnológica do regime militar**. 2009. 261f. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, do departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

722 HIRATA, op. cit.

723 BRASIL. **25 anos de MCT: raízes históricas da criação de um ministério**. Rio de Janeiro, RJ: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010.

QUADRO 1 – CRONOLOGIA DAS AÇÕES POLÍTICAS DA DÉCADA DE 1950 A 1980

Data	Ação
1951	Criação do CNPq (1951); marco inicial: origem na reivindicação de um grupo de cientistas brasileiros
1951	Criação da Capes
1964	Criação do Funtec [Fundo de Tecnologia] em 1964 pelo então BNDE (hoje BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social)
1968	Em 1968, aprovação do plano estratégico para o desenvolvimento; Finep (criada em 1967) passa a banco de desenvolvimento e coordena o FNDCT [Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico]; reconhecimento político de C&T como instrumento para o desenvolvimento e defesa da reorganização do sistema coordenador da atividade científico-tecnológica nacional; reestruturação do INPI e do Inmetro, ambos do então existente Ministério de Indústria e Comércio; criação da Embrapa (Ministério da Agricultura)
1969	Criação do FNDCT em
1972	O decreto-lei nº 70.553 define as competências do Ministério do Planejamento e do CNPq no Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia (SNDCT); o CNPq passa a ser o órgão central do SNDCT
1973	Decreto-lei nº 70.000; aprovação do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico para o biênio 1973/1974
1985	Criação do MCT por decisão do presidente Tancredo Neves; apesar de importante em termos políticos, o MCT não foi capaz de superar as dificuldades resultantes do descaso absoluto pela área de C&T no período entre 1979 e 1984 (governo Figueiredo); o governo federal reduziu substancialmente os recursos do FNDCT e praticamente desativou os esforços de coordenação das ações do governo na área de C&T
1988	Promulgação da Constituição de 1988 (artigo 218, no qual se lê: “O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas”)

FONTE: BRASIL, 2010. Elaboração própria.

A partir da década de 1990, o país avança ainda mais no que diz respeito às Políticas de C&T, que até então amparava apenas a construção da infraestrutura básica científica. Foi também nessa época que o país buscou maior integração da política de C&T com a Política Industrial à medida se oficializava os incentivos fiscais à pesquisa e desenvolvimento nas empresas e o avançava na capacitação tecnológica⁷²⁴.

724 HIRATA, op. cit.

A maior dinâmica da Política Científica e Industrial na década de 1990 pode ser justificada pela abertura comercial que esse período evidenciou. Conforme Hirata⁷²⁵, tratou-se de um período transitório em que empresas e governo começaram a discutir a inovação e o desenvolvimento tecnológico.

Porém, como afirma Vargas⁷²⁶, é incorporada à cultura brasileira a afirmação de que o Brasil investe pouco em ciência e tecnologia, cerca de 0,7% do PIB, durante a década de 1980 e início de 1990, sendo que desse percentual apenas 10% eram atribuídos a pesquisa das empresas, fato esse que justifica a também incorporada crença de que as empresas não investem em pesquisa. Afirma ainda que o processo de desenvolvimento da C&T e também do notável crescimento econômico da época foi baseado, na importação de tecnologia. Tendo em vista que os países em desenvolvimento científico e tecnológico, como o Brasil, ainda possuem forte relação de dependência com países desenvolvidos.

Foi a partir da década de 2000 que a indústria tornou-se mais estratégica na PNCT, com a conferência do MCT em 2001 que elaborou o Livro Verde, o qual, segundo Escada⁷²⁷, prenunciava a necessidade de o país se inserir na sociedade da informação, assim a indústria teria a sua disposição um marco regulatório de C&T pudessem desenvolver inovações e viabilizá-las comercialmente. Nesse período, medidas foram adotadas para criar um processo de implementação do almejado ambiente indutor da Inovação Tecnológica e da implantação de um efetivo Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.

Para alcançar este ambiente, a Política Nacional de Ciência e Tecnologia (PNCT) priorizou alguns setores estratégicos para suas ações, e após tramitar no Congresso Nacional, em julho de 2000, foram sancionadas as leis que criaram os fundos de Energia Elétrica, Recursos Hídricos, Transportes, Mineração e Espacial. No correr de 2001, deu-se a criação dos fundos de Tecnologia da Informação, Infraestrutura e de Saúde e, em dezembro de 2001, foi a vez dos fundos do Agronegócio, Verde-Amarelo (projetos de pesquisa científica

725 Ibid.

726 VARGAS, op. cit.

727 ESCADA, P. A. S. **Construção e usos sociais da pesquisa científica e tecnológica**: um estudo de caso da Divisão de Processamento de Imagem INPE. 2010. 231f. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, do departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

e tecnológica entre universidades e atividades de pesquisa), Biotecnologia, Setor Aeronáutico e Telecomunicações. Antes disso, em 1999, os setores de Petróleo e gás natural já tinham o amparo legal para receber fundos que se destinariam a pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico⁷²⁸.

O MCT elegeu o ano de 2002 o Ano da Inovação, que procurava superar barreiras históricas que barram o processo inovativo no país⁷²⁹. No meio da década de 2000 foi criado o Plano Plurianual do MCT que, apesar do foco no setor produtivo, introduziu na PNCT a necessidade de contribuir diretamente para a inclusão social e o desenvolvimento sustentável.

Em maio de 2010, o MCT realizou a 4ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, que deu origem ao Livro Azul, o qual pretendeu representar os elementos importantes de orientação para a superação dos novos desafios da política de ciência, tecnologia e inovação levando em conta condutores do desenvolvimento sustentável. Segundo o MCT, o desenvolvimento sustentável requer uma presença crescente da ciência e da tecnologia na produção de alimentos, na melhoria das condições de saúde, na exploração e preservação de recursos naturais, na agregação de valor à produção industrial, na redução da desigualdade social e do desequilíbrio regional, no desenvolvimento de tecnologias sociais. Nesse sentido, a inovação deve buscar sempre as melhores soluções do ponto de vista ecológico, tendo a sustentabilidade como um de seus pressupostos elementares⁷³⁰.

A aplicação comercial ou social do conhecimento científico pode constituir um dos objetivos das ações de uma Política de Ciência e Tecnologia, mas não deve ser o objetivo final. Conforme Vargas⁷³¹, a função do Estado na promoção de pesquisa e desenvolvimento não deve estar limitada à chegada do produto tecnológico no mercado. Deve iniciar-se uma nova etapa no ciclo, o de papel indutor e promotor do desenvolvimento da ciência por parte das instituições estatais, para evitar a criação de lacunas e obstáculos que possam ser difíceis de transpor em outro momento.

728 BRASIL, 2002.

729 Ibid.

730 BRASIL, 2010.

731 VARGAS, J. I. Alguns aspectos da política nacional de ciência e tecnologia. *Quím. Nova* [online], v, vol. 20, 1997.

Para alavancar o processo de promoção da autonomia da ciência a qual se referiu Motoyama⁷³², é necessário, segundo ele, haver a criação de um sistema de educação completo, a possibilidade de comunicação entre os cientistas, órgãos de fomento para estímulo e financiamento de pesquisa, premiações de mérito científico e um grau razoável de desenvolvimento tecnológico.

A atuação do MCT e de outras políticas brasileiras tem promovido ações que podem favorecer a criação desse ambiente, todavia, a medida que avançam as conquistas de fomento a pesquisa em Ciência e Tecnologia - esse não é ainda um assunto muito presente na sociedade brasileira -, subsiste uma resistência em nossa sociedade contra a cultura científica, como resultado na nossa história colonial⁷³³.

De modo geral, demarcada a trajetória e intenções das políticas de C&T no Brasil, é possível visualizar que existem de fato ações e instrumentos que beneficiam o ambiente de desenvolvimento da ciência e da tecnologia, mas não exclui a crítica de que, diante de realidade nacional e seus gargalos históricos, a política científica de tecnologia se afasta das demandas sociais

4 FATORES DETERMINANTES DA TECNOLOGIA E A POLÍTICA BRASILEIRA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA

A eficácia da PC&T depende de decisões e vontade política que garantam continuidade no processo de desenvolvimento. No entanto, conforme afirma Dagnino⁷³⁴, a Política de C&T no Brasil segue encoberta por uma neblina ideológica e, por isto, demanda ferramentas que sejam capazes de analisar com caráter crítico sua adequação e seus beneficiários.

De acordo com Kreimer⁷³⁵, os estudos de CTS na AL se proliferaram a partir da década de 1970, sendo que uma década antes os Estados Unidos e alguns países da Europa já discutiam de maneira crítica o desenvolvimento

732 MOTOYAMA, op. cit.

733 Ibid. p. 50.

734 DAGNINO, R. A Política de C&T Brasileira: três alternativas de explicação e orientação. **Revista Brasileira de Inovação**, vol. 6, n° 2, julho/dezembro, 2007.

735 KREIMER, P.; THOMAS, H. Un poco de reflexividad o ¿de dónde venimos? Estudios sociales de la ciencia y la tecnología en América Latina. In: **Producción y Uso Social de Conocimientos**. Estudios de Sociología de la Ciencia y la Tecnología en América Latina. Bernal Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmas Editorial, 2004.

da ciência e da tecnologia na sociedade, e na América Latina os estudos de Ciência Tecnologia e Sociedade iniciaram-se de forma inversa, como uma atitude de celebração da ciência e da tecnologia, que eram entendidas como ícones maiores da modernidade.

Dentro desse contexto, Dagnino vai além e afirma que a ideologia triunfalista da ciência e a tecnologia permeia a Política Nacional de C&T, e argumenta também sobre a necessidade de adotar uma postura crítica em relação às concepções Instrumental e Determinista da Tecnociência:

A idéia de que o avanço da Ciência e Tecnologia (C&T) necessariamente leva ao progresso social permeia a política científica e tecnológica (PCT) das sociedades contemporâneas. No caso da América Latina, em que se observa uma fratura entre o conhecimento produzido e as necessidades sociais, essa idéia parece fazer ainda menos sentido do que nos países avançados⁷³⁶.

Quando são adotados os aspectos de modelos externos sem considerar as especificidades e deficiências do país é possível que as políticas de C&T sejam fundamentadas no “senso comum”. Portanto, a elaboração de políticas com base em experiências desenvolvidas em contextos estruturais distintos a realidade de cada país é arriscada.

Embora o fracasso de uma política seja percebido somente quando é implementada, as razões que explicam uma política fracassada remetem ao momento de sua formulação, conforme explica Dagnino⁷³⁷, por mais que estejam asseguradas as condições para a implementação perfeita, uma política que esteja apoiada num modelo descritivo pouco coerente com a realidade, num modelo normativo irrealista, ou numa agenda bloqueada não poderá ser bem implementada.

Apoiado na afirmação de Dagnino⁷³⁸, de que a visão da Neutralidade da Ciência e do Determinismo Tecnológico, foi materializada no campo da Política de C&T, o quadro 2 mostra algumas premissas que influenciam o conteúdo das Políticas de Ciência e Tecnologia, e apresenta críticas oportunas ao “senso comum” criado disso.

736 DAGNINO, op. cit., p. 2.

737 DAGNINO, op. cit.

738 Ibid.

QUADRO 2 – Premissas que influenciam o conteúdo da PC&T, seus exemplos/justificativas e críticas inerentes

Premissas que influenciam o conteúdo da PCT	Exemplo/Justificativa	Crítica
A criação de mecanismos que permeiam a multiplicação de casos exitosos é eficaz	A tentativa de criação do polo de Alta Tecnologia de Campinas, baseada na constituição de parques tecnológicos, de sucesso como do Vale do Silício norte-americano.	(a) Para cada caso exitoso existem dezenas de fracassos, e em função do contexto imposto de condição periférica, se constituem regra e não exceção.
Empresas são atraídas pelo “ambiente favorável à inovação”	Visão do senso comum	(a) Raramente é apresentada a importância de outros fatores, entre os quais o fundamental papel do setor público. (b) As empresas são, em sua maioria, atraídas pelos incentivos oferecidos pelo governo.
A empresa privada nacional demanda os resultados obtidos pela pesquisa universitária	A empresa privada norte-americana entende a sinergia que se estabelece entre a universidade e a empresa como objeto de conexão.	(a) O fato é que a empresa demanda da universidade não o conhecimento desincorporado resultante da pesquisa universitária, mas conhecimento incorporado nos profissionais que ela forma. (b) Os arranjos institucionais que vêm sendo há décadas implementados no País visando ao aumento da relação universidade-empresa são voluntaristas e inconseqüentes
A empresa nacional demanda mão de obra altamente qualificada formada pela universidade (mestres e doutores)	Uma parcela considerável (cerca de 70%) dos pós-graduados em ciências duras é contratada para fazer pesquisa na empresa privada (e daí parece decorrer a competitividade das empresas norte-americanas).	(a) Em geral, esses profissionais altamente qualificados, não absorvidos pelas empresas, passam a trabalhar em instituições do governo ou, o que é mais comum, em universidades (b) No Brasil são formados anualmente cerca de 27 mil mestres e doutores nas áreas de ciências e engenharias, número que cresce a uma taxa próxima a 10% ao ano. Porém, as empresas locais – privadas e públicas – possuem aproximadamente apenas 3 mil mestres e doutores atuando em atividades de P&D
Para as empresas nacionais inovadoras, a atividade de P&D é uma estratégia inovativa importante	Nos EUA, as empresas são responsáveis por 68,2% do total dos dispêndios em P&D	As empresas existentes no País que inovaram nos últimos três anos (que perfazem 33% das 84 mil empresas com dez ou mais pessoas ocupadas), 17,6% apontam a P&D como sua principal estratégia, enquanto 66,6% declaram ser a compra de bens de capital.
O gasto em C&T gera desenvolvimento econômico	Visão do senso comum	As correlações geralmente apresentadas que poderiam sugerir causalidade são entre o gasto em C&T, com a quantidade de patentes ou de artigos publicados e produto per capita de vários países, e não entre a evolução temporal desses indicadores para um mesmo país.

FONTE: DAGNINO, 2007. Elaboração própria.

Assim sendo, à medida em que há avanço mais profundo no conhecimento sobre ciência e tecnologia, deve ser adotada uma postura crítica que se apoie em bases teóricas sólidas e, ao mesmo tempo, que fortaleça os traços específicos de cada país para que a Política de C&T seja pontual e eficaz.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi observar as relações entre os fatores determinantes tecnológicos e a política de ciência e tecnologia no Brasil. Com base nessa observação, nota-se que as premissas que influenciam o conteúdo das Políticas de Ciência e Tecnologia no Brasil podem estar fundamentadas em exemplos e conceitos estabelecidos pela discussão sobre o determinismo tecnológico. Posto isso, pode-se dizer que ciência e a tecnologia são variáveis concernentes ao desenvolvimento e que têm seus rumos determinados pelas relações políticas, econômicas e sociais.

Nesse sentido, o envolvimento dos entes interessados e a criação de uma identidade própria de solução são os principais elementos constitutivos de uma política pública, e devem permitir que os anseios da população sejam atendidos com relação à formação de uma base de C&T de acordo com a realidade nacional.

A presença dos fatores determinantes da C&T nas políticas vigoradas no Brasil até hoje são subjetivos e ainda iminentes no processo de desenvolvimento de C&T, apresentando uma tímida construção de identidade nacional própria.

O surgimento de Instituições como o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), bem como outras, mostram que há uma preocupação sobre a propriedade da C&T e sobre o reconhecimento na realização de novas tecnologias. No entanto, não é possível observar o quanto este tema foi discutido pelos entes interessados e nem a abrangência do envolvimento dos atores pelo território nacional.

O levantamento histórico não apontou observações de discussões sobre o compartilhamento da tecnologia e a quem esta deve servir, pelos entes envolvidos no processo de formulação da política de C&T. Mas, indiretamente, foi possível observar que a base de C&T no país ainda distancia sociedade,

instituições de ensino e pesquisa e empresas. Não há uma comunicação clara e nem a participação de todos os atores interessados no processo de formulação das políticas de C&T. O setor público ainda está distante do setor privado e da sociedade civil organizada para elaborar políticas públicas sobre o tema.

A participação democrática no processo de construção da C&T nacional não é um problema exclusivo dos fatores determinantes da tecnologia, mas, sim, um problema inerente ao processo de formulação de políticas públicas no país. O Brasil ainda está aquém de um processo democrático de planejamento de Estado e de construção de políticas públicas porque as relações de poder impedem que haja o envolvimento dos atores interessados. Há falhas na democracia participativa que esbarram nos anseios da política partidária e no estamento.

A capacidade de analisar a ciência e a tecnologia livre de idealismos é essencial para tomar decisões bem fundamentadas na definição de uma Política Nacional de C&T que assuma as características e as realidades do país.

O desafio atual deve ser fazer da ciência e da tecnologia vantagens de mobilização social, onde as ações públicas e as questões éticas sejam proeminentes. A tecnologia e as políticas realizadas para sua promoção devem servir a toda a sociedade, visto que as necessidades sociais como alimentação, saúde e educação, transportes, entre outros, demandam investimentos em pesquisa científica e tecnológica.

Para novos estudos, propõem-se a pesquisa a documentos do MCT e a pesquisa de campo para avaliar a abrangência do grau de envolvimento dos atores e as variáveis discutidas no processo de formulação da política de C&T nacional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). **Livro Branco da Ciência, Tecnologia e Inovação**. CNPq/MCT, Brasília, DF, v.1, 2002. Suplemento.

BRASIL. **25 anos de MCT: raízes históricas da criação de um ministério**. Rio de Janeiro, RJ: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. II v.

DAGNINO, R. A Política de C&T Brasileira: três alternativas de explicação e orientação. **Revista Brasileira de Inovação**, vol. 6, n° 2, julho/dezembro 2007.

ESCADA, P. A. S. **Construção e usos sociais da pesquisa científica e tecnológica**: um estudo de caso da Divisão de Processamento de Imagem INPE. 2010. 231f. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, do departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

FAGUNDES, A. L. C. **Caminhos que se bifurcam, idéias, atores, estratégias e interesses na política científica e tecnológica do regime militar**. 2009. 261f. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, do departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FEENBERG, A.. **Racionalização Subversiva: Tecnologia, Poder e Democracia**. 1991. Disponível em: <<http://www.sfu.ca/~andrewf/languages.htm>>.

GORZ, A. Sobre el carácter de clase de la ciencia y los científicos. In: ROSE, Hillary & ROSE, Steven (eds.). **Economía Política de la Ciencia**. México: Nueva Imagen, 1979.

HIRATA, N. **Demandas empresariais em políticas de ciência tecnologia e inovação no Brasil a partir dos anos 1990**. 2006. 180f. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, do departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

HUGHES, T. P. La evolución de los grandes sistemas tecnológicos. In: **Actos, actores y artefactos: sociología de la tecnología**. Bernal: Universidade Nacional de Quilmes, 2008. pp. 101-146.

KREIMER, P.; THOMAS, H. Un poco de reflexividad o ¿de dónde venimos? Estudios sociales de la ciencia y la tecnología en América Latina. In: **Producción y Uso Social de Conocimientos**. Estudios de Sociología de la Ciencia y la Tecnología en América Latina. Bernal, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmas Editorial, 2004.

MARX, L.; SMITH, M. R. **Does technology drive history?** The Dilemma of Technological Determinism. Cambridge, Mass: MIT Press, 1996.

MOTOYAMA, S. (Org.). *Prelúdio para uma história – ciência e tecnologia no Brasil*. São Paulo: Edusp/ Fapesp, 2004. 518 p.

SCHWARTZMAN, S. (Coord.). *Ciência e Tecnologia no Brasil: Uma nova política para um mundo global*. **Ciência Hoje**, v. 18, n.102, p.9-15, agosto de 1994.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

VARGAS, J. I. Alguns aspectos da política nacional de ciência e tecnologia. **Quím. Nova** [online], v, vol. 20, 1997.

WINNER, L. Do artifacts have politics? In: MACKENZIE, Donald & WAJCMAN, Judy. **The Social Shaping of Technology**. Buckingham, Philadelphia: Open University Press. Tradução para o português disponível em: <<http://www.necso.ufrj.br/Trads/Artefatos%20tem%20Politica.htm>>.

A IMPORTÂNCIA DAS COMPETÊNCIAS INTERDISCIPLINARES PARA OS GERENTES DE PROJETOS: UM ESTUDO EMPREGANDO A REVISÃO SISTEMÁTICA

HELIO AISENBERG FERENHOF, MSc, MBA, PMP⁷³⁹

ROBERTO FABIANO FERNANDES⁷⁴⁰

FERNANDO ANTONIO FORCELLINI, Dr.⁷⁴¹

RESUMO

A necessidade de mudanças no que se refere à de condução dos negócios imposta pela crescente competitividade entre as empresas aponta o gerenciamento de projeto como uma forma de administração de negócios capaz de integrar esforços complexos, reduzir burocracias e viabilizar a implementação de estratégias que permitam a sobrevivência de uma empresa neste ambiente. No entanto, a performance do gerente de projetos, como principal responsável pelo resultado do projeto, assume, dentro desse contexto, uma importância fundamental no sucesso das organizações. Para a obtenção de sucesso em um empreendimento é necessário que o gerente de projetos agregue um conjunto de competências com paradigma interdisciplinar possibilitando a ele uma visão mais holística do negócio e do seu conhecimento. Este artigo tem como objetivo identificar, na literatura, as competências inerentes ao Gerente de Projetos e associá-las ao paradigma interdisciplinar que, hoje, se torna cada vez mais necessário para

⁷³⁹ Professor do SENAC/SC; Pesquisador do NGS - Núcleo de Gestão para Sustentabilidade – UFSC; helio@igci.com.br.

⁷⁴⁰ Professor da Unisul - Mestrando do PPGEC/UFSC; Pesquisador do IGTI - Núcleo de Estudos em Inovação, Gestão e Tecnologia de Informação – fabianof@tpa.com.br.

⁷⁴¹ Professor do Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento – PPEGC/UFSC & Engenharia de Produção e Sistemas – EPS/UFSC; forcellini@deps.ufsc.br

o sucesso de qualquer projeto. Como resultado desta pesquisa, espera-se poder contribuir no sentido de identificar quais competências agregam o paradigma interdisciplinar que um gerente de projetos deve possuir para influenciar nos resultados dos projetos, e representá-las por meio de um quadro que conecta constructos que visam ao sucesso do projeto.

Palavras-Chave: competências; interdisciplinaridade; gerente de projetos.

1 INTRODUÇÃO

No contexto empresarial, altamente competitivo, em face das mudanças sociais, econômicas e culturais registradas nos últimos anos, principalmente pelos avanços científicos e tecnológicos, o desempenho do gerente de projetos, como principal responsável pelo resultado do projeto, assume uma importância fundamental para o sucesso das organizações.

Turban et al.⁷⁴² relatam que o ambiente de negócio está cada vez mais complexo e mutável, as pressões cada vez maiores, as reações necessitam ser ágeis, o que leva a conhecimentos multidisciplinares e, em específico, a projetos inovadores e bem estruturados e fundamentados. Por isso, espera-se que esse profissional seja capaz de lidar com os desafios das mudanças e, ao mesmo tempo, que consiga absorver e gerar novos conhecimentos.

O acirramento acentuado da concorrência no ambiente empresarial, de alguma forma, interfere nas competências dos indivíduos. Para tanto, na visão de Chiavenato⁷⁴³ sustenta que a competência é um sinônimo de talento humano, resultante do acúmulo dos conhecimentos e habilidades. Este talento é composto por conhecimentos, expertise, poder de inovação e habilidades dos colaboradores aliados aos valores, cultura e filosofia da empresa segundo os conceitos de Colauto e Beuren⁷⁴⁴, Edvinsson⁷⁴⁵ e, Lima e Urbina (2003).

742 TURBAN, E.; SHARDA, R.; ARONSON, J. E.; KING, D. **Business Intelligence**: Um enfoque gerencial para a inteligência do negócio. Porto Alegre: Bookman, 2009.

743 CHIAVENATO, I. **Gestão de Pessoas**: e o novo papel dos recursos humanos nas organizações. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 53-54.

744 COLAUTO, R. D.; BEUREN, I. M. **Proposta para avaliação da gestão do conhecimento em uma empresa comercial**. 2004. Artigo. XXIV Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Florianópolis, SC. p. 5.

745 EDVINSSON, L. **Capital Intelectual**: descobrindo o valor real de sua empresa pela identificação de seus valores internos. Rio de Janeiro: Makron Books, 1998.

As competências individuais, no contexto organizacional, referem-se às aptidões e habilidades dos indivíduos na solução de problemas. As competências da equipe, por sua vez, relacionam-se com a capacidade de resolução de problemas complexos no contexto interdisciplinar. Finalmente, as competências da empresa referem-se à sua capacidade de criação em ambiente que possibilite o envolvimento tanto do indivíduo quanto das equipes, a tocarem seus projetos de forma eficaz.

Segundo McCallin⁷⁴⁶, o trabalho em equipes interdisciplinares diminui a fragmentação dos resultados, isto é, seu significado torna-se mais amplo, pois abrange uma gama de conhecimento muito maior e cria grandes bases de conhecimento. Uma ênfase maior deve ser dada à gerência destas equipes e à formação básica interdisciplinar para gerar coesão e rendimento no trabalho.

O importante é destacar que, como qualquer outro aspecto, o gerenciamento de projetos precisa evoluir e se adaptar constantemente às necessidades cada vez mais dinâmicas e complexas das organizações. Desta forma, faz-se uso das competências interdisciplinares dos gerentes de projetos.

Na abordagem de Brill et al.⁷⁴⁷, o Gerenciamento de Projetos é um processo complexo, visando a múltiplos resultados. Já as competências exigidas de um gerente no gerenciamento de projetos necessita de uma série de conhecimentos e habilidades que, muitas vezes, atravessam áreas de especialização, incluindo, entre elas, a tecnologia da informação, o ensino, a gestão, a engenharia, a gestão de pessoas e a manufatura (Cleland; Greer; Kerzner; Tinnirello)⁷⁴⁸. As empresas que seguem este caminho têm buscado desenvolver projetos com melhores desempenhos, uma vez que ampliam o entendimento do que se deseja fazer, como se deseja fazer e quais as pessoas que podem fazer com melhor competência.

746 MCCALLIN, A. Interdisciplinary researching: exploring the opportunities and risks of working together. *Nursing and Health Sciences*, 2006; 8: 88-94.

747 BRILL, J. M.; BISHOP, M. J.; WALKER, A. E. The competencies and characteristics required of an effective project manager: a web-based Delphi study. *Journal of Educational Technology Research and Development*, 54 (2), 115-140. 2006.

748 Respectivamente: CLELAND, D. I. Leadership and the project management body of knowledge. *International Journal of Project Management*, 13(2), 83-88. 1995; GREER, M. ID **project management: Tools and techniques for instructional designers and developers**. Englewood Cliffs, NJ: Educational Technology Publications. 1992; KERZNER, H. **Project management: A systems approach to planning, scheduling, and controlling** (7th ed.). New York: John Wiley & Sons, Inc. 2001; TINNIRELLO, P. C. (Ed.). **Project management**. New York: Auerbach, 2000.

Logo, o presente artigo apresenta uma revisão sistemática parcial, que visa ao levantamento e análise das competências interdisciplinares do gerente de projetos que, por sua vez, levam o projeto a ter mais chance de sucesso e a manter as organizações num patamar competitivo.

Este trabalho está estruturado em quatro seções: a primeira estabelece os objetivos e método da revisão sistemática parcial; a segunda aborda as competências do gerente de projetos; a terceira elenca as competências interdisciplinares individuais e, por último, as considerações finais trazem um comparativo entre as competências interdisciplinares necessárias ao gerente de projetos, bem como as lacunas de pesquisa, contribuições e limitações da revisão executada.

2 OBJETIVOS E MÉTODO

A revisão sistemática é utilizada como modelo para facilitar a elaboração de diretrizes na execução da pesquisa, e extremamente útil para prover os direcionamentos e tomadas de decisão. Além disso, as revisões sistemáticas contribuem para o planejamento de pesquisas de colegas e futuras pesquisas.

Segundo Kitchenham⁷⁴⁹, uma revisão sistemática é um meio de identificar, avaliar e interpretar toda pesquisa disponível e relevante sobre uma questão de pesquisa, um tópico ou um fenômeno de interesse. As revisões sistemáticas reúnem de forma organizada, grande quantidade de resultados de pesquisas e auxiliam na explicação de diferenças encontradas entre estudos primários que investigam a mesma questão.

Neste artigo, o objetivo da revisão sistemática é responder à seguinte questão: 1) Como as competências interdisciplinares de gerentes de projetos influenciam nos resultados dos projetos? Para isso, consideraram-se artigos publicados em revistas e *journals* científicos que apresentam estudos empíricos em gestão de projetos e interdisciplinaridade encontrados

749 KITCHENHAM, B. **Procedures for Performing Systematic Reviews**. Joint Technical Report Software Engineering Group, Department of Computer Science Keele University, United King and Empirical Software Engineering, National ICT Australia Ltd, Australia. 2004.

nas bases de dados *Scopus*. Considera-se esta revisão sistemática como parcial, por não atender a outras bases de dados e por não promover algumas análises e metanálises. Em trabalhos futuros, apresentaremos uma revisão sistemática mais ampla e com outras análises.

A realização da etapa da coleta de dados seguiu os seguintes critérios de inclusão e exclusão:

- a) Artigos que tragam a relação entre Gerente de Projetos e interdisciplinaridade;
- b) Considerar somente as pesquisas empíricas, qualitativa, quantitativa ou mista.

O procedimento de localizar e selecionar os estudos potenciais nas bases de dados *Scopus* foi:

- a) Busca por palavras-chave: 1) “Project Manager”, 2) Interdisciplinary Competence;
- b) Seleção de artigos que contenham ou no título, ou no resumo, ou nas palavras-chave do artigo, as palavras-chave de busca.
- c) Busca por tipo de documento article.
- d) Seleção de artigos disponíveis e que contenham texto na íntegra.
- e) Realização de nova triagem, conforme os critérios de inclusão.

A primeira busca nas bases de dados encontrou 3.751 publicações sobre “Project Manager”, nas áreas de Engenharia, Ciência da Computação, Gerenciamento de negócios, Ciências Sociais e Ciências Decisórias. A figura 1 mostra a distribuição de número de artigos selecionados na busca realizada, empregando as combinações de palavras-chave de Project Manager na base de dados *Scopus*.

Apesar de as pesquisas levantarem publicações desde o ano de 1966, optou-se por considerar as publicações dos últimos 10 anos.

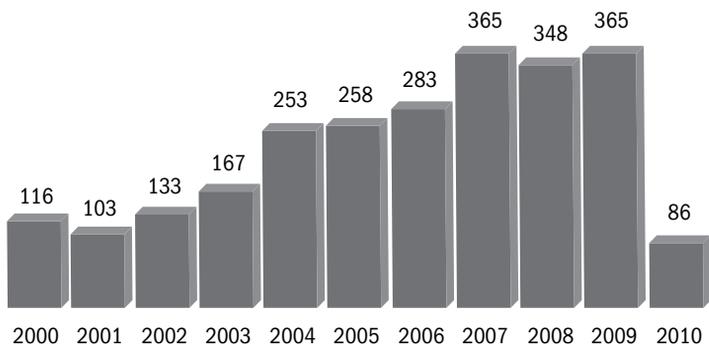


Figura 1 – Número de publicação sobre Gestor de Projetos nos últimos 10 anos.

Fonte: Base de dados Scopus.

Na segunda busca, o resultado da pesquisa sistemática sobre *Interdisciplinary Competence* retornou 16 publicações, nas áreas de Medicina, Ciência da Computação, Ciências Sociais, Bioquímica, Genética e Biologia Molecular e Engenharia. A figura 2 mostra a distribuição de número de artigos selecionados em uma busca realizada, empregando as combinações de palavras-chaves de *Project Manager* na base de dados Scopus.

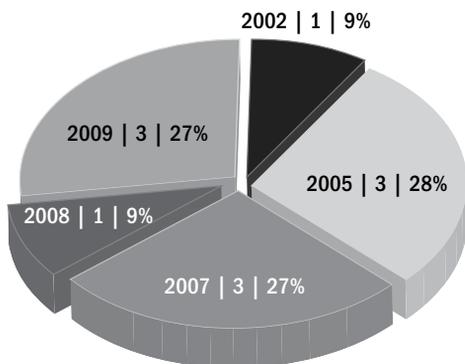


Figura 2 – Número de publicação sobre Competências Interdisciplinares nos últimos 10 anos.

Fonte: Base de dados Scopus.

Nas buscas seguintes, optamos por realizar uma pesquisa exploratória, visto que o resultado da pesquisa sistemática não encontrou publicações. Portanto, na terceira busca sobre “Project Manager Competence”, as publicações achadas foram nas áreas de Gerenciamento de Negócios e Ciências Ambientais, sendo uma publicação em cada área.

Por fim, foi realizada a quarta busca, elencando as palavras “*Project Manager*” AND “*Interdisciplinary Competence*”, resultando quatro publicações, nas áreas de Ciência da Computação, Gerenciamento de Negócios, Ciências Sociais e Enfermagem, sendo uma publicação em cada área.

O método desta pesquisa seguiu as recomendações para realização de revisões sistemáticas propostas pela Colaboração Cochrane⁷⁵⁰.

2.1 GERENTE DE PROJETO E SUAS COMPETÊNCIAS

No presente trabalho, utilizamos a definição de gerente de projetos, o qual, de acordo com o PMBOK⁷⁵¹, “é a pessoa designada pela organização executora para atingir os objetivos do projeto”. Atingir os objetivos com sucesso, segundo Kezner⁷⁵², “é quando o gerente de projetos faz com que o projeto seja entregue dentro do tempo, do custo, com a performance desejável/nível de tecnologia e obtenha o aceite pelo cliente”. Sendo que, para este trabalho, a definição de projeto foi baseada na visão do PMBOK⁷⁵³, segundo o qual “Um projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo”.

Ferenhof et al.⁷⁵⁴ relatam que para atingir o sucesso não bastam os entregáveis. Os stakeholders ou envolvidos precisam estar satisfeitos. O PMBOK⁷⁵⁵ define entregável como:

Qualquer *produto, resultado* ou capacidade para realizar *serviços* exclusivos e verificáveis que devem ser produzidos para terminar um processo, uma fase ou um projeto. Muitas vezes utilizado mais especificamente com referência a uma *entrega* externa, que é uma entrega sujeita à aprovação do patrocinador ou do cliente do projeto.

750 CLARKE, M.; OXMAN, A. D. (eds.). Cochrane Reviewers' Handbook 4.1 [updated June 2000]. In: **Review Manager** (RevMan) [Computer program]. Version 4.1. Oxford, England: The Cochrane Collaboration, 2000.

751 PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, PMI. **Um Guia do Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamentos de Projetos**: Guia PMBOK. 4. ed. Pennsylvania: Four Campus Boulevard, 2008. p. 13.

752 KERZNER, H. **Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling, and Controlling** Hardcover. 1.120 pages; Ed. Wiley; 10th edition (March 23, 2009). p. 3.

753 PROJECT..., op. cit., p. 5.

754 FERENHOF, H. A.; FERNANDES, R. F.; ABREU, A. F. de; CORNÉLIO, N. A. G. Aplicação de Mapas Cognitivos para mitigar tendências de fracasso em Gerenciamento de Projetos. In: **Global Make Conference**, 2010, São Paulo. Global Make Conference. São Paulo: TKN, 2010.

755 PROJECT..., op. cit., p. 429.

Ferenhof et al.⁷⁵⁶ apontam que o gerente de projetos é responsável pelo sucesso ou fracasso do projeto. A ele compete a integração da equipe bem como com os demais stakeholders. O PMBOK⁷⁵⁷, corroborando com esta ideia, afirma que:

Uma parte importante da responsabilidade de um gerente de projetos e gerenciar as expectativas das partes interessadas. Isso pode ser difícil, pois elas em geral têm objetivos muito diferentes ou conflitantes. Parte da responsabilidade do gerente é balancear esses interesses e garantir que a equipe do projeto interaja com as partes interessadas de uma maneira profissional e cooperativa.

Para Ferenhof et al.⁷⁵⁸, o “pulo do gato” é o comprometimento dos stakeholders, pois os projetos são desenvolvidos por pessoas. E, para que haja este comprometimento, o gerente de projetos deve possuir competências e uma visão holística de base interdisciplinar. O PMBOK⁷⁵⁹ aponta que o gerente de projetos tem:

um papel conspícuo com grandes desafios, de grande responsabilidade e com prioridades mutáveis. Requer flexibilidade, bom senso, liderança forte e habilidades de negociação, além de um conhecimento sólido das práticas de gerenciamento de projetos. Um gerente de projetos precisa ser capaz de entender os detalhes do projeto, mas gerenciá-lo com uma perspectiva global.

Sendo assim, o gerente de projetos aplica competências, habilidades interpessoais apropriadas para gerenciar as expectativas das partes interessadas. Como por exemplo: Estabelecimento de confiança; Solução de conflitos; Escuta ativa e Superação da resistência à mudança⁷⁶⁰.

Para Clarke e Oxman⁷⁶¹, há ainda uma competência tácita, que pode ser um importante diferencial individual, que é a inteligência emocional. A Inteligência Emocional pode distinguir a eficácia aos gerentes de projetos, pois é uma importante habilidade que envolve várias dimensões da capacidade de tratar a emoção na forma de: (1) perceber; (2) integrar para facilitar o pensamento; (3) compreender; e (4) gerir.

756 Op. cit.

757 PROJECT..., op. cit., p. 24.

758 Op. cit.

759 PROJECT..., op. cit., p. 26.

760 Ibid., p. 264.

761 Op. cit.

Tendo em vista a pesquisa na base *Scopus* sobre “*Project Manager Competence*” e no guia de melhores práticas PMBOK®, construiu-se o quadro 1, o qual aponta as competências que um gerente de projetos deve possuir:

QUADRO 1 - COMPETÊNCIAS DO GERENTE DE PROJETOS

Competências de Gerente de Projetos	Descrição
Liderança	É a capacidade de executar através de outro.
Desenvolvimento da equipe	É o processo de auxiliar um grupo de indivíduos, unidos por um propósito comum, a trabalhar de modo interdependente entre si, com o líder, com as partes interessadas externas e com a organização.
Motivação	É a criação de ambiente para atender aos objetivos do projeto enquanto se oferece uma máxima satisfação relacionada ao que as pessoas mais prezam.
Comunicação	São as informações no formato correto, no tempo adequado e com o impacto necessário.
Negociação	É uma estratégia de deliberação com as partes sobre os interesses, em comum ou divergentes, visando ao compromisso de se chegar a um acordo.
Influência	É uma estratégia de dividir o poder e confiar nas habilidades interpessoais para fazer com que outros cooperem para o alcance de objetivos comuns.
Processo decisório	É a tomada de decisões individualmente ou envolvendo a equipe do projeto
Conhecimento político e cultural	Político: é o saber usar a habilidade política e do poder para ter êxito, evitando ignorar ou usar inapropriadamente o poder. Cultural: Conhecer através as diferenças culturais, para que a equipe de gerenciamento do projeto tenha maior possibilidade de criar um ambiente de confiança mútua e uma atmosfera vitoriosa.
Gestão de stakeholders	Envolve a gestão das interações entre o cliente e o restante da equipe do projeto.
Planejamento de projeto	Significa planejar e manter um esquema operacional para fazer o que o projeto se propõe a fazer; é o alinhamento com o projeto.
Medição de Performance	É saber coletar e analisar informações sobre o projeto.
Gestão de Riscos	É identificar, analisar e responder aos riscos ao longo do projeto.
Resolução de Problemas	É uma combinação de identificação do problema (qual é o problema), a avaliação da solução (o que pode ser feito), e a resposta do problema (aplicação de uma solução)
Eficácia Organizacional	É a capacidade de “fazer as coisas que se deseja”.
Visão Holística	Visão do todo, do projeto, da empresa, das pessoas e seu inter-relacionamento.
Inteligência Emocional	São as habilidades para manipular as emoções, tornando-as coadjuvantes no processo de crescimento interno.

Fonte: Elaborado pelos Autores (dados da pesquisa).

2.2 COMPETÊNCIAS INTERDISCIPLINARES

Há muito tempo o tema competência entrou para a pauta das discussões acadêmicas e empresariais, associado a diferentes instâncias de compreensão: no nível da pessoa (a competência do indivíduo), das organizações (*as core competences*) e dos países (sistemas educacionais e formação de competências).

Competência é uma palavra do senso comum, utilizada para designar a integração e a coordenação de um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes. O seu oposto, ou o seu antônimo, não implica apenas a negação deste conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes, mas guarda um sentimento pejorativo, depreciativo. Chega mesmo a sinalizar que a pessoa se encontra ou se encontrará brevemente marginalizada dos circuitos de trabalho e de reconhecimento social.

Para Resende⁷⁶², competência é a aplicação prática de conhecimentos, aptidões, habilidades, valores, interesses – no todo ou em parte – com obtenção de resultados. Em sentido mais abrangente, as competências centram atenção sobre os indivíduos e suas qualidades.

Alguns autores consideram a competência um mecanismo político de extrema importância, porque, embora sem garantir a solidariedade e o altruísmo, e menos ainda a liberdade, a igualdade e a fraternidade, a instrução é condição necessária da democracia e da capacidade de construir uma ordem negociada, quando a sociedade é rompida por crises. Um autor que define competência de uma forma mais estratégica é Scott B. Parry⁷⁶³:

Um agrupamento de conhecimentos, habilidades e atitudes correlacionadas, que afeta parte considerável da atividade de alguém, que se relaciona com o desempenho, que pode ser medido segundo padrões preestabelecidos, e que pode ser melhorado por meio de treinamento e desenvolvimento.

Nos conceitos de Durand⁷⁶⁴, a competência está alicerçada em três dimensões interdependentes necessárias para consecução de determinada

762 RESENDE, E. **O livro das competências**. Desenvolvimento das competências: a melhor autoajuda para pessoas organizações e sociedade. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2000.

763 PARRY, S. B. **The quest for competences Training**, p. 48-54, julho 1996.

764 DURAND, T. L'alchemy de la compétence. **Revue Française de Gestion**, Paris, n.127, p.84-102, Janvier-Février, 2000.

ação, propósito e até mesmo projetos: conhecimentos, habilidades e atitudes. A figura 3 abaixo apresenta graficamente estas dimensões:

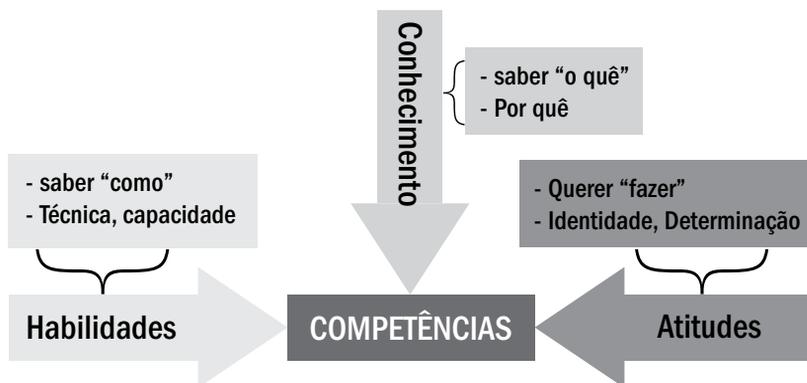


Figura 3 - Dimensões da competência

Fonte: Brandão e Guimarães (2001). Adaptado.

No que diz respeito a projetos, Rudolph et al.⁷⁶⁵ também encontraram competências na dimensão comportamental do gerente de projetos. Competências estas que se enquadram nas três dimensões propostas por Durand⁷⁶⁶, que incluem a comunicação, o envolvimento, a motivação e a habilidade de identificação de conflitos como grande contribuição para maior sucesso dos projetos em que ele estiver envolvido.

Já o tema interdisciplinaridade, segundo Thiesen⁷⁶⁷, tem sido tratado por dois grandes enfoques: o epistemológico e o pedagógico, ambos abrangendo conceitos diversos e muitas vezes complementares. No campo da epistemologia, tomam-se como categorias para seu estudo o conhecimento em seus aspectos de produção, reconstrução e socialização, a ciência e seus paradigmas e o método como mediação entre o sujeito e a realidade. Pelo enfoque pedagógico, discutem-se fundamentalmente questões de natureza curricular, de ensino e de aprendizagem escolar.

⁷⁶⁵ RUDOLPH, T.; WAGNER, T.; FAWCETT, S. Project management in retailing: integrating the behavioral dimension. *Int. Rev. Ret. Dis. Cons. Res.*, 18 (3), 325–341, 2008.

⁷⁶⁶ Op. cit.

⁷⁶⁷ THIESEN, J. S. *Revista Brasileira de Educação*, v.13, n.39. set./dez. 2008.

É no sentido epistemológico, com uma visão holística, que serão tratados os assuntos competência e interdisciplinaridade, abordando que a validade do conhecimento da interdisciplinaridade agregada às competências, às qualificações de uma pessoa, pode ajudar no entendimento e resolução de problemas complexos.

A interdisciplinaridade surge como possibilidade de criar caminhos que levem à: conexão, troca, parceria e unidade, sem desconsiderar a diversidade. No contexto social moderno, tem um papel fundamental como viabilização do desenvolvimento individual dos futuros profissionais, independentemente de seu ramo de atuação, uma vez que sua abordagem propicia uma visão interligada entre os conhecimentos, cada vez mais divulgados, e a prática diária.

A interdisciplinaridade ainda pode ser considerada como um conjunto de princípios que defende a articulação entre saberes, teorias e ciências, em prol de uma visão mais integrada de sociedade e ser humano. Essa temática parece estar sendo retomada atualmente, pela necessidade de se tratarem questões em que a abordagem da superespecialização se mostrou ineficiente para tratar a complexidade dos problemas que atingiram a sociedade contemporânea.

A *National Science Foundation*, num estudo de quatro anos, intitulado *Prototipagem do Engenheiro de 2020*, visou responder ao advento de uma economia global dinâmica, ao ambiente em mudança profissional, às exigências de tecnologias e produtos que ultrapassam o conhecimento existente, e mapeou algumas habilidades básicas que deveriam ser desenvolvidas e focadas pelas universidades.

Terenzini et al.⁷⁶⁸ comentam que algumas universidades inspiradas por este estudo estão buscando desenvolver três habilidades básicas necessárias aos engenheiros do futuro: habilidade para projetar e resolver problemas, ter competência contextuais e competências interdisciplinares, bem como a capacidade de trabalhar em equipe, como líder e liderado.

768 TEREZINI, P. T.; LATTUGA, L. R.; KREMER, G. E. O.; PLUMB, C.; TRAUTVETTER, Lois C. **Panel Session - Preparing the Engineers of 2020** – Emerging Evidence from Six Exemplary Colleges and Universities, 38th ASEE/IEEE Frontiers in Education Conference, New York, October 22-25, 2008.

A interdisciplinaridade é o ponto chave e fundamental para o trabalho desenvolvido com as diferentes habilidades operatórias e estes nos apresentam como sugestão à educação por competências.

Na visão de Broussard et al.⁷⁶⁹, resolução de problemas, habilidades interpessoais, o conhecimento, pensamento crítico e independente, são competências ou qualidades essenciais que os empregadores procuram ao contratar pessoas para trabalhar em times interdisciplinares.

O interesse em equipes de trabalho interdisciplinar tem aumentado na última década e tem impulsionado a mudança em várias áreas, sugerindo a formação de profissionais com as competências necessárias para assumir em qualquer área de trabalho.

A gestão de projetos não está imune a tais mudanças, visto que, em projetos, as mudanças são frequentes e muitas vezes complexas, portanto, considerar as competências necessárias, ou modelo de competências interdisciplinares para os gerentes destes projetos, é uma perspectiva nova para sucesso nos projetos, possibilitando também:

- » A identificação de lacunas entre as exigências da função e os conhecimentos interdisciplinares dos gerentes de projetos;
- » A realização de avaliação de competência individual para avaliar os gerentes de projeto;
- » Realizar uma avaliação da competência de toda a organização, para assegurar que os projetos mais críticos sejam atribuídos aos gerentes de projeto mais qualificados, e que eles possuam um conhecimento interdisciplinar.

Como resumo dos assuntos abordados, competências e interdisciplinaridade; fez-se uma junção das competências individuais apresentadas por Durand⁷⁷⁰ com os conhecimentos necessários para uma competência interdisciplinar, gerando o quadro 2 a seguir:

769 BROUSSARD, S. R.; LA LOPA, J. M.; ROSS-DAVIS, A. Synergistic Knowledge Development in Interdisciplinary Team. **Journal of natural resources & life sciences education**, v.36. 2007.

770 Op. cit.

Quadro 2: Competências para uma Visão Interdisciplinar

COMPETÊNCIAS	VISÃO INTERDISCIPLINAR
<p>CONHECIMENTO – SABER COMO</p> <p>É o produto de experiência, de aprendizagem, de busca de informação e de elaborações mentais aplicados objetiva e eficazmente. O domínio de conhecimento e sua aplicação útil, com propriedade, senso de oportunidade e habilidade representam um dos fatores mais importantes da competência pessoal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> › Técnicas de Comunicação › Técnicas de Negociação › Técnicas de Motivação › Conhecer a Equipe › Conhecimento do Cliente › Técnicas de Planejamento › Noções de Orçamento e Finanças › Conhecer a Organização e seu Negócio
<p>HABILIDADES – SABER FAZER</p> <p>São aplicações de conhecimentos específicos, às vezes associadas com aplicação de aptidões e habilidades aplicadas em atividades profissionais ou cargos semiespecializados ou especializados.</p>	<p>Gerenciar Equipes</p> <ul style="list-style-type: none"> › Administrar Conflitos › Motivar › Delegar › Coaching › Orientar e Ensinar › Persuadir e Convencer › Feedback <p>Comunicação</p> <ul style="list-style-type: none"> › Expor Ideias com Clareza › Dialogar › Apresentar-se em Público › Poder de Síntese <p>Capacidade de Realização</p> <ul style="list-style-type: none"> › Administrar Tempo › Disciplina e Método › Decisão › Objetividade › Orientar e Ensinar
<p>ATITUDES – QUERER FAZER</p> <p>Ter ações compatíveis para atingir os objetivos, aplicando os conhecimentos e habilidades adquiridas e/ou a serem adquiridas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> › Fluência › Agilidade de Raciocínio › Carisma › Flexibilidade › Versatilidade › Boa Memória › Criatividade › Concentração › Bom Humor › Autoconfiança › Empatia › Liderança

Fonte: Elaborado pelos Autores (dados da pesquisa).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo traz um início de discussão sobre o perfil necessário ao profissional que atua como gerente de projetos. É uma contribuição para que se conheçam melhor as competências intrínsecas de que este profissional necessita, em função da complexidade dos projetos nos quais ele está envolvido.

Neste sentido, a performance do gerente de projetos, como principal responsável pelo resultado do projeto, assume, dentro desse contexto, uma importância fundamental para o sucesso dos projetos e, conseqüentemente, das organizações. Entretanto, para a obtenção de sucesso em um empreendimento, é necessário que o gerente de projetos possua algumas competências que se caracterizam como paradigmas interdisciplinares.

O paradigma interdisciplinaridade no gerenciamento de projetos é exigido por causa da diversidade de ambientes, culturas, situações e pessoas envolvidas. Para tanto, o gerente de projetos necessita, além de suas competências, de outros conhecimentos que se fazem necessários para a busca de soluções, diminuição da complexidade e entendimento global do projeto no qual esteja envolvido.

Portanto, quanto mais complexo o projeto, mais significativas tornam-se suas habilidades interpessoais para atingir um resultado de sucesso, possibilitando respostas rápidas e com eficiência, às necessidades exigidas.

Através deste estudo, podem-se apontar por intermédio do quadro 3 as competências, agregando o paradigma interdisciplinar que um gerente de projetos deve possuir para influenciar os resultados dos projetos.

Quadro 3 – Competências interdisciplinares de um Gerente de Projetos

Dimensões	Competências + Paradigmas Interdisciplinares	Descrição com visão interdisciplinar
Atitude	Liderança	Possuir sabedoria para ouvir, entender, discernir, facilitador, responsável, comunicativo, humilde, comprometido, influente, conhecedor.
	Desenvolvimento de Equipe	Trabalha com e, principalmente, para o time, incentivar o autogerenciamento.
	Motivação	Despertar o interesse impulsionador
	Influência	Capacidade de incutir, comunicar, inspirar.
	Gestão de Riscos	Agilidade de raciocínio.
Conhecimento	Conhecimento político e cultural	Conhecimento da cultura da equipe, do cliente envolvido, desenvolvendo técnicas de planejamento que abordem a cultura e a política dos clientes, equipe e comunidade envolvida.
	Processo decisório	Saber negociar, prever, ter experiência.
	Planejamento de Projeto	Além de possuir conhecimento das Técnicas de Planejamento e noções de Orçamento e Finanças, ter a cautela com todos os envolvidos, preparando-se constantemente para as mudanças.
	Medição de Performance	É saber coletar e analisar informações sobre o projeto, comunicando da melhor forma possível aos interessados, cobrando e incentivando a equipe.
Habilidade	Inteligência Emocional	É ter a capacidade de perceber, integrar, compreender e gerir emoções.
	Visão Holística	É um conjunto de constructos que dão a visão apurada.
	Eficácia Organizacional	É ter a compreensão aguçada dos resultados que o projeto pretende auferir. É ter metas bem definidas.
	Negociação	Processo de comunicação com o propósito de atingir um acordo sustentável sobre diferentes ideias e necessidades, o que importa é o bem comum, gerido muitas vezes pela flexibilidade.
	Gestão de Riscos	Ter a visão dos recursos, dos clientes e documentação de avanço dos projetos sempre presentes em suas ações.
	Resolução de Problemas	Capacidade de observar, detectar e solucionar problemas.
	Comunicação	Fluência, domínio da língua, costumes, credos que estão envolvidos no processo.
	Gestão de Stakeholders	Capacidade de gerir o equilíbrio entre os interesses.

Fonte: Elaborado pelos Autores (dados da pesquisa).

Em suma, o quadro acima representa a síntese dos artigos selecionados correlatos ao enfoque deste estudo. A revisão sistemática sobre este estudo reuniu competências que, quando associadas ao paradigma interdisciplinar, ampliam a definição, independentemente do contexto de aplicação.

Contudo, a principal contribuição deste artigo é haver consolidado sistematicamente conhecimento sobre as competências, acrescentando uma visão interdisciplinar às competências inerentes ao gerente de projetos, representado por um quadro que conecta constructos que visam ao sucesso do projeto.

REFERÊNCIAS

- BRANDÃO, H. P.; GUIMARÃES, T. A. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo construto? **Revista Administração de Empresas**, Fundação Getúlio Vargas, v. 41. n. 1. p. 8-15, jan-mar/2001.
- BRILL, J. M.; BISHOP, M. J.; WALKER, A. E. The competencies and characteristics required of an effective project manager: a web-based Delphi study. **Journal of Educational Technology Research and Development**, 54 (2), 115-140. 2006.
- BROUSSARD, S. R.; LA LOPA, J. M.; ROSS-DAVIS, A. Synergistic Knowledge Development in Interdisciplinary Team. **Journal of natural resources & life sciences education**, v. 36. 2007.
- CHIAVENATO, I. **Gestão de Pessoas: e o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- CLARKE, N. The impact of a training programme designed to target the emotional intelligence abilities of project managers. **International Journal of Project Management**, v. 28, issue 5, pages 461-468, July 2010.
- CLARKE, M.; OXMAN, A. D. (eds.). Cochrane Reviewers' Handbook 4.1 [updated June 2000]. In: **Review Manager (RevMan)** [Computer program]. Version 4.1. Oxford, England: The Cochrane Collaboration, 2000.
- CLELAND, D. I. Leadership and the project management body of knowledge. **International Journal of Project Management**, 13(2), 83-88. 1995.
- COLAUTO, R. D.; BEUREN, I. M. **Proposta para avaliação da gestão do conhecimento em uma empresa comercial**. 2004. Artigo. XXIV Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Florianópolis, SC.
- DURAND, T. L' alchimie de la compétence. **Revue Française de Gestion**, Paris, n.127, p.84-102, Janvier-Février, 2000.

EDVINSSON, L. **Capital Intellectual**: descobrindo o valor real de sua empresa pela identificação de seus valores internos. Rio de Janeiro: Makron Books, 1998.

FERENHOF, H. A.; FERNANDES, R. F.; ABREU, A. F. de; CORNÉLIO, N. A. G. Aplicação de Mapas Cognitivos para mitigar tendências de fracasso em Gerenciamento de Projetos. In: **Global Make Conference**, 2010, São Paulo. Global Make Conference. São Paulo: TKN, 2010.

GREER, M. **ID project management**: Tools and techniques for instructional designers and developers. Englewood Cliffs, NJ: Educational Technology Publications. 1992.

KERZNER, H. **Project Management**: A Systems Approach to Planning, Scheduling, and Controlling. Hardcover. 1.120 pages; Ed. Wiley; 10th edition (March 23, 2009).

KERZNER, H. **Project management**: A systems approach to planning, scheduling, and controlling (7th ed.). New York: John Wiley & Sons, Inc. 2001.

KITCHENHAM, B. **Procedures for Performing Systematic Reviews**. Joint Technical Report Software Engineering Group, Department of Computer Science Keele University, United King and Empirical Software Engineering, National ICT Australia Ltd, Australia. 2004.

LIMA, Claudinete S.; URBINA, Lígia M. **Investimentos em capital humano no contexto das estratégias competitivas de Michael Porter**. Artigo. XXIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Ouro Preto, MG 2003

MCCALLIN, A. Interdisciplinary researching: exploring the opportunities and risks of working together. **Nursing and Health Sciences**, 2006; 8: 88-94.

PARRY, S. B. **The quest for competences Training**, p. 48-54, julho 1996.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, PMI. **Um Guia do Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamentos de Projetos**: Guia PMBOK. 4. ed. Pennsylvania: Four Campus Boulevard, 2008.

RESENDE, E. **O livro das competências**. Desenvolvimento das competências: a melhor autoajuda para pessoas organizações e sociedade. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2000.

RUDOLPH, T.; WAGNER, T.; FAWCETT, S. Project management in retailing: integrating the behavioral dimension. **Int. Rev. Ret. Dis. Cons. Res**, 18 (3), 325–341, 2008.

TERENZINI, P. T.; LATTUGA, L. R.; KREMER, G. E. O.; PLUMB, C.; TRAUTVETTER, Lois C. **Panel Session - Preparing the Engineers of 2020** – Emerging Evidence from Six Exemplary Colleges and Universities, 38th ASEE/IEEE Frontiers in Education Conference, New York, October 22-25, 2008.

TINNIRELLO, P. C. (Ed.). **Project management**. New York: Auerbach, 2000.

THIESEN, J. S. **Revista Brasileira de Educação**, v.13, n.39. set./dez. 2008.

TURBAN, E.; SHARDA, R.; ARONSON, J. E.; KING, D. **Business Intelligence**: Um enfoque gerencial para a inteligência do negócio. Porto Alegre: Bookman, 2009.

A EXPANSÃO DA AZALEIA PARA O MERCADO SUL-AMERICANO: UMA VISÃO BASEADA EM RECURSOS

CLÁUDIO REIS GONÇALO⁷⁷¹

JULIANA BALLIN ZUZIN⁷⁷²

IVAN LAPUENTE GARRIDO⁷⁷³

RESUMO

O objetivo deste artigo é identificar e analisar a mobilização de recursos estratégicos como uma perspectiva teórica para investigação do processo de internacionalização de uma empresa calçadista. No campo empírico, foi realizada uma pesquisa qualitativa através de um estudo de caso na maior empresa produtora de calçados da América Latina, a Vulcabrás/Azaleia. Apresentou-se a análise da implantação das subsidiárias da Azaleia para venda e distribuição dos seus produtos: Calzados Azaleia de Colombia Ltda. (Azaleia Colômbia), Calzados Azaleia Peru S/A (Azaleia Peru) e Azaleia Chile S/A (Azaleia Chile). Os resultados apontam para novas práticas de inovação em gestão e da renovação da plataforma de recursos para o desenvolvimento de competências organizacionais.

Palavras-chave: Estratégia; Internacionalização; Competências Organizacionais.

⁷⁷¹ Professor pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade do Sul de Santa Catarina, UNISUL.

⁷⁷² Mestre em administração, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, UNISINOS.

⁷⁷³ Professor pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, UNISINOS.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo se posiciona na interface de dois temas teóricos centrais: “internacionalização de empresas” e “mobilização de recursos estratégicos”. O objetivo de pesquisa engloba a identificação e análise da mobilização de recursos organizacionais considerados estratégicos para o processo de internacionalização de empresas. A abordagem conceitual emerge de teorizações contemporâneas que evidenciam a existência de específicas competências organizacionais, como facilitadoras para o desenvolvimento de estratégias e competitividade internacionais de uma empresa⁷⁷⁴.

O sucesso da expansão internacional tem sido alvo de estudos na área de negócios internacionais e na administração estratégica. Teorias tradicionais focadas em estratégias de mercado podem mostrar-se incompletas ao analisar empresas internacionalizadas e suas atividades na arena global. Estudos mais recentes, orientados para a busca de vantagem competitiva sustentada, derivam de conhecimento interno, recursos e competências da empresa. Estrategistas acreditam que a vantagem competitiva sustentada é encontrada nos recursos internos, especialmente no conhecimento e competências da empresa. Assim, teorias baseadas em competências têm sido estudadas como modelo geral de estratégia das organizações⁷⁷⁵.

A busca de uma análise global da dinâmica da internacionalização tem demonstrado a insuficiência das abordagens em termos de desenvolvimento de competências para a internacionalização. Assim, a construção teórica desenvolvida, associada às características do objeto de pesquisa, conduz à problemática específica deste estudo que envolve a dinâmica da mobilização de recursos estratégicos no processo de internacionalização de empresas. Essa problemática pode ser resumida pela seguinte questão norteadora deste trabalho: como a mobilização de recursos estratégicos em uma empresa multinacional pode vir a contribuir para potencializar sua inserção e competitividade internacional promovendo a construção de competências essenciais à organização?

774 YIP, G. S.; GOMEZ, J.; MONTI, A. The Role of the Internationalization Process in the Performance of Newly Internationalizing Firms. *Journal of International Marketing*, 8(3), 10–36, 2000; LI, L.; LI, D. Internationalization Process of Small and Medium-sized Enterprises: Toward a Hybrid Model of Experiential learning and Planning Management. *International Review*, 44(1), 93–117, 2004.

775 PENG, 2001; MILLS, J. et al. *Competing through competences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

No campo empírico, apresenta-se o estudo de caso da implantação das subsidiárias da Azaleia para venda e distribuição dos seus produtos: Calzados Azaleia de Colombia Ltda. (Azaleia Colômbia), Calzados Azaleia Peru S/A (Azaleia Peru) e Azaleia Chile S/A (Azaleia Chile). A escolha dos empreendimentos, no Peru, Colômbia e Chile, justificam-se pela oportunidade comparativa entre estes três mercados emergentes do continente sul-americano e a representatividade destas operações para a empresa. Trata-se, portanto, de uma empresa originária de um país emergente (Brasil) atuando, igualmente, em países emergentes do continente sul-americano (Colômbia, Peru e Chile).

O artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução. A primeira parte abordará o tema de competências organizacionais. A seguir, apresenta-se a metodologia de pesquisa utilizada para abordar os casos estudados. Na sequência, será apresentado o caso da empresa Azaleia, ao acessar os mercados do Peru, Colômbia e Chile, utilizando a estratégia de investimento externo direto. A parte final trará as considerações sobre os resultados alcançados pelo estudo e a sua contribuição para a compreensão da dinâmica das competências geradas pela mobilização dos recursos existentes no processo de internacionalização de empresas.

2 INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS

Para Fleury e Fleury⁷⁷⁶, a abordagem de negócios internacionais analisa o processo de internacionalização da empresa como um todo e pode ser dividida em quatro vertentes:

1) Econômica, que busca explicar o processo de internacionalização como um movimento econômico racional (Poder de Mercado: Hymer, 1960; Ciclo do Produto de Vernon, 1966 e 1979; Custos de Transação: Williamson, 1985; Anderson e Gatignon, 1986; Internalização: Buckley e Casson, 1976, 1998 e 2003; Paradigma Eclético de Dunning, 1980, 1988 e 1997);

2) Comportamental, que considera o processo de internacionalização como um processo de aprendizagem (Uppsala e Escola Nórdica: Hörnell,

776 2007.

Vahlne e Wiedersheim-Paul, 1973; Johanson e Wiedersheim-Paul, 1974 e Johanson e Vahlne, 1977 e 1990; Empreendedorismo Internacional: Dimitratos e Plakoyiannaki, 2003; Oviatt e Mc Dougall, 1994; McDougall e Oviatt, 2000);

3) Estratégia Competitiva: focada em competitividade e posicionamento estratégico no âmbito internacional, considerando a movimentação dos competidores (*players*) (Yip, 2003; Porter, 1986 e Barlett e Ghoshal, 1998);

4) Recursos: entende a estratégia de internacionalização por recursos e competências da empresa (Rugman e Verbeke, 2001).

As perspectivas de análise de internacionalização utilizam como lentes teóricas tanto a vertente econômica quanto a comportamental, demonstrando que estas teorias não são necessariamente excludentes ou antagônicas. Essas perspectivas podem também ser complementares, por aspectos como o conhecimento e experiência da empresa em negócios internacionais, como será posteriormente apresentado na etapa descritiva do estudo de caso da Azaleia. Entretanto, com o crescente interesse da pesquisa científica com a perspectiva de análise sob a ótica dos recursos da organização, este trabalho utiliza esta perspectiva para analisar a teoria de internacionalização. Este posicionamento teórico foi assumido porque a preocupação fundamental nesta pesquisa não residiu em explicar o processo de internacionalização em si; mas sim, a relação dos recursos que a organização desenvolveu ao longo deste processo de internacionalização e suas influências sobre as operações e competitividade nos empreendimentos internacionais estudados.

A visão baseada em recursos (VBR) propõe que a organização possa obter vantagem competitiva através da aquisição e acumulação de ativos e capacidades únicos e estratégicos (recursos), que irão diferenciá-la dos concorrentes. Seus principais representantes incluem Wernerfelt⁷⁷⁷, Barney⁷⁷⁸ e Peteraff⁷⁷⁹, cabendo ressaltar que os trabalhos pioneiros nessa área foram desenvolvidos por Penrose⁷⁸⁰ e Nelson e Winter⁷⁸¹.

777 WERNERFELT, B. A resource-based view of the firm. *Strategic Management Journal*, 5- 171-180, 1984.

778 BARNEY, J. B. Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, v. 17, n. 1, p. 99-120, 1991.

779 1993.

780 1959.

781 1982.

No contexto da internacionalização podem-se evidenciar as competências das empresas multinacionais, que são constituídas pelo conjunto de competências das diversas unidades que a compõe. O modelo de Rugman e Verbeke⁷⁸² busca explicar como se desenvolvem as competências das empresas multinacionais. Este modelo propõe dez padrões do desenvolvimento e difusão das competências em empresas multinacionais. Para os autores, dois determinantes são importantes para as suas proposições: as vantagens específicas da firma e as vantagens específicas do país. Essas vantagens constituem a essência do Paradigma Eclético⁷⁸³ e da teoria moderna da internacionalização da empresa multinacional⁷⁸⁴ e conduzem à obtenção de vantagem competitiva no mercado internacional. Para Rugman e Verbeke⁷⁸⁵, esses dois parâmetros são críticos para descrever e explicar os padrões de expansão das empresas multinacionais.

Para Rugman e Verbeke, os avançados sistemas de desenvolvimento de conhecimento podem contribuir para que as empresas multinacionais realizem localmente determinadas atividades que criem vantagens específicas para a firma, especialmente em áreas onde o país que hospeda a subsidiária possua vantagem comparativa. Desta forma, a vantagem específica da firma pode ser desenvolvida internamente com três possibilidades geográficas: (a) no país de origem da multinacional (na matriz da corporação); (b) no país estrangeiro onde operam as subsidiárias; ou (c) através da rede intraorganizacional da corporação, ou seja, com a atuação integrada das subsidiárias de diferentes locais geográficos (tanto na matriz como nas subsidiárias).

A sessão seguinte apresenta os principais conceitos sobre competências que suportam o embasamento teórico desta pesquisa.

3 COMPETÊNCIAS ORGANIZACIONAIS

Os recursos são as entradas, permitem o *start up* para a formação de competências, e referem-se ao grupo de ativos (tangíveis ou intangíveis) que uma

782 2001.

783 DUNNING, 1993.

784 RUGMAN e VERBEKE, op. cit.

785 2001.

organização possui, controla ou tem acesso⁷⁸⁶. As organizações possuem uma gama de recursos, mas nem todos são devidamente aproveitados ou, em um primeiro momento, podem nem mesmo ser reconhecidos ou mobilizados. Estes recursos, de acordo com Wernerfelt⁷⁸⁷, podem estar representados por tecnologias desenvolvidas internamente pela organização, marcas, maquinário, procedimentos eficientes e emprego de habilidades formais dos funcionários. Os recursos foram classificados por Barney⁷⁸⁸ em recursos físicos (tecnologia, máquinas, equipamento, localização física), humanos (experiência, inteligência e conhecimento dos indivíduos) e organizacionais (estrutura de informação, planejamento formal e informal, cultura).

Capacidades são as habilidades da organização em explorar os recursos por meio de processos e rotinas que proporcionam a interação entre tais recursos, de maneira a executar uma série de tarefas, com o propósito de obter um determinado resultado. Essa coordenação de tarefas é realizada pelo esforço dos indivíduos⁷⁸⁹. As competências constituem o resultado da interação entre as diversas capacidades existentes na empresa⁷⁹⁰. Enquanto que as competências essenciais, que consistem na interação das diferentes competências da organização, ocorrem por meio da aprendizagem organizacional coletiva, envolvimento e comprometimento entre as unidades organizacionais⁷⁹¹. Ainda sobre as competências essenciais (*core competence*), Prahalad e Hamel⁷⁹² as definem como o conjunto de habilidades e tecnologias que resultam por aportar um diferencial fundamental para a competitividade da empresa. Competências não são necessariamente estáticas, embora apresentem tendência a persistir apesar das entradas e saídas dos

786 HELFAT, C.; PETERAF, M. The dynamic resourced based view: capability lifecycles. **Tuck School Business at Dartmouth**. Working Paper 03-08. dez 2002.

787 WERNERFELT, B. A resource-based view of the firm. **Strategic Management Journal**, 5- 171-180, 1984.

788 BARNEY, J. B. Firm resources and sustained competitive advantage. **Journal of Management**, v. 17, n. 1, p. 99-120, 1991.

789 TEECE, D. J.; PISANO, G.; SHUEN, A. Dynamic capabilities and strategic management. **Strategic Management Journal**, 18(7): 509-533, 1997; JAVIDAN, M. Core Competence: What does it mean in practice? **Journal of Strategic Management**, v. 31 p. 60-71, feb. 1998.

790 JAVIDAN, *ibid*.

791 *Ibid*.

792 PRAHALAD, C. K; HAMMEL, G. The core competence of the corporation. **Harvard Business Review**, p.78-90 mai-june, 1990.

indivíduos da organização. Elas estão impregnadas nos mecanismos, sistemas e estrutura da organização, e difusas nas pessoas, tecnologias e estruturas⁷⁹³. Porém, se ao longo do tempo as organizações formulam diferentes estratégias ou operações, suas competências poderão ter alguma mudança substancial, e estas mudanças são importantes para criar o futuro da organização. As competências podem tanto “atrofiar” quanto se “desenvolver” ao longo do tempo, e a “atrofia” pode até não representar um problema para a organização desde que esta competência tenha perdido sua importância. A reformulação de competências, ou *reshaping competences*, como chamado por Turner e Crawford⁷⁹⁴, permite a mudança e reformulação de atividades. Esta reformulação, frequentemente, consiste em um investimento de longo prazo e exige contínuos esforços para se desenvolver e se manter.

As principais competências identificadas em estudos referentes à mobilização de recursos no desenvolvimento de estratégias e de internacionalização, e que foram identificadas como categorias de análise para investigação nesta pesquisa foram: Capacidade de Entender os Mercados⁷⁹⁵; Capacidade de Aprender com foco no Ambiente Interno⁷⁹⁶; e, Capacidade de Relacionar-se (networking)⁷⁹⁷. Estas competências são exploradas nas seções seguintes.

A “capacidade das empresas de se relacionarem” e de formar redes de relacionamento no mercado internacional pode ser um catalisador do processo de internacionalização, pois permite aproveitar as complementaridades entre as parcerias, além de compartilhar os recursos, conhecimentos e riscos. As habilidades para estabelecer e desenvolver relacionamentos estáveis em parcerias internacionais pode ser um fator crítico para se manter em um determinado mercado⁷⁹⁸.

793 TURNER, D.; CRAWFORD, M. Managins current and future competitive performance: the role of competence. In: HAMEL, G.; HEENE, A. **Competence-Based Competition**. England: John Wiley & Sons, p. 241-264, 1994.

794 Ibid.

795 DAY, G. The capabilities of market-driven organizations. **Journal of Marketing**, v. 58, p. 37, Oct. 1994; KNIGHT, G.; LIESCH, P. Information internalization in internationalizing the firm. **Journal of Business Research**, 51(12):1-15, 2002; WEERAWARDENA, J. The role of marketing capability in innovation-based competitive strategy. **Journal of Strategic Marketing**, 11(1): 15-35, 2003.

796 WEERAWARDENA, *ibid*.

797 AXELSSON, B.; JOHANSON, J. Foreign market entry: the textbook vs. the network view. In: AXELSSON, B.; EASTON, G. (Ed.). **Industrial networks: a new view of reality**. London: Routledge, 1992; WEERAWARDENA, *ibid*.

798 ROCHA, Angela da (Org.). **A Internacionalização das Empresas Brasileiras**: Estudos de Gestão Internacional. Rio de Janeiro: Mauad, 2002.

Organizações dependem do ambiente onde transitam para adquirir recursos. Estudos sobre o capital social sugerem que os relacionamentos em rede contribuem significativamente para o seu desempenho. Redes são vitais na descoberta de oportunidades, para testar ideias, e na aquisição de recursos para a formação de novas estruturas, são úteis para contribuir com a redução de riscos e incertezas inerentes ao mercado internacional. Elas facilitam a aquisição de conhecimento e o desenvolvimento de recursos complementares⁷⁹⁹.

“Capacidade de entender mercados” é o resultado de um processo integrado que se aplica ao conhecimento coletivo, habilidades e recursos da empresa⁸⁰⁰. Knight e Liesh⁸⁰¹ propõem este conceito e explicam que entender mercados consiste na habilidade de obter informações de mercado e transformá-los em conhecimentos práticos que gerencialmente podem ser utilizados para o cumprimento dos objetivos propostos.

Essa competência captura a capacidade de formular um mix de estratégias⁸⁰² e são críticas para identificar e acessar mercados no exterior. É caracterizada pela aquisição e disseminação de informação de mercado. Isso também envolve o “desaprender”, que vem a ser a revisão de insucessos para implantar melhorias dentro da organização⁸⁰³.

O desenvolvimento de conhecimento através da experiência no mercado-alvo é um prerequisite para obter sucesso na internacionalização⁸⁰⁴. Este conhecimento está intimamente ligado às experiências pessoais que incluem valores, visão e sentimentos⁸⁰⁵, portanto, a proximidade com o mercado aumenta a base de contatos com clientes e permite maior rapidez na internacionalização porque facilita acesso a conhecimento especializa-

799 NERKAR, A.; PARUCHURI, S. Evolution of R&D capabilities: The role of knowledge networks within a firm. *Management Science*, 51(5): 771–786., 2005; SELNES, F.; SALLIS, S. Promoting relationship learning. *Journal of Marketing*, 67(3): 80–89, 2003.

800 DAY, op. cit.

801 Op. cit.

802 WEERAWARDENA, op. cit.

803 DAY, op. cit.

804 JOHANSON, J.; VAHLNE, J. E. The internationalization process of the firm - A model of knowledge development and increasing foreign market commitments. *Journal of International Business Studies*, 8(1): 23–32, 1977.

805 NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. *The knowledge creating company*: How Japanese companies create the dynamics of innovation. New York: Oxford University Press, 1995.

do⁸⁰⁶. A “capacidade de aprender com foco no mercado” é exercitada no momento em que as organizações atingem uma capacidade superior que seus concorrentes em adquirir, disseminar, e integrar informação para criar atividades de valor⁸⁰⁷.

Alguns autores definem o conhecimento no contexto de organizacional como as compreensões e opiniões validadas de uma empresa, enquanto a aprendizagem organizacional é conceituada como a capacidade da empresa de processar, adicionar novos conhecimentos e usá-lo na tomada de decisão estratégica para obter vantagens competitivas⁸⁰⁸.

Nesse sentido, a capacidade de aprender internamente é caracterizada pela aquisição e disseminação de informações geradas dentro da organização. Envolve rotinas de aprendizagem e a habilidade de transformar a informação gerada internamente em conhecimentos que poderão ser aplicados no gerenciamento e cumprimento dos objetivos traçados⁸⁰⁹.

A aprendizagem interna promove uma *performance* organizacional superior e conduz ao desenvolvimento de novas rotinas e sistemas que levam à eficácia do processo de internacionalização. Primeiramente, empresas que focam na aprendizagem têm condições eminentes de crescer e se adaptar a novos mercados por desenvolverem dispositivos internos capazes de se adaptarem facilmente às mudanças ambientais⁸¹⁰. Por sua vez, empresas que enfatizam processos de aprendizagem geram maiores volumes de conhecimento recuperáveis, o que torna as organizações aptas a enfrentarem maiores desafios externos característicos das empresas que desejam internacionalizar suas atividades⁸¹¹.

806 HUBER, G. Organizational learning: The contributing processes and literature. **Organization Science**, 2(1): 88–115, 1991; SINKULA, J.; BAKER, W.; NOORDEWIER, T. A Framework for Market-Based Organizational Learning: Linking Values, Knowledge and Behavior. **Journal of the Academy of Marketing Science**, 25, n.4, p. 305 – 318, 1997.

807 WEERAWARDENA, op. cit.

808 BELL, S.; WHITWELL, G.; LUKAS, B. Schools of thought in organisational learning. **Journal of Academy of Marketing Science**, v. 30, n. 1, p 70–86, 2002; DAY, op. cit.

809 WEERAWARDENA, op. cit.

810 AUTIO, E.; SAPIENZA, H.; ALMEIDA J. Effects of age at entry, knowledge intensity and imitability on international growth. **Academy of Management Journal**, v. 43, n. 5, p. 909-924, 2000; GRANT, R. M. Toward a knowledge-based theory of the firm. **Strategic Management Journal**, v. 17, p. 109 – 122, Winter Special Issue, 1996.

811 AUTIO et al., *ibid.*; GRANT, *ibid.*; MCEVILY, S.; CHAKRAVARTHY, B. The persistence of knowledge-based advantage: An empirical test for product performance and technological knowledge. **Strategic Management Journal**, 23(4): 285–305, 2002.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A estratégia de pesquisa utilizada foi o estudo de caso único. Yin⁸¹² considera essa estratégia válida quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos e que estão inseridos em algum contexto da vida organizacional. A pesquisa foi executada em três fases distintas: a primeira fase envolveu investigação em fontes secundárias e também uma pesquisa preliminar exploratória com dois executivos com experiência na área de negócios internacionais, para levantar as impressões e relevância do assunto. Também se constituiu nesta fase o levantamento e análise de dados estatísticos, bem como estudos anteriores sobre a internacionalização das empresas brasileiras de calçado e as principais formas de atuação no mercado internacional. A segunda fase se constituiu da pesquisa bibliográfica na área de internacionalização e recursos estratégicos, valorizando competências organizacionais. Na terceira fase, conduziu-se a pesquisa de campo utilizando entrevistas e analisando os dados coletados.

Com base no referencial teórico, apresentam-se, no quadro 1, as categorias de análise aplicadas no estudo.

QUADRO 1 - Categorias de análise da pesquisa

Tema	Competências	Categoria de Investigação e Análise/ Competências Essenciais	Autores
Recursos estratégicos	Serviços; Pós-venda; Logística e distribuição; Conhecimento.	Capacidade de Entender os mercados	Day (1994) Knight e Liesch (2002)
	Inovação; Adaptação produtos; Adaptação da empresa; Serviço; Sistemas de informação.	Capacidade de aprender com foco no ambiente interno	Weerawardena, (2003)
	Relacionamento com clientes e concorrentes; Gestão Internacional; Comprometimento a longo prazo.	Capacidade de relacionar-se (<i>networking</i>)	Axelsson e Johanson, (1992)

812 YIN, R. C. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Tema	Categoria de Investigação e Análise	Autores
Internacionalização (Teoria de Recursos)	Padrão de Atuação Internacional	Rugman e Verbeke (2001)

Fonte: Elaboração dos autores.

5 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO CASO

Fundada em 1958, a Calçados Azaleia S/A consolida-se atualmente como o maior grupo produtor de calçados da América Latina⁸¹³. Sediada em Parobé, no Rio Grande do Sul, Brasil, a empresa possui também unidades de produção nos estados do Ceará, Sergipe e Bahia, produzindo diariamente 160.000 pares de calçados e exportando cerca de 15% de sua produção para mais de 30 países. Atua no segmento feminino com as marcas Azaleia, Dijean e Funny e no segmento esportivo com a marca Olympikus, líder no Brasil em calçados esportivos.

No final da década de 1990, a Azaleia consolidou sua participação nos países do Mercosul sendo líder no segmento calçado feminino, na maioria destes países. A empresa contava, então, com 23 distribuidores localizados na África do Sul, Argentina, Arábia Saudita, Austrália, Bolívia, Canadá, Colômbia, Chile, Coreia do Sul, Estados Unidos, Japão, Itália, Lituânia, Paraguai, Polônia, Portugal, Panamá, Peru, Porto Rico, República Tcheca, Suriname, Uruguai e Venezuela; com 150 vendedores, 6.000 clientes e mais de 10.000 pontos de venda espalhados pelo mundo.

A internacionalização da Azaleia nos mercados de Colômbia, Peru e Chile (objetos deste estudo) inicia, simultaneamente, entre os anos de 1997 e 2000. Implantadas no mesmo período, as estratégias de inserção da empresa nos países foram semelhantes, em função das especificidades de mercado e características de consumo. Cabe ressaltar que os produtos comercializados nesses mercados e no mercado brasileiro possuem escopo idêntico e são produzidos pela fábrica da Azaleia no Brasil. A implantação

⁸¹³ ABICALÇADOS. *Resenha Estatística*. Disponível em: <<http://www.abicalcados.com.br>>. Acesso em: 3 mar. 2009.

de filiais da empresa nestes três mercados trouxe um diferencial competitivo para a marca em relação à concorrência. Os pequenos varejistas foram beneficiados ao usufruírem de uma estrutura de pronta-entrega alicerçada em estoques disponíveis de calçados, produzidos no Brasil e entregues pelas filiais diretamente no destino, de acordo com a necessidade dos clientes.

A seguir, apresenta-se uma análise dos casos estudados em relação às categorias de análise propostas na metodologia do estudo.

5.1 CAPACIDADE DE COMPREENDER OS MERCADOS

A constante adaptação e reconfiguração das formas de atuação nos mercados está intimamente ligada ao conhecimento assimilado. Os gestores abordam aspectos referentes às mudanças que são observadas e que ocorrem de tempos em tempos como resposta às mudanças ambientais e também por mudanças corporativas internas. A principal mudança identificada está ligada aos canais de comercialização. Além da distribuição que era a atividade fim das unidades no exterior, a empresa agregou canais em que passou a atender diretamente ao consumidor final e não somente ao varejo, que representava um intermediário na operação. Em 2002, foram implantadas lojas monomarcas (lojas com marcas próprias) nas três unidades no exterior e, a partir de 2005, a venda de calçados por catálogo no Peru e Colômbia. A principal competência relacionada a estas mudanças de atuação está relacionada à capacidade do nível gerencial em compreender e antecipar mudanças para manter vantagens competitivas nestes mercados.

Observa-se, através das evidências, que a preocupação interna, desenvolvida no Brasil, em compreender as necessidades das subsidiárias internacionais, bem como o trabalho desenvolvido em nível gerencial para compreender os contextos onde atuam, fazem com que as operações possam se desenrolar de maneira independente, reconhecendo e atendendo necessidades específicas de cada mercado. Recursos considerados críticos, como canais de fornecimento, conhecimento, canais de comercialização e as pessoas envolvidas na operação foram mobilizados pela competência de aprender com foco no seu ambiente externo (capacidade de compreender

mercados) e geraram novas competências que promovem vantagem competitiva para a empresa nos mercados onde atua. Estas novas competências geradas são reconhecidas pelos clientes através da satisfação em relação aos produtos e serviços ofertados.

5.2 APRENDER COM FOCO NO AMBIENTE INTERNO

Contratação de pessoas com o conhecimento necessário de produtos e de processo, aliada a elementos internos como o *know-how* em tecnologia e distribuição foram os primeiros passos a serem dados para a internacionalização. A busca de pessoas que entendessem do processo foi fundamental. Este primeiro investimento motivou a empresa a buscar um entendimento de como os recursos internos poderiam melhorar e potencializar o nível de serviço agregado ao produto. Para cada uma das subsidiárias foi destacado um executivo da matriz, foi expatriado e encarregado de estruturar a operação. O *staff* de vendas e o administrativo interno foram contratados localmente de acordo com as necessidades identificadas. Por um lado, o executivo brasileiro garante a transferência da cultura da organização para a subsidiária e, por outro, o *staff* local potencializa a absorção do conhecimento local.

Na opinião dos entrevistados, para iniciar um negócio é importante ter uma pessoa da matriz atuando em nível estratégico (gerência) para que a subsidiária possa compreender a sistemática e as diretrizes a serem implantadas. No Peru e na Colômbia, toda a estruturação e a administração estratégica está sob responsabilidade de brasileiros; no Chile, esse papel é dividido com o parceiro local que está envolvido na *joint venture*. Os demais cargos e ocupações (vendedores, coordenadores, encarregados de publicidade) são exercidos por pessoas contratadas localmente. O serviço prestado aos clientes é um importante recurso relacionado ao aprendizado com o ambiente interno. Comparado à concorrência, em termos de atendimento, informação, logística e publicidade em geral, o serviço prestado pela empresa é diferenciado, tornando-se uma vantagem competitiva. Outros elementos citados, como o conhecimento logístico

representado pela rapidez de entrega, localização, facilidades aduaneiras, a ampla linha de produtos (coleção), o nível de reposição e a própria estrutura que sustenta a marca através da solidez das fábricas permite que se transmita seriedade e confiança.

A capacidade que a empresa tem de mobilizar recursos para desenvolver uma gama de rotinas organizacionais (sequência de ações coordenadas) que se propõem a entregar produtos e serviços para o mercado de maneira a superar o nível de atuação de seus competidores baseados em sistemas sustentadas em conhecimento, revelam-se como uma competência reconhecida. A estrutura interna da Azaleia é vista como um diferencial por possuir flexibilidade de atendimento. Os entrevistados enfatizam que esta estruturação permite comprar quantidades reduzidas de cada produto. Essa flexibilização foi adquirida com o aprendizado constante sobre as necessidades dos clientes e da sensibilização interna quanto à importância de uma boa prestação de serviços.

5.3 CAPACIDADE DE RELACIONAR-SE (*NETWORKING*)

Observou-se que o processo pela busca de conhecimento de mercado está relacionado às possibilidades de interação representada pelos relacionamentos com clientes, fornecedores, parceiros ou mesmo através de contatos informais que fazem parte das redes sociais nas quais a empresa está envolvida. O bom relacionamento com clientes é fator decisivo para obtenção do conhecimento do canal de vendas onde a empresa atua. No Chile, a sociedade com parceiros locais permitiu o acesso rápido às cadeias de lojas; na Colômbia, a maior rede varejista atuou como o principal parceiro na estruturação das lojas monomarcas da Azaleia; no Peru, a parceria das concessões colocando promotores de venda dentro das grandes cadeias de loja permitiu a qualificação dos níveis de serviço oferecido.

A rede de lojas da Azaleia na Colômbia iniciou as atividades com o investimento do maior varejista local chamado Spring Steps, que possui 400 lojas por todo território colombiano. A empresa já atuava como fornecedor deste varejista, abastecendo as suas lojas com produtos Azaleia. As lojas foram abertas com capital do parceiro e com a gestão dos estoques em par-

ceria com a Azaleia. Depois de dois anos, com o aprendizado do gerenciamento deste canal de vendas, a Azaleia comprou a operação das lojas e hoje este canal de vendas conta com 20 lojas. A experiência da abertura das lojas da Colômbia permitiu replicar este mesmo modelo nas filiais do Peru e Chile. Nestes dois países, o aprendizado favoreceu a abertura com capital próprio sem nenhum tipo de sociedade.

Outra influência dos relacionamentos sobre as estratégias é a venda de calçados por catálogo. A Azaleia buscou o conhecimento da operação atuando no mercado mexicano, que é um mercado tradicional e experiente neste segmento, antes de implantar a venda por catálogo na Colômbia e no Peru. O relacionamento prévio com uma grande empresa no México que atua nesse canal favoreceu o aprendizado e a replicação do modelo nas subsidiárias. A experiência no México foi decisiva para o resultado positivo da estratégia.

A competência que a empresa tem em cultivar relacionamentos e preservar suas redes sociais evidencia-se nas várias ações descritas e nas relações de confiança com clientes. Os recursos-humanos locais potencializam o desenvolvimento desta competência. A principal vantagem é a internacionalização.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou elucidar a identificação e articulação de recursos organizacionais como uma alternativa estratégica para o processo de internacionalização de empresas. No campo empírico, apresentou-se o estudo de caso da implantação das subsidiárias da Azaleia para venda e distribuição dos seus produtos: Calzados Azaleia de Colombia Ltda (Azaleia Colômbia), Calzados Azaleia Peru S/A (Azaleia Peru) e Azaleia Chile S/A (Azaleia Chile). Analisou-se a experiência de internacionalização desta empresa sob a perspectiva da mobilização de seus recursos, com o objetivo de desenvolver e consolidar competências organizacionais e contribuir para o acesso e o desenvolvimento sustentável no mercado internacional.

As perspectivas de análise de internacionalização utilizam como lentes teóricas tanto a vertente econômica quanto a comportamental, demons-

trando que estas teorias não são necessariamente excludentes ou antagônicas. Essas perspectivas podem também ser complementares, sob aspectos como o conhecimento e experiência da empresa. Este trabalho utilizou a perspectiva de análise sob a ótica dos recursos da organização para analisar a teoria de internacionalização. Este posicionamento teórico foi assumido porque a preocupação nesta pesquisa não residiu em explicar o processo de internacionalização em si; mas sim, a relação dos recursos que a organização desenvolveu ao longo deste processo de internacionalização e suas influências sobre as operações e competitividade nos empreendimentos internacionais estudados. O caso da Vulcabrás/Azaleia, com a implantação das subsidiárias na América Latina, descreveu como uma empresa pode desenvolver novas habilidades e capacidades, com base em um modelo de aprendizado e adaptação.

Através das formas de atuação observadas, os modos de investimento diretos, sejam eles de maneira individual como nos casos do Peru e Colômbia, ou através de *joint venture* como analisado no Chile, permitem maior autonomia e controle das operações no mercado internacional. Se, por um lado, a empresa incorre em maior risco e investimento no desenvolvimento de recursos optando por esta estratégia, por outro, pode haver maior controle dos canais e das atividades de acordo com as diretrizes adotadas pela matriz. É importante observar, contudo, que a tomada de decisões sobre seleção de mercados e forma de atuação nestes foi desenvolvida de forma pouco pragmática, influenciada pela proximidade psíquica destes países. Este fato se verifica pela estratégia da empresa em fazer da exportação uma continuidade de seu mercado interno, sem adaptação de seus produtos.

Apesar de a empresa ter efetuado estudos de mercado para verificar variáveis indicativas de investimento no Peru e Colômbia, o primeiro fato que motivou o investimento foram as ações corretivas de mercado para assumir as operações de distribuidores que estavam se inviabilizando. Estas ações mostram o comprometimento da empresa em mobilizar os recursos necessários para o estabelecimento destes novos negócios, seu empreendedorismo e a capacidade da empresa em captar necessidades e entender o seu entorno.

Em relação às diretrizes adotadas pela matriz para controle e gerenciamento, destacaram-se as seguintes características:

- » adaptação das estratégias de acordo com a estrutura e o contexto econômico encontrado no país alvo;
- » flexibilização quanto ao gerenciamento e condução de atividades por expatriados e recursos humanos locais;
- » formação de parcerias para acessar mais rapidamente oportunidades de mercado.

A primeira diretriz corrobora com a competência demonstrada ao longo das análises que a empresa apresenta em aprender com os mercados, a segunda está relacionada diretamente com a capacidade em aprender com o seu ambiente interno e a terceira suporta a capacidade reconhecida da empresa em se relacionar e buscar parceiros.

A mobilização de recursos estratégicos e sua adaptação às variáveis encontradas em sua trajetória mostram a importância da aquisição e reconfiguração desses recursos para o desenvolvimento de novas competências na compreensão de sua estrutura e a necessidade de adaptação para perpetuar sua atuação nos mercados estudados. A articulação dos recursos se constitui num sistema de gestão complexo que se adapta à realidade local e permite o controle e gerenciamento. Esse sistema, apesar de complexo, possui características flexíveis quanto ao atendimento e entrega de produtos que gera valor agregado para a organização e se torna de difícil imitação pelos competidores. As interfaces das competências desenvolvidas acabam por se configurar em um sistema de engrenagens que melhoram o desempenho, facilitam acesso a mercados e consolidam a imagem da organização aos seus clientes.

Conforme destacado, o aprendizado na prática (*learning by doing*) subsidia o desenvolvimento das operações. A aprendizagem foi catalisadora do processo de criação das operações e adaptação dos recursos internos da empresa, servindo como base para o desenho do modelo de negócio.

A inovação foi percebida no processo da venda de calçados, que não possuía modelo de negócios similar dentro da organização. Conclui-se que a implantação do modelo de investimento direto na Azaleia mobilizou a organização para a reconfiguração de seus recursos internos e a criação de novas capacidades, que geraram as competências organizacionais necessárias para a implantação da operação, gerando valor para o cliente e competitividade para a empresa.

De acordo com a estrutura de investigação proposta na qual a mobilização de recursos estratégicos sugerem a capacidade da empresa de adaptar e reconfigurar suas competências para criação da vantagem competitiva, sugeriram-se três categorias de análises. Nesta estrutura está proposta a busca por recursos estratégicos que pudessem ser mobilizados para captação e desenvolvimento deste aprendizado. No quadro 3, a seguir, apresentam-se os principais elementos identificados na pesquisa:

QUADRO 3 – Resumo dos recursos estratégicos identificados

Capacidades	Recursos Estratégicos
Capacidade de entender os mercados	<ul style="list-style-type: none"> » Leitura das necessidades do mercado » Conhecimento e flexibilidade » Adaptação dos canais de comercialização
Capacidade de se relacionar	<ul style="list-style-type: none"> » Parcerias para estruturação de negócios e velocidade de acesso a mercado » Criação de elos de confiança » Criação de imagem da marca
Capacidade de aprender com o ambiente interno	<ul style="list-style-type: none"> » Desenvolvimento de recursos humanos » Estruturação de sistemas » Flexibilização de atendimento

Fonte: Elaboração dos autores.

O caso estudado, através da análise dos recursos estratégicos delimitados no quadro 3, permitiu evidenciar quais recursos promovem o aprendizado sucessivo, os quais resultam em um comprometimento crescente com o mercado externo. Pode-se constatar que, apesar de adotarem estratégias diferentes de entrada, as filiais seguiram trajetórias evolutivas muito semelhantes. No entanto, as estratégias são adotadas de acordo com a análise ambiental local.

Os resultados apontam para a necessidade da empresa investigada de envidar esforços para que se mantenha competitiva no mercado, gerando a necessidade de diversificação de seus canais de comercialização, passando as atividades das subsidiárias, eminentemente distribuidoras, para um modelo de comercialização direto ao consumidor tais como: a venda de calçados por catálogos, lojas com marca própria e concessões. O desenvol-

vimento e adaptação das três operações no exterior na busca de recursos e o estabelecimento de uma sistemática que pudesse atender aos novos requisitos para atendimento das lojas, catálogos e concessões são reconhecidos como os principais desafios enfrentados para permitir a perpetuação dos negócios nos mercados investigados.

Pode se afirmar que a organização está num nível de envolvimento com o mercado externo no qual a estruturação de subsidiárias permitiu aproximação dos mercados e aquisição de conhecimento para estabelecer sua forma de atuação.

Ainda, conforme o modelo de Rugman e Verbeke⁸¹⁴, observa-se que, no caso da Azaleia, há uma combinação de competências locais e não locais desenvolvidas e utilizadas como formação de vantagem competitiva. As competências locais foram desenvolvidas quase simultaneamente e em rede pelas diferentes filiais e utilizadas regionalmente – transferidas entre filiais. As competências não locais – desenvolvidas pela matriz –, quando associadas às competências locais, fortaleceram a posição competitiva da empresa.

Este estudo do caso visou contribuir para considerar a mobilização de recursos estratégicos como uma das perspectivas teóricas que buscam compreender a forma característica de uma empresa de se inserir em um mercado internacional. Neste peculiar estudo, validaram-se teoricamente as características estratégicas: capacidades de compreender mercados; de aprender com o seu ambiente interno, e de se relacionar no ambiente onde transita, como características determinantes entre o conjunto daquelas propulsoras para a inserção e competitividade no cenário internacional.

REFERÊNCIAS

ABICALÇADOS. **Resenha Estatística**. Disponível em: <<http://www.abicalcados.com.br>>. Acesso em: 3 mar. 2009.

ANDERSSON, S. The internationalization of the firm from an entrepreneurial perspective. **International Studies of Management & Organization**, Sweden, v. 30, n.1 p.63-92, Spring, 2000.

814 2001.

AUTIO, E.; SAPIENZA, H.; ALMEIDA J. Effects of age at entry, knowledge intensity and imitability on international growth. **Academy of Management Journal**, v. 43, n. 5, p. 909-924, 2000.

AXELSSON, B.; JOHANSON, J. Foreign market entry: the textbook vs. the network view. In: AXELSSON, B.; EASTON, G. (Ed.). **Industrial networks: a new view of reality**. London: Routledge, 1992.

BARNEY, J. B. Firm resources and sustained competitive advantage. **Journal of Management**, v. 17, n. 1, p. 99-120, 1991.

BELL, S.; WHITWELL, G.; LUKAS, B. Schools of thought in organisational learning. **Journal of Academy of Marketing Science**, v. 30, n. 1, p. 70-86, 2002.

CAVUSGIL, T.; ZOU, S. Marketing Strategy-Performance Relationship: An investigation of the empirical link in export market ventures. **Journal of Marketing**, v. 58, n. 1, p. 1-21, 1994.

COHEN, W.; LEVINTHAL, D. Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation. **Administrative Science Quarterly**, n. 35, p. 128-152, 1990.

DAY, G. The capabilities of market-driven organizations. **Journal of Marketing**, v. 58, p. 37, Oct. 1994.

GRANT, R. M. Toward a knowledge-based theory of the firm. **Strategic Management Journal**, v. 17, p. 109 - 122, Winter Special Issue, 1996.

HELFAF, C.; PETERAF, M. The dynamic resourced based view: capability lifecycles. **Tuck School Business at Dastmounth**. Working Paper 03-08. dez 2002.

HUBER, G. Organizational learning: The contributing processes and literature. **Organization Science**, 2(1): 88-115, 1991.

JAVIDAN, M. Core Competence: What does it means in practice? **Journal of Strategic Management**, v. 31 p. 60-71, feb. 1998.

JOHANSON, J.; MATTSSON, L. Internationalization in industrial systems: a network approach. In: HOOD, N.; VAHLNE, J. E. **Strategies in global competition**. London: Croom Helm, 1988.

JOHANSON, J.; VAHLNE, J. E. The internationalization process of the firm - A model of knowledge development and increasing foreign market commitments. **Journal of International Business Studies**, 8(1): 23-32, 1977.

KNIGHT, G.; LIESCH, P. Information internalization in internationalizing the firm. **Journal of Business Research**, 51(12):1-15, 2002.

LE BOTERE, G. **Desenvolvendo a competência dos profissionais**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2003.

- LI, L.; LI, D. Internationalization Process of Small and Medium-sized Enterprises: Toward a Hybrid Model of Experiential learning and Planning Management. **International Review**, 44(1), 93–117, 2004.
- LIESCH, P. et al. Envolving strands of research on firm internationalization: An Australian–Nordic perspective. **International Studies of Management & Organization**, 32(1): 16–35, 2002.
- LU, J.; BEAMISH, P. The internationalization and performance of SMEs. **Strategic Management Journal**, v. 22, p. 565-586, 2001.
- MCEVILY, S.; CHAKRAVARTHY, B. The persistence of knowledge-based advantage: An empirical test for product performance and technological knowledge. **Strategic Management Journal**, 23(4): 285–305, 2002.
- MILLS, J. et al. **Competing trough competences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- MILLS, J.; PLATTS, K.; BOURNE, M. Competence and Resource Architecture. **International Journal of Operations & Production management**. V. 23 n. 9 – p. 977 – 994, 2003.
- NERKAR, A.; PARUCHURI, S. Evolution of R&D capabilities: The role of knowledge networks within a firm. **Management Science**, 51(5): 771–786, 2005.
- NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **The knowledge creating company**: How Japanese companies create the dynamics of innovation. New York: Oxford University Press, 1995.
- PRAHALAD, C. K.; HAMMEL, G. The core competence of the corporation. **Harvard Business Review**, p.78-90 mai-june, 1990.
- _____. **Competindo pelo futuro**. Rio de Janeiro: Campus, 1995.
- SANCHEZ, R.; HEENE, A. A competence perspective on strategic learning and knowledge management. **Strategic Learning and knowledge management**. England: John Wiley & Sons, p. 3-18, 1997.
- ROCHA, Angela da (Org.). **A Internacionalização das Empresas Brasileiras**: Estudos de Gestão Internacional. Rio de Janeiro: Mauad, 2002.
- SELNES, F.; SALLIS, S. Promoting relationship learning. **Journal of Marketing**, 67(3): 80–89, 2003.
- SINKULA, J.; BAKER, W.; NOORDEWIER, T. A Framework for Market-Based Organizational Learning: Linking Values, Knowledge and Behavior. **Journal of the Academy of Marketing Science**, 25, n.4, p. 305 – 318, 1997.
- SHARMA, D.; BLOMSTERMO, A. The internationalization process of born globals: A network view. **International Business Review**, 12: 739–753, 2003.
- TEECE, D. J.; PISANO, G.; SHUEN, A. Dynamic capabilities and strategic management. **Strategic Management Journal**, 18(7): 509–533, 1997.

TURNER, D.; CRAWFORD, M. Managing current and future competitive performance: the role of competence. In: HAMEL, G.; HEENE, A. **Competence-Based Competition**. England: John Wiley & Sons, p. 241-264, 1994.

VULCABRÁS. **Relatórios gerenciais**, 2009.

WEERAWARDENA, J. The role of marketing capability in innovation-based competitive strategy. **Journal of Strategic Marketing**, 11(1): 15–35, 2003.

WERNERFELT, B. A resource-based view of the firm. **Strategic Management Journal**, 5- 171-180, 1984.

YIN, R. C. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YIP, G. S.; GOMEZ, J.; MONTI, A. The Role of the Internationalization Process in the Performance of Newly Internationalizing Firms. **Journal of International Marketing**, 8(3), 10–36, 2000.

ZARIFIAN, P. **Objetivo Competência: por uma nova lógica**. São Paulo: Atlas: 2001.





Editora Unisul

Avenida Pedra Branca, 25
Cidade Universitária Pedra Branca
88132-000 – Palhoça SC
Fone: (48) 3279-1088
Fax: (48) 3279-1170
editora@unisul.br