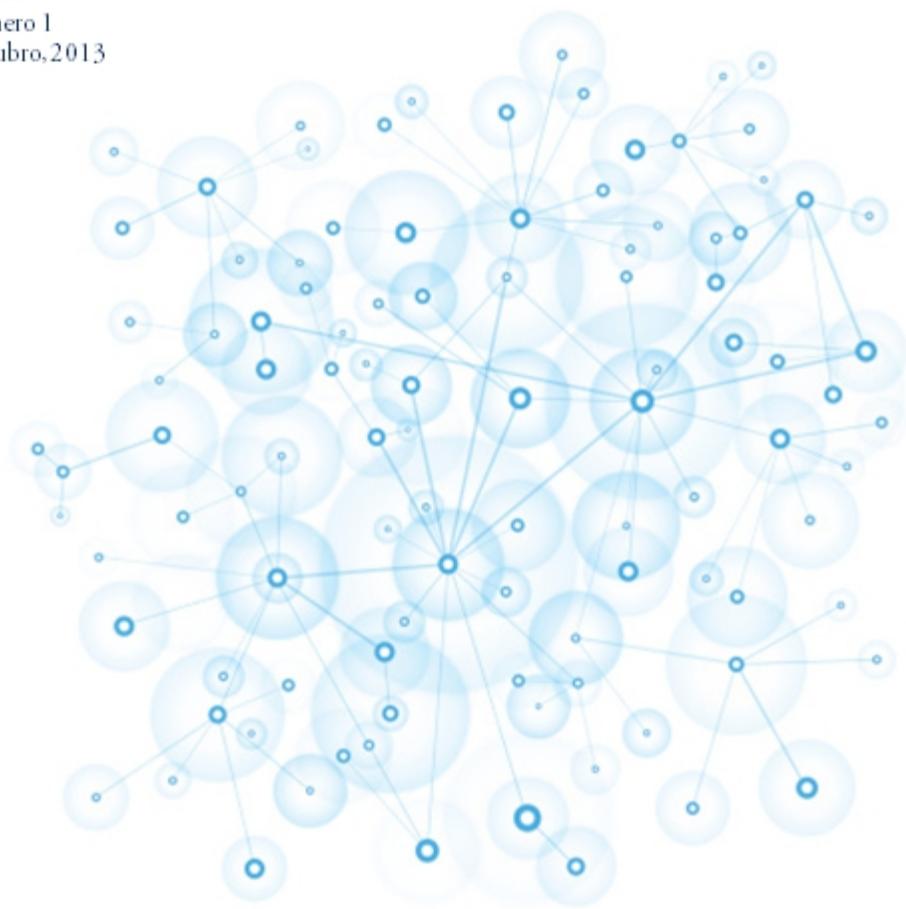


# RPD



Revista Perspectivas do Desenvolvimento  
*um enfoque multidimensional*

Volume 1  
Número 1  
Outubro, 2013



Universidade de Brasília  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional  
Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares

**EXPEDIENTE - RPD. REVISTA PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO**

Volume 1, número 1, novembro de 2013

A *Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional* é uma publicação semestral de iniciativa do corpo discente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinar da Universidade de Brasília (PPGDSCI/CEAM/UnB). Seu objetivo é oferecer ao mundo acadêmico, aos pensadores e aos *policy-makers* análises interdisciplinares, promovendo o intercâmbio sobre o Desenvolvimento, a partir da diversidade de olhares que o tema suscita.

**CONSELHO EDITORIAL FUNDADOR**

Ângela Pires Terto – UnB  
Carlos Eduardo Pinto Santiago – UnB  
Eric Sales – UnB  
George Okechukwu Maha – UnB  
Marcio Jorge Porangaba Costa – UnB  
Rubenilson Cerqueira de Natividade – UnB  
Susana Damasceno – UnB  
Thais Mere Marques Aveiro - UnB

**CONSELHO EDITORIAL**

Ângela Pires Terto – UnB  
Carlos Eduardo Pinto Santiago – UnB  
Edison Bewiahn - UnB  
Eric Sales – UnB  
George Okechukwu Maha – UnB  
Marcio Jorge Porangaba Costa – UnB  
Raquel Koyanagi - UnB  
Rubenilson Cerqueira de Natividade – UnB  
Susana Damasceno – UnB  
Thais Mere Marques Aveiro – UnB

**CONSELHO CIENTÍFICO**

Alejandra Leonor Pascual – UnB  
Ana Lúcia Eduardo Farah Valente – UnB  
Ana Maria Nogales Vasconcelos – UnB  
Bruno Ayllon Pino – Universidade Complutense de Madri  
Eduardo Girão Santiago – UFC  
Jair do Amaral Filho – UFC  
Joo-Young Lee – Universidade de Seoul  
José Walter Nunes – UnB  
Maria de Fátima Rodrigues Makiuchi – UnB  
Ricardo Wahrendorff Caldas – UnB  
Rodrigo Pires de Campos – Universidade Católica de Brasília – UCB

**REVISÃO DE TEXTO**

Arthur Colaço Pires de Andrade  
Cleide Vilela  
José Floriano Pereira Lima Filho

**ARTE**

Amanda Santos  
Carlos Eduardo Pinto Santiago

**TRADUÇÃO**

Arthur Colaço Pires de Andrade  
Edison Bewiahn  
Fellipe Rocha  
José Alejandro Barrios  
Raquel Gouveia

Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional, 1ª Edição, Número 01, jul-dez 2013. – Brasília: Universidade de Brasília (UnB), Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), Corpo Discente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.

Semestral  
ISSN: 2318-681X

1. Desenvolvimento - Periódicos. 2. Cooperação Internacional – Periódicos. 3. Sociedade – Periódicos. I. Universidade de Brasília (UnB), Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), Corpo Discente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.

CDU

## EDITORIAL

A promessa de que o “desenvolvimento” erradicaria do mundo a pobreza permanece irrealizada em muitas partes do globo, mesmo depois de políticas públicas “desenvolvimentistas” e de iniciativas empreendidas por meio da cooperação internacional. O “progresso” para algumas populações foi alcançado, sem dúvida, mas a elevado preço: o aquecimento global, a perda da biodiversidade, a erosão dos solos, a poluição do ar e das águas são problemas que ameaçam à própria espécie humana, sem falar do número cada vez maior de excluídos social e economicamente.

Na verdade, o modelo dominante de desenvolvimento enfatiza a dimensão econômica, isto é, o crescimento econômico evidenciado pelo aumento do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. O que significa dizer, em outros termos, que a sua natureza é essencialmente economista, ou seja, produtiva, consumista e materialista, razão pela qual ele contribui para aumentar a exclusão social e miséria por um lado; consumismo, opulência, perda da qualidade de vida e desperdício, por outro.

O conceito de desenvolvimento, por sua vez, em sua trajetória histórica, por se tratar de um conceito multifacetado, tem extrapolado a ênfase nos aspectos econômicos para se constituir em um enfoque interdisciplinar. A amplitude e a complexidade deste conceito tem estimulado, a partir de meados do século passado, a busca por formulações que o veem, sobretudo, como um processo de mudanças qualitativas, cujos benefícios do crescimento econômico se destinam à ampliação das capacidades humanas, entendidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser ou fazer na vida. Dessa forma, a busca pelo desenvolvimento requer uma abertura de percepção para que esse conjunto de coisas seja considerado em sua diversidade e trabalhado de maneira que não sejam reforçados processos estigmatizantes, excludentes e discriminatórios mas, ao contrário, que possibilitem o exercício desse potencial humano.

A ideia de uma publicação que buscasse os diferentes olhares sobre o tema do desenvolvimento nasceu do exercício em sala de aula proporcionado pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, criado em 2011 pelo Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares da Universidade de Brasília (PPGDSCI/CEAM/UnB). A dinâmica acadêmica trouxe perguntas e gerou inquietações tais como: “afinal, o que é desenvolvimento?” ou “desenvolvimento de quem?”. E mais que simples respostas, elas se tornaram um convite à reflexão sobre a nossa sociedade e cultura, sobre as políticas públicas, direitos humanos, cooperação internacional e ao que damos o nome de desenvolvimento. Assim, é a partir de análises interdisciplinares que a Revista *Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional* oferece uma abordagem que transcende a dimensão econômica do desenvolvimento, fomentando o

debate a partir das várias interfaces trazidas pelas ciências humanas, exatas, biológicas e afins.

Nesta primeira edição, Sonia Ranincheski e Henrique Carlos de Oliveira Castro, questionam as políticas sociais implementadas na América Latina considerando a ascensão e crise do neoliberalismo e a opinião da população sobre a democracia, o Estado e as políticas sociais. Se por um lado Koldo Unceta Satrústegui analisa alguns dos problemas teórico-metodológicos do *Desenvolvimento, subdesenvolvimento e pós-modernismo: Um olhar transdisciplinar e suas implicações*, por outro, Leides Barroso de Azevedo Moura e Ana Beatriz Vasconcelos e também Ana Lúcia Valente trazem a experiência de campo, a partir do ensino na temática do desenvolvimento e na aplicação das políticas de extensão rural, respectivamente.

O debate sobre os significados diversos do desenvolvimento torna-se ainda mais latente quando as relações com o estrangeiro são colocadas em evidência. Seja a partir de desastres naturais, como a realidade dos imigrantes haitianos no Brasil trazida por Andrea Pacheco Pacífico e Thais Kerly Ferreira Pinheiro, seja a partir do ponto de vista de colônia, como narrado por Januel Gonçalves em seu artigo *1943 em Angola*, ou mesmo a partir das reflexões trazidas por Bruno Ayllón Pino sobre a cooperação Sul-Sul, é impossível ignorar as diferenças de cenários, necessidades e aspirações quando falamos de desenvolvimento.

Também nesta edição, Catitu Tayassu nos brinda com uma abordagem sociohistoriográfica sobre a diáspora brasileira, no sentido de contribuir para uma releitura da nossa realidade. É a partir dessas reflexões que passamos a compor as diferentes matizes que cada um dos temas abordados nos proporciona.

Pensar o desenvolvimento em suas diversas perspectivas é a proposta que trazemos. E é nesse sentido que convidamos você à leitura dos artigos, ensaios e resenhas que compõem essa edição inaugural e, principalmente, convidamos você a abrir-se às distintas perspectivas do desenvolvimento.

*Conselho Editorial*  
*Revista Perspectivas do Desenvolvimento*

## SUMÁRIO

### PREFÁCIO

Daniela Carrera-Marquis .....	5
-------------------------------	---

### ARTIGOS

#### Sobre estado, cultura política da democracia e políticas sociais na América Latina

Sônia Ranincheski

Henrique Carlos de Oliveira de Castro .....	6
---	---

#### Banco com sustentabilidade global: estratégia sustentável de bancarização na América Latina e no Caribe

Daniela Carrera-Marquis .....	20
-------------------------------	----

#### Desenvolvimento, subdesenvolvimento e pós-desenvolvimento: um olhar transdisciplinar sobre o debate e suas implicações

Koldo Unceta Satrustegui .....	34
--------------------------------	----

#### Ensinagens criativas em desenvolvimento: um relato de experiência

Leides Barroso de Azevedo Moura

Ana Beatriz Vasconcelos .....	70
-------------------------------	----

#### Em busca do desenvolvimento: extensão rural, educação e o INCRA

Ana Lúcia E.F. Valente .....	84
------------------------------	----

#### O *status* do imigrante haitiano no Brasil após o terremoto de 2010 sob a perspectiva do pós-estruturalismo

Andréa Pacheco Pacífico

Thaís Kerly Ferreira Pinheiro .....	107
-------------------------------------	-----

#### El debate sobre la eficacia de la ayuda: reflexiones sobre su aplicación a la cooperación Sur-Sur en el caso latinoamericano

Bruno Ayllón Pino .....	126
-------------------------	-----

#### 1943 em Angola

Jonuel Gonçalves .....	143
------------------------	-----

### ENSAIO

#### Díaspóra brasileira: uma diáspóra afro-ameríndia

Catitu Tayassu .....	163
----------------------	-----

**ENTREVISTA****Entrevista com Victor Dankwa**Conselho Editorial ..... **195****ENSAIO FOTOGRÁFICO****Rancho Kalunga no Vão das Almas**

Nancy Alessio Magalhães

Raquel Koyanagi ..... **198****RESENHAS****Relatório de desenvolvimento humano 2013 - a ascensão do Sul: progresso humano num mundo diversificado**Carlos Eduardo Pinto Santiago ..... **202****1ª Mostra de cinema do desenvolvimento do IPEA**Márcio Jorge Porangaba Costa ..... **207**

## PREFÁCIO

A reflexão sobre desenvolvimento e seu sentido é sempre válida. O termo evoluiu no decorrer das últimas décadas e a própria noção que temos sobre nós mesmos na América Latina e no Caribe também. Encontramos no Brasil uma sociedade cada vez mais determinada a ver suas demandas socioeconômicas atendidas, logo após um forte movimento de aumento da capacidade de consumo. Isto significa que devemos empreender novas formas de pensar e enxergar um desenvolvimento que atente para esta realidade.

Novas construções teóricas vêm contribuindo sobremaneira para o clareamento da ideia de desenvolvimento e dos desafios que temos a superar, seja na área da saúde, educação, comércio e cultura, entre outras, levando o ser humano a conhecer novas dimensões de seu papel como cidadão e da sociedade para com ele, assim como a academia, e os agentes sociais públicos e privados.

Ao longo de anos de dedicação ao desenvolvimento do Brasil e dos demais países da América Latina e Caribe, o Banco Interamericano de Desenvolvimento tem apoiado iniciativas para a superação da pobreza, a inclusão social e o fortalecimento de desenvolvimento sustentável. E é possível observar como a participação social, a consciência cidadã e a liderança comunitária tem se mostrado elementos importantes nos para imprimir um desenvolvimento com rosto humano nas sociedades dos nossos dias.

Portanto, é de extrema importância fortalecer e preservar os fluxos de comunicação entre a sociedade, a academia, o setor privado e o governo. Acreditamos no desenvolvimento enriquecido pela qualidade educacional de um município, pela garantia de segurança social de um idoso, pela transparência fiscal de um pequeno comércio, pela solidez das instituições públicas e pela eficiência das políticas públicas.

Uma de nossas mais importantes lições é que o desenvolvimento se transforma e se agrega a partir das necessidades da sociedade. Como entendê-la? Como acompanhá-la? Algumas sugestões estão nas próximas páginas desta revista.

**Daniela Carrera-Marquis**  
Representante do BID no Brasil

## **SOBRE ESTADO, CULTURA POLÍTICA DA DEMOCRACIA E POLÍTICAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA**

Sonia Ranincheski<sup>1</sup>

Henrique Carlos de Oliveira de Castro<sup>2</sup>

### **RESUMO**

O artigo problematiza as políticas sociais implementadas na América Latina na perspectiva da economia política, particularmente do papel do Estado no contexto do século XXI. Discute-se como a consolidação da democracia, a compreensão da cultura política, ou seja, dos valores democráticos e valores sociais dos latino-americanos, podem ajudar a entender a crescente onda de programas sociais implementados pelos Estados latino-americanos. Para tanto, parte-se do debate sobre a ascensão e crise do neoliberalismo, a opinião da população sobre a democracia, o Estado e as políticas sociais.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Estado, América Latina, Cultura Política, Democracia, Política Social.

### **ABSTRACT**

The purpose of this paper is to explain the social policies implemented in Latin America from the perspective of the political economy, particularly the role of the state in the twenty-first century. It discusses how the consolidation of democracy, and the political culture, i.e., the democratic values and social values of Latin Americans, may help to understand the present wave of social programs implemented by the Latin American countries. In order to do that, the article considers the crisis of neoliberalism, the opinion of the population about democracy, the state and the social policies.

### **INTRODUÇÃO**

Por que as políticas sociais compensatórias se tornaram tão relevantes na América Latina nas duas últimas décadas? Autores dedicados ao estudo das políticas sociais têm afirmado que a região latino-americana encontra-se em um processo de um novo modelo de Estado que articula proteção social com crescimento econômico (DRAIBE & RIESCO, 2011).

A novidade parece ser que a atuação direta do Estado não é tão questionada como em um passado recente, seja em programas sociais (como Bolsa Família e outros tipos de ajuda governamental), seja no apoio aos grandes interesses do capital (inclusive com

---

<sup>1</sup> Professora do Departamento de Economia e Relações Internacionais – DERI – e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais – PPGEI – da UFRGS.

<sup>2</sup> Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais – DERI – e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais – PPGEI – da UFRGS. Pesquisador produtividade em pesquisa 2 do CNPq.

benefícios diretos e indiretos ao capital financeiro). Autores como Draibe e Riesco indicam que esta nova estratégia de desenvolvimento que parece estar emergindo traz consigo legados tanto das políticas desenvolvimentistas, quanto das neoliberais que estiveram em voga na região ao longo do século XX.

Para a sua legitimação e fortalecimento, a democracia, por ser baseada na representação e no voto, procura atender a todas as parcelas da sociedade, mesmo aquelas excluídas socialmente e do poder econômico e político. A democracia estabilizada na América Latina proporciona uma tranquilidade do ponto de vista da governança mais geral e procedimental, e os projetos sociais acomodam as possíveis e inevitáveis contradições sociais.

As crises econômicas nos países europeus e nos Estados Unidos parecem influenciar na imagem positiva sobre as economias latino-americanas nesta primeira década do novo século. Fala-se em superação de pobreza, crescimento econômico, manutenção de empregos, como se esta realidade fosse homogênea para toda a América Latina – esquecendo as crises sem precedentes na Argentina e no Uruguai em 2000 (ou mesmo no México dos anos 1980). O problema maior, entretanto, parece ser a tentativa de igualar avanços econômicos com o fim da desigualdade e exploração social.

O objetivo deste artigo é contribuir para a compreensão dessa junção entre valores democráticos e valores sociais dos latino-americanos, considerando a ascensão e crise do neoliberalismo, a opinião da população sobre a democracia, o Estado e as políticas sociais, bem como identificar alguns dos valores políticos democráticos.

## **A INTERAÇÃO SOCIAL E A CULTURA POLÍTICA LATINO-AMERICANA**

A generalização é um recurso heurístico para traçar conhecimentos mínimos e presentes e recorrentes em diferentes países, sem perder as especificidades de cada região ou unidade nacional. Podemos aludir a coincidências entre fenômenos econômicos e políticos e valores e crenças individuais presentes nas sociedades distintas. As diferenças entre as unidades nacionais podem ser explicadas pelas especificidades que remontam aos seus processos históricos. A partir desta ressalva, é possível compreender a América Latina como um conjunto de países que possuem trajetórias e desenvolvimentos que podem ser classificados em pelo menos dois grandes grupos, isto é, os países que conseguiram atingir plenamente a condição de nações industrializadas e aqueles que se mantiveram no estágio de exportadores de matérias-primas e dependentes de suas reservas minerais. Argentina, Brasil e México fazem parte do primeiro grupo, enquanto que a maior parte dos países latino-americanos está no segundo grupo. Tais características assinaladas provocaram distintas trajetórias econômicas destes países e, por consequência, diferentes formas da sociedade de conduzir suas políticas internas. Embora possamos pensar em uma certa

autonomia da política, os processos econômicos são determinantes para a vida das pessoas e para a compreensão que estas pessoas podem ter de suas próprias existências e de seu país.

O entendimento geral ou fracionado das conjunturas econômicas e políticas por parte dos indivíduos assume relevância para o estudo das reações e comportamentos destes mesmos indivíduos. Como afirma Gramsci, se há a presença da hegemonia e da inversão das “coisas”, há possibilidades de pensar esses indivíduos/sujeitos como ativos e conscientes e não necessariamente “passivos” ou enganados. Assim, independente de verdadeiro, conscientes ou não, identificar os padrões de pensamento, de valores e crenças dos indivíduos é importante para compreender os acontecimentos e desfechos em nível mais geral ou mesmo no nível micro da interação humana. Mesmo sendo as relações sociais responsáveis pela formação das características dos indivíduos, conscientes ou não, os indivíduos agem de acordo com o que acreditam ser sua própria elaboração do mundo.

É relevante considerar o peso do meio social na formulação do pensamento individual do indivíduo, como afirma Mills (1992), bem como a classe social – indicativa de um meio social onde a individualidade se constitui. Nas palavras de Mills, a mente é produto da vida compartilhada do lugar e do tempo e depende do tipo de atenção e de afeição que as condições sociais específicas fornecem. No e do meio social é que se derivam os atritos ou choques entre os indivíduos e que serão considerados fatos sociais.

O choque entre dois indivíduos andando de bicicletas – como afirma Weber – não pode ser caracterizado como uma relação social, mas a ação econômica é um tipo de ação social (WEBER, 1996). Portanto, não podemos ver em todas as relações entre os homens como relações sociais, uma vez que a relação social existe quando há a intencionalidade, quando há sentido. Como afirma Benício Viero Schmidt (2013), as relações fundadoras na esfera da existência material – *produção, distribuição e consumo* – são revestidas necessariamente de sentido, sendo, pois caracterizadas como relações sociais, ou ações sociais intencionais.

Mas o que realmente sabemos sobre os valores e crenças econômico-sociais como políticos dos latino-americanos? Para Baquero (2012), a ausência de conhecimentos ou mesmo de alguns consensos sobre essa questão tem criado alguns mitos em relação ao seu comportamento político: dependendo de quem examina a questão, por exemplo, o brasileiro pode ser considerado altamente politizado ou altamente alienado.

Conhecer, entender e compreender os valores e crenças contribui para as análises de atitudes políticas, mas não necessariamente devemos congelar estes valores no sentido de não relacioná-los com as conjunturas históricas que demandam por ações e não somente a passagem pela urna em períodos de eleições. Para Adam Pzeworsky (1991), uma característica básica da atitude democrática é a aceitação da incerteza, das regras do jogo, da alternância no poder, do pluralismo ideológico e a aceitação consensual de que as

relações sociais e políticas sejam mediadas por instituições políticas legitimamente constituídas. Tais características estão inseridas em um contexto de sociedade de massas e a inserção do indivíduo adquire aspectos sociológicos e nacionais importantes e precisam ser explicados.

Os valores políticos são construções de longa duração, embora dialeticamente, possam ser alterados em conjunturas extremas. É essa perspectiva que nos ajuda a entender situações de protestos em democracias estabelecidas. Neste constructo, não só a dimensão político-institucional desempenha papel importante na socialização de valores democráticos, mas as condições econômicas de um país. Em outras palavras, a economia política é importante.

A interação entre sociedade e economia ou política e economia adquire importância crucial para entender determinados fenômenos sociais gerais ou mesmo comportamentos individualizados resultados de recorrência de outros comportamentos igualmente individualizados e, que por sua vez, talvez não sejam baseados em ações coordenadas, políticas, mas oriundas de ações atomizadas que se encontram na repetição do mesmo hábito. Este é um dos exemplos de atitudes dos indivíduos quando inseridos em uma sociedade de massa: eles não detêm a práxis da relação política organizada. Ficam assim mais vulneráveis às lideranças e dominação de tipo carismáticas ou populistas.

As políticas sociais compensatórias implementadas na região são, em sua maioria, baseadas em incentivos individualizados com condicionalidades. São incentivos seletivos positivos (OLSON Jr., 1999) para ações de melhoria de bens sociais (educação, saúde etc.), sem terem, contudo, resultado em ações coletivas. Assim, tais políticas sociais fortalecem o individualismo como forma de ação social, em detrimento da ação coletiva. Como efeito não esperado, o coletivismo latino-americano (MORSE, 1998) vai rapidamente sendo substituído pelo individualismo anglo-saxão.

## **ESTADO, POLÍTICA SOCIAL E DEMOCRACIA CONECTADAS NA AMÉRICA LATINA**

Da mesma forma que pode-se falar em crenças e valores individuais generalizantes na América Latina, pode-se afirmar que há uma similitude com relação ao enfrentamento das questões sociais por parte do Estado latino-americano. Em termos gerais, a literatura sobre o Estado na América Latina tem apresentado uma discussão sobre o que se chamaria de estadania, isto é, a presença e importância do Estado para o desenvolvimento das sociedades latino-americanas. O conceito de estadania de José Murilo de Carvalho (1990), pensado para o Brasil, em certa medida, pode ser ampliado para outros países do continente. O Estado não se cola à nação ou a qualquer tradição de vida civil ativa. Não é um poder público garantidor dos direitos de todos, mas uma presa de grupos econômicos e cidadãos que com ele tecem uma complexa rede clientelista de distribuição particularista

de bens públicos. A isso José Murilo de Carvalho chama de estadania (2001, p. 8).

Contemporaneamente, o Estado latino-americano tem sido questionado quanto a seu papel diante da globalização. Tal como um Leviatã encurralado (frase usual para definir o Estado refém das forças política de um processo histórico no qual ele parece ter perdido capacidade de interferência), o Estado talvez tenha se voltado para as ações sociais em âmbito nacional dentre outras estratégias para manter um papel ativo na sociedade. Como afirma Coutinho (2006), a América Latina

já tendo experimentado o Estado oligárquico, o Estado populista e diversas variações de estados autoritários e plutocracias, a América Latina passou nas últimas décadas a transitar para um Estado democrático liberal. Esse novo modelo abriga uma grande incoerência porque a democratização do Estado ocorre em um momento em que ele não pode ou simplesmente abriu mão de ser instrumento de mudanças na estrutura social. O que entra em crise e se reforma nos anos 1980 e 1990 é o próprio Estado. A assimetria das estruturas sociais é preservada. (COUTINHO, 2006:796)

A discussão sobre as condições do Estado de se reinventar tem sido alvo de inúmeros autores que buscam respostas a este aparente paradoxo: forte presença em programas sociais e débil controle social. Como afirmam David Altman e Juan Pablo Luna (2012)

La debilidad estatal no necesariamente supone la irrupción de procesos violentos. En algunos contextos, la cooperación entre agentes estatales locales y actores privados genera interacciones cooperativas y “pacíficas”. No obstante, dichas interacciones también corrompen al estado de derecho y reducen la calidad de la democracia a nivel local.

Muitos desses autores trabalham com o conceito de *estatalidade*, conceito diferente do criado por José Murilo de Carvalho, mas que mantém a centralidade no Estado. *Estatalidade* é entendido como a capacidade do Estado em cumprir suas funções e objetivos, independentemente do tamanho e da forma de organização de suas burocracias. Nesta perspectiva, seria uma espécie de contínuo entre Estados falidos ou colapsados e Estados fortes cujas dúvidas pairam sobre onde se localizariam os estados latino-americanos atuais (ALTMAN e LUNA, 2012).

Assim, se o Estado tem demonstrado uma significativa melhora em matéria de eficiência e efetividade dos serviços sociais públicos, além do aumento da cobertura e da qualidade em áreas como educação e saúde, ele não logra minimizar os dados sobre desigualdades sociais. Se compararmos as décadas anteriores no Peru e na Bolívia, por exemplo, notamos não só aumento de políticas de proteção social, mas uma força do Estado junto à sociedade que antes não tinha.

Na América Latina, as políticas sociais de proteção das populações pobres, tais

como os Programas de Transferências Condicionadas – PTCs – no México, Brasil e Chile, estariam gerando um novo modelo de Estado (DRAIBE; RIESCO, 2011). Estes autores assinalam algo interessante, que é uma certa herança positiva das políticas neoliberais dos anos 80 na América Latina, sendo que o paradigma emergente, por óbvio, se afasta radicalmente dos preceitos do Consenso de Washington (BARCELOS, 2011). Em outras palavras, para Draibe e Riesco (2011), o esgotamento da estratégia liberal abre caminho, não para o retorno à estratégia desenvolvimentista, mas, antes, para a emergência de outra, que irá estabelecer novas bases para o desenvolvimento, as políticas sociais e a democracia (DRAIBE e RIESCO, 2011).

A força dos programas sociais, do ponto de vista da política, dos indivíduos e suas relações com a política, do Estado e da sociedade, deve discutir em que medida tais programas sociais podem reproduzir as relações clientelistas tão comum nos países latino-americanos. A forma de implementação destes programas tem gerado nos usuários mais um sentimento de pertencimento à sociedade, ao sistema capitalista do que algum tipo de vinculação direta com algum político. Em certa medida, tais programas estão em vias de se tornarem políticas de Estado, isto é, saem do âmbito de uma política de governo, que pode desaparecer na troca de mandatos.

Temos então, um tipo de política social que visa de alguma maneira proteger os indivíduos dos riscos que o capitalismo acarreta, atingindo finalmente a etapa dos direitos sociais, se tomarmos como base a teoria de T.H. Marshal (1967) para o qual os direitos divididos entre civis, políticos e sociais teriam sido desenvolvidos por etapas. Este pensamento é equivocado por separar o que em muitos casos são tratados juntos ou mesmo na ordem inversa a que Marshall descreve para o caso europeu. Em outras palavras, a América Latina não segue os padrões de desenvolvimento da Europa.

Analisando os programas sociais diretamente ligados à área infantil na América Latina, essa ideia de proteção aparece não só nos programas, mas na denominação de tais programas. É o caso do programa Protección Social Madre Niño Niña "Bono Juana Azurduy" na Bolívia; do programa Asignación por Embarazo para Protección Social na Argentina; Atención y Protección Especial de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes na Costa Rica; Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia no Equador; Sistema de Protección Social Universal em El Salvador; Hogares Temporales de Protección y Abrigo Riesgo Social na Guatemala; Programa de Protección Social no Panamá; Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente no Paraguai; Sistema Nacional de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes contra la Violencia no Uruguai; Programa de Protección y Dignificación de los Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores na Venezuela; e no Chile – o país mais liberal do continente – aparece com o programa chamado Sistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo" (MORALES, PANDO,

JOHANNSEN, 2010; SIPI, 2013).

Outros programas sociais também aparecem disseminados pela América Latina como foi o caso do “Fome Zero” do governo Lula, implantado em 2004 e tido, inicialmente como o carro-chefe dos programas sociais do presidente. O Programa “Fome Zero” ou “Hambre Cero” está implementado em países como Guatemala, Venezuela, Argentina, Bolívia, Uruguai e Peru.

É importante destacar que estes programas sociais contribuem para a internacionalização dos Estados nacionais ao fazerem deles moedas de trocas com outros países em termos de conhecimentos e técnicos (este é o caso do Brasil) e de uma internacionalização para dentro com o apoio e financiamento de organismos de cooperação internacional (MORALES; PANDO; JOHANNSEN, 2010). Na Bolívia, por exemplo, o Programa “Desnutrición Cero en Bolivia” de 2007 recebe doações da Fundação Bill Gates, Cooperação Canadense e Francesa, UNICEF dentre outras.

No caso do Brasil, passados alguns anos, ainda durante o primeiro governo Lula, os formuladores de políticas sociais devem ter percebido que a fome não é um dos maiores problemas sociais do Brasil, e diluíram o Fome Zero em outros programas mais importantes e de mais visibilidade, tal como o Bolsa Família. Estes dados sobre programas sociais latino-americanos indicam uma certa padronização de ações por parte do Estado. No entanto, autores indicam que esse novo contexto, porém, não fez desaparecer a relativa incapacidade dos sistemas de proteção social latino-americanos em oferecer efetiva segurança contra os riscos sociais que mais fortemente ameaçam as pessoas atualmente (DRAIBE e RIESCO, 2009).

## **VALORES DEMOCRÁTICOS NA AMÉRICA LATINA – A DEMOCRACIA SOCIAL OU O QUÊ?**

Face à existência dos programas sociais implementados pelos Estados centralizados, o que pensaria a população em termos de desenvolvimento democrático? A pergunta procede por duas razões, uma conceitual e outra empírica. A primeira diz respeito ao próprio debate sobre o conceito de democracia e sua relação com a resolução de questões sociais e à representação política. A polêmica não é nova. Robert Dahl (1998), Norberto Bobbio (1989), para mencionar dois autores recorrentemente citados, se posicionam em lados opostos. Bobbio fala em promessa de resolução do social como parte da democracia. Para ele, toda vez que se menciona a democracia, o entendimento da maior parte das pessoas é pela noção de que nela está contida a ideia do social. Robert Dahl, por outro lado, afirma que não há possibilidade de pensar a democracia a partir da ideia de uma promessa dessa natureza, pois o conceito está referenciado na noção de representação política.

Quanto à segunda razão, empírica, estamos aludindo à experiência democrática

na América Latina. A partir dos anos 80, a consolidação da democracia procedimental com eleições regulares e aceitação dos resultados das urnas, outros temas apareceram como igualmente relativos a uma sociedade democrática. As democracias latino-americanas estavam consolidadas ou em vias de consolidação, nesta primeira década do século XXI, mas as profundas desigualdades sociais não só permaneciam como se aprofundaram. Entre 1990 e 2002, a pobreza diminuiu em doze países, especialmente no Chile, no Equador, no México, no Panamá e no Brasil, conforme dados do PNUD-2004 (Programa de Desenvolvimento da ONU). No entanto, neste mesmo relatório, o PNUD adverte que em quinze dos dezoito países considerados na pesquisa, um quarto da população vive abaixo da linha de pobreza, e em sete, mais de 50% da população é pobre como mostra a tabela a seguir.

**Quadro 1 - Cidadania social: desigualdade e pobreza, 2002.**

<b>CIDADANIA SOCIAL: DESIGUALDADE E POBREZA, 2002</b>		
<b>País</b>	<b>Desigualdade: coeficiente de Gini, c.2002</b>	<b>Pobreza: porcentagem abaixo da linha de pobreza, 2002</b>
Argentina	0,590	45,4
Bolívia	0,614	62,4
Brasil	0,639	37,5
Chile	0,559	20,6
Colômbia	0,575	50,6
Costa Rica	0,488	20,3
Equador	0,513	49,0
El Salvador	0,525	48,9
Guatemala	0,543	59,9
Honduras	0,588	77,3
México	0,514	39,4
Nicarágua	0,579	69,3
Panamá	0,515	34,0
Paraguai	0,570	61,0
Peru	0,525	54,8
Rep. Dominicana	0,544	44,9
Uruguai	0,455	15,4
Venezuela	0,500	48,6

*Fonte: PNUD, 2004, pp. 137.*

Os dados da tabela indicam a urgência de se discutir democracia e desenvolvimento social na sua essencialidade, isto é, reunir o que não deveria ter sido

separado por grande parte da teoria contemporânea, limitando a caracterizá-la como um regime político.

O relatório do PNUD de 2004 reconhece a necessidade de avanço nas questões de desenvolvimento social e econômico. A leitura deste relatório é importante para se conhecer o debate existente entre os pensadores latino-americanos sobre a democracia no nosso continente tais como Guillermo O'Donnell, Fernando Calderón, Julio Cotler, Manuel Garretón, José Nun, Gerardo Munck. Além da discussão entre norte-americanos e europeus notadamente latino-americanistas como Alain Touraine, Pierre Rosanvallon e Laurence Whitehead.

Neste relatório do PNUD (2004), um dos dilemas da América Latina seria a sua natureza desintegrada da cidadania, isto é, haveria um avanço irregular e assimétrico, e estas assimetrias reforçariam as tensões e frustrações inibindo o avanço do desenvolvimento humano. A governabilidade nestes países latino-americanos passou a ser alvo de atenção e um elemento central para o desenvolvimento humano. Para este órgão da ONU, através de governos democráticos se poderia gerar condições sociais mais justas e, por sua vez, permitiria incrementar capacidades sociais e políticas das pessoas e das sociedades. Quase num círculo virtuoso, a democracia possibilita mecanismos de diálogos e debate, inclui os diferentes grupos presentes nas sociedades e as instituições públicas se fortalecem. Quando estas condições suficientes ocorrerem, será possível aumentar os níveis de desenvolvimento humano. Em outras palavras, para o PNUD, a democracia é o marco propício para abrir espaços de participação política e social sobretudo para os que sofrem: os pobres e as minorias étnicas e culturais (GRYNSPAN,2007). Nesta vertente de pensamento, incentivaram inúmeras pesquisas sobre a qualidade da democracia.

Alguns dados deste relatório repercutiram fortemente na mídia mundial, principalmente aqueles que indicavam fracasso e frustração, pois 55% das pessoas pesquisadas em 18 países latino-americanos disseram que apoiariam a substituição de um governo democrático por um autoritário; 58% concordaram que os líderes devem "passar por cima da lei" se precisarem e 56% disseram que o desenvolvimento econômico é mais importante que a manutenção da democracia (Jornal O Estado de São Paulo, 9 de maio de 2004).

Em 2010, a percepção da democracia como melhor sistema de governo já se alterou, embora ainda haja insatisfação com o sistema. Quando perguntados sobre a democracia como sendo o melhor sistema de governo, apesar de ter problemas, 50,1% dos entrevistados latino-americanos disseram que concordam e 27,4% disseram que concordam muito com essa ideia. É preciso levar em consideração, no entanto, que há insatisfação com o sistema democrático. Se analisarmos as percepções em países da América do Sul, cujos processos de redemocratização estão caracterizados por regimes políticos que se auto-definem de esquerda como é o caso de Evo Morales na Bolívia,

Rafael Correa no Equador, Hugo Chaves na Venezuela, notamos que a satisfação com a democracia não é grande (ver tabela 1). Apenas o Uruguai se mostra positivamente satisfeito em relação ao sistema democrático, mantendo sua característica histórica.

**Tabela 1 - Satisfação com a democracia – América do Sul – 2010**

	Soma (%)	Argentina	Bolívia	Brasil	Colômbia	Chile	Equador	Paraguai	Peru	Uruguai	Venezuela
Muito Satisfeito	11,50	9,00%	9,00%	3,30%	10,60%	7,40%	6,00%	5,20%	4,70%	24,70%	16,70%
Bastante satisfeito	35,30	34,10%	33,60%	47,90%	32,60%	49,60%	37,40%	29,60%	22,10%	56,00%	32,40%
Não muito satisfeito	38,80	42,70%	43,30%	34,30%	43,00%	36,20%	45,90%	44,90%	56,80%	16,30%	35,00%
Nada satisfeito	14,40	14,20%	14,10%	14,50%	13,80%	6,90%	10,70%	20,30%	16,40%	2,90%	15,90%
Soma	43416 (100%)	2374 (100%)	2308 (100%)	2258 (100%)	2255 (100%)	2298 (100%)	2265 (100%)	2356 (100%)	2254 (100%)	2338 (100%)	2359 (100%)

*Fonte: Latino barômetro, 2013.*

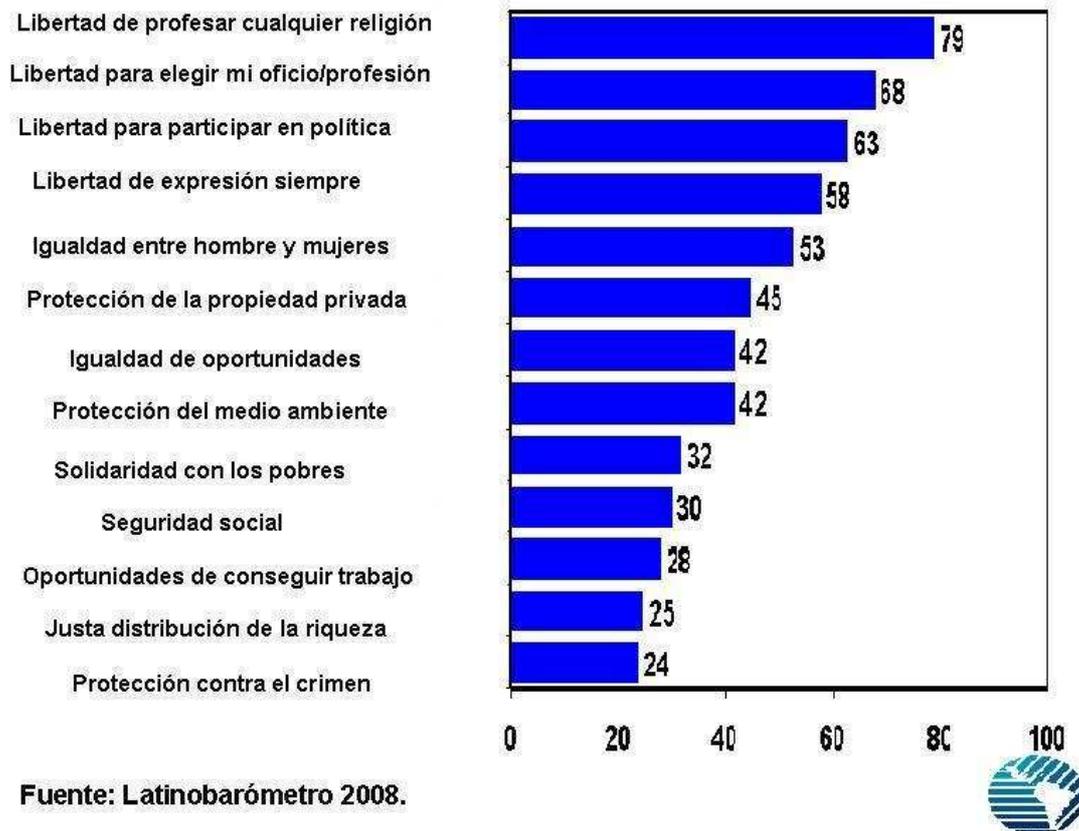
O sentimento negativo em relação ao sistema democrático já vem sendo verificado em outras variáveis tais como confiança nas instituições como os partidos, o executivo e o legislativo.

Os estudos sobre a cultura política tradicionalmente focalizavam os países isoladamente, descrevendo e explicando as conjunturas precedentes às atitudes políticas dos indivíduos. Tais estudos, especialmente os americanos, evoluem para a compreensão das variações de atitudes e comportamentos no contexto social dentro de um país. A partir dos anos sessenta, surgem as pesquisas comparativas entre os países, cujas condições histórico-estruturais de um sistema político são analisadas concomitantemente às atitudes e comportamento dos indivíduos. Estes estudos, na maioria inicialmente foram conduzidos nos chamados países industrializados (ALMOND & VERBA, 1965; INGLEHART & WELZEL, 2009). No Brasil e outros países latino-americanos como o México, Colômbia, Argentina e o Chile tem se buscado identificar ou mesmo construir modelos de sistema de crenças políticas, em particular aqueles relacionados ao apoio ou não às instituições políticas (MOISES, 1994; BAQUERO, 2012).

Quais seriam as razões para tais percepções negativas sobre o regime democrático na democracia na América Latina? Esta é, sem dúvida, uma das indagações que cientistas sociais vêm percorrendo ao longo das últimas décadas. Analisando alguns resultados de pesquisas sobre a opinião relativa às condições proporcionadas pela democracia em relação à garantia de direitos, oportunidades, liberdades e segurança (ver tabela 2), notamos que os temas relativos à individualidade são percebidos como garantidos pelos

regimes democráticos, enquanto que os temas pertinentes as questões sociais – justiça social, solidariedade com os pobres etc. – são pouco garantidos pelos regimentos democráticos.

**Tabela 2 - A democracia garante quais direitos? - 2008**



O pensamento sobre a democracia e a situação social na América Latina é complexa e os dados sobre a opinião da chegada da democracia no país e o aumento, igual ou diminuição das desigualdades sociais, para 27,10% dos latino-americanos entrevistados as desigualdades aumentaram, enquanto que para 45,80% permanece a mesma situação e 27,10% acham que diminuiu.

Retomando a discussão sobre a democracia social ou política colocada anteriormente e contrastando com os índices de satisfação mais negativos do que positivos e a visão de que o regime democrático estaria garantido mais as questões individuais do que sociais, poderíamos levantar a hipótese de que para os latino-americanos a democracia é pensada mais como uma questão pertinente ao social? E se é assim, espera-se que o Estado tenha uma ação mais incisiva na questão social, isto é, na atuação de políticas públicas voltadas para ela.

## ALGUMAS CONCLUSÕES

Os sistemas políticos e econômicos se mantêm em funcionamento baseados em uma legitimidade atribuída a eles por parte da população em geral – mesmo que alguns grupos dominem ou determinem ações mais do que outros. Como afirma Wright Mills (considerando os Estados Unidos), nenhuma força é considerada mais importante do que o público americano (MILLS, 1992). Para ele, longe de ser apenas mais um controle, esse público é tido como a base de todo o poder legítimo. Esta reflexão sobre as sociedades de massas e o papel do indivíduo de Mills é útil para nossa tentativa de compreensão das sociedades latino-americanas, muito embora com as diferenças que nos distanciam em muitos ângulos.

Como já afirmava Weber (1996) na sua clássica definição de Estado – “Estado é o uso legítimo da força em um determinado território” – para todo governante deve os governados que os legitimam. Assim, na busca da compreensão dos valores e crenças de uma sociedade de certa forma estamos atribuindo condições de entender as características de legitimidade desta sociedade às características políticas vigentes. Isto, por óbvio, não significa que haja o consenso ou a conformidade com os andamentos conjunturais próprios de cada sistema. Em outras palavras, valores e crenças podem estar associados a uma outra categoria que é a legitimidade.

Não por acaso, nos estudos de cultura política, as variáveis mais estudadas são aquelas relativas ao nível de confiança (nas instituições ou nos governantes). A base de um sistema está intimamente ligada à sua capacidade de apoio legítimo, e esta legitimidade é dada pela sociedade. Resta a discussão se tratar de uma legitimidade racional, no nível da consciência, ou de apoio difuso (para ficar no âmbito da literatura da cultura política clássica, cujos autores defendem a concepção de racionalidade aos indivíduos).

Nos marcos do pensamento marxista original ou de Gramsci, a legitimidade pode ser pensada em relação à categoria de ideologia. Muito embora estas correntes teóricas sejam díspares dos autores clássicos da cultura política, acreditamos que seja possível ainda assim estudar as sociedades na busca de saber quais são os valores e crenças pensados e praticados pelos indivíduos (CASTRO, 2011; CASTRO & all, 2008).

Apesar das atitudes e orientações aparentes de apoio à democracia, num sentido genérico ou difuso pelos cidadãos, não se observa um desenvolvimento paralelo da motivação para conviver com as incertezas da construção democrática, gerando um ciclo vicioso, em que o dilema central é: como conciliar a crença dos cidadãos na democracia, num sentido difuso, com um sentimento de alienação, consciente ou não, e de desconfiança nas instituições políticas e nos políticos? Em pesquisas realizadas sobre políticas públicas constatou-se que a opinião dos usuários dos serviços é de fundamental

importância para o aprimoramento das políticas implementadas (CASTRO & all, 2008; RANINCHESKI, ETIENE, 2013).

É importante aliar a estas pesquisas de satisfação dos usuários das políticas a discussão teórica-empírica sobre o envolvimento da população, a compreensão dos objetivos gerais da política pública. Mas é importante também não dissociar estas análises do escopo maior da política propriamente dita, ou seja, da percepção sobre a sociedade em geral, pois se tratamos de formulação, implementação e avaliação estas ações estão em uma dada sociedade e um dado Estado nacional. Vem à tona, portanto, a acuidade do conhecimento e análise da sociedade, os seus princípios, valores e crenças em relação a temas como o papel do Estado, as instituições políticas e o próprio sistema capitalista.

## REFERENCIAL

ALMOND, Gabriel A. e VERBA, Sidney. *The Civic Culture*. Boston, MA: Little, Brown and Company, 1965.

ALTMAN, David e LUNA. Juan Pablo. *Introducción: El Estado latinoamericano en su labirinto*. In *Revista de ciência política*. Santiago de Chile, volume 32 / n.º 3 / 2012 / 521 – 543.

BAQUERO, C. M. J. *Avaliando o potencial de fatores culturais na construção da democracia na América Latina: uma comparação entre 2005 e 2010*. *Revista debates (UFRGS)*, v. 6, p. 9-34, 2012.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

CARVALHO, José Murilo. *A Formação das Almas: O Imaginário da República no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CARVALHO, José Murilo. *Estadania*. *Jornal do Brasil*, 24/06/2001.

CASTRO, Henrique Carlos de O. *Cultura Política, Democracia e Hegemonia na América Latina*. *Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas*, v. 5, p. 79, 2011.

CASTRO, Henrique Carlos de O. *Cultura Política: a Tentativa de Construção de um Conceito Adequado à América Latina*. *Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas*, v. 2, p. 3, 2008.

COUTINHO, Marcelo. *Democracias Andinas: Chegando Tarde à Festa?* In *Revista DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 49, no 4, 2006, pp. 795 a 832.

DAHL, Robert. *On democracy*. New Haven: Yale University Press, 1998.

DRAIBE, Sonia e RIESCO, Manuel. El Estado de bienestar social en América Latina: una nueva estrategia de desarrollo. Madrid, España: Fundación Carolina, CeALCI, 2009.

DRAIBE, Sonia e RIESCO, Manuel. Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? In Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 13, no 27, mai./ago. 2011, p. 220-254.

GRYNSPAN, Rebeca. Prólogo. Pp. 9-13. In CALDERÓN, Fernando (org). Ciudadanía y desarrollo humano. Cuaderno de Gobernabilidad Democrática I. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina S. A. 2007.

Jornal O Estado de São Paulo, 9 de maio de 2004.

MARSHALL, T. H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MILLS, Wright. A elite do poder: A sociedade de massas. Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1962.

MORALES, Natasha; PANDO, Eduardo; JOHANNSEN, Julia. Comprendiendo el programa desnutrición cero en Bolivia: un análisis de redes y actores. Bolívia: Banco Interamericano de Desarrollo, 2010. Acessado em 13/out/2013. Site: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35176287>

MORSE, Richard. O espelho de próspero: cultura e ideias na América Latina. São Paulo: Cia das Letras, 1988.

OLSON JR., Mancur. A Lógica da Ação Coletiva. São Paulo: EDUSP, 1999.

PNUD. A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãs e cidadãos. Trad/ Mônica Hirts, Santana do Paranáiá, SP: LM&X, 2004.

RANINCHESKI, Sônia Maria; SILVA, Carla Etienne Mendonça da. Hegemonia, consenso e coerção e os beneficiários do Programa Bolsa Família. Revista Katálysis (Impresso), v. 16, p. 111-121, 2013.

SCHMIDT, Benicio Viero. O Estado e a imaginação sociológica. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, vol.7, Nº 1/ 2013.

SIPI - SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE LA PRIMERA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA. Buenos Aires, Unicef, Unesco. <http://www.sipi.siteal.org>

WEBER, Max. Economia y sociedade. México: Fondo de cultura. 1996.

*Recebido em: 28/10/2013*

*Aprovado em: 29/10/2013*

## BANCO COM SUSTENTABILIDADE GLOBAL: ESTRATÉGIA SUSTENTÁVEL DE BANCARIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Daniela Carrera-Marquis<sup>1</sup>

### RESUMO

Este artigo apresenta elementos que buscam contribuir para a discussão acerca do papel das instituições financeiras (FI) junto ao desenvolvimento e mudança social, demonstrando sua importância em um cenário global sustentável.

### PALAVRAS-CHAVE

Sustentabilidade, setor privado, mercados financeiros, América Latina e Caribe.

### ABSTRACT

This article presents elements that seek to contribute to the discussion regarding the role of financial institutions (FI) towards development and social change, showing its importance in a global sustainable scenario.

### O DESAFIO DA SUSTENTABILIDADE

Mercados financeiros adequados são fundamentais para o desenvolvimento sustentável. Para que se tome a decisão correta sobre alocação de capital, o retorno sobre o investimento deve incorporar as variáveis sociais e ambientais (E&S) que afetam – negativa e positivamente – esse investimento. A alocação de recursos, a identificação de riscos e oportunidades e a precificação devem ser feitas de forma adequada. O uso de capital natural deve levar em conta a preservação do estoque de capital e assegurar que todas as gerações desfrutem do fluxo de renda desse estoque (Fórum do Futuro; 2003). Ao mesmo tempo, deve permitir que modelos de crescimento e redistribuição gerem riqueza e inclusão para a base da pirâmide (BP<sup>2</sup>) (Gradl e Jenkins, 2011).

Em vista do seu papel de intermediação financeira, bancos e outras IF estão em uma posição privilegiada para liderar ou influenciar a mudança social. Essa influência pode ser exercida através da sua pegada de sustentabilidade direta e indireta. Os bancos têm numerosos *stakeholders* - funcionários, clientes, acionistas, etc. – e uma ampla cobertura geográfica e industrial, além de manter múltiplas camadas de inter-relação com as comunidades a que servem e serem usuários de inúmeros prédios em todas as suas redes de agências. Além disso, muitos são os atores globais com influência e impacto em

<sup>1</sup> Representante do Banco Interamericano de Desenvolvimento no Brasil (BID)

<sup>2</sup> Quatro bilhões de pessoas vivem com menos de US\$ 2 por dia.

todo o mundo. Este impacto nos diferentes setores, regiões geográficas, sociedade civil, governos, etc., propicia oportunidade e responsabilidade social cruciais para fomentar a transformação necessária dos modelos de negócios atuais (Scharmer, 2009).

O tipo de mudança social necessário para alcançar essa conciliação essencial é uma nova infraestrutura para fazer negócios que incorpore como objetivos fiduciários, além dos valores financeiros tradicionais, os valores de E&S no cerne do desenvolvimento sustentável. A internalização dessa forma de fazer negócios é um processo complexo e dinâmico, que enfrenta importantes desafios e potenciais retrocessos. Embora muitos aspectos tenham estado presentes em diferentes sociedades, em diferentes épocas, a implementação de uma abordagem abrangente que incorpore variáveis de sustentabilidade em modelos de negócios bancários ainda não ocorreu plenamente e nem foi desenvolvida de uma forma que reforce a vantagem competitiva e permita alcançar a escala necessária para afetar a mudança social e intensificar seu impacto no desenvolvimento sustentável. Alguns exemplos do que está sendo feito na ALC podem ser encontrados no trabalho de iniciativas como o programa beyondBanking ([www.iadb.org/beyondbanking](http://www.iadb.org/beyondbanking)).

O desafio de sustentabilidade para um banco é a **implementação de uma estratégia sustentável para orientar sua atividade de crédito para** pequenas e médias empresas (PME<sup>3</sup>) na região da ALC.

Embora as estruturas da BP busquem atingir um segmento de mercado diferente do *middle market* – inexplorado - de PME, alguns de seus componentes e desafios específicos são relevantes no desenvolvimento de uma estratégia de penetração de PME. O *middle market* inexplorado refere-se ao mercado de PME inexplorado que se encontra entre microempresas e corporações (Harvard Lab), enquanto as estruturas da BP abordam as necessidades e os desafios de explorar dois terços da população mundial (Prahalad, 2004).

A estrutura de Ecossistemas de Negócios Inclusivos (IBE) (Gradl e Jenkins, 2011) foi desenvolvida como uma iniciativa de responsabilidade social empresarial (RSE) da Escola de Administração de Harvard (HBS). Seu objetivo é empoderar as empresas para criarem soluções de mercado sustentáveis e inclusivas, que gerem valor econômico e melhorem os padrões de vida da BP. Seu foco principal recai sobre três estruturas-chave (iniciativas privadas, parcerias e plataformas baseadas em projetos), para fortalecer ecossistemas em torno de modelos de negócios inclusivos por meio de estratégias de envolvimento destinadas a sensibilizar, desenvolver capacidades, gerar diálogo sobre

---

<sup>3</sup> Não há uma definição única de PME. Diferentes critérios - número de empregados, volume de ativos, faturamento, etc. são empregados, bem como as faixas de porte da empresa, dependendo de cada país. Para a Comissão Europeia uma PME tem menos de 250 empregados; faturamento igual ou inferior a EUR 50 milhões volume de negócios e balanço de EUR 43 milhões.

políticas públicas, etc. (Gradl e Jerkins, 2011). As pessoas que vivem na BP devem ser envolvidas como consumidores, produtores, empresários e cidadãos.

Os desafios para explorar o *middle market* inexplorado são semelhantes àqueles da BP, na medida em que também requerem escala - daí a importância da replicabilidade e do efeito de demonstração, para o que os modelos tradicionais de empréstimo estão sendo modificados. Para essa transformação, as estratégias de fortalecimento dos ecossistemas de negócios inclusivos para a BP podem ser adaptadas às especificidades do *middle market* inexplorado. Das PME devem ser envolvidas como produtores, geradores de emprego, sujeitos fiscais, atores que fazem parte de cadeias de valor.

O desenvolvimento de capacidades das PME é fundamental para o crescimento, a inovação e a sustentabilidade das empresas. Isso é particularmente relevante para pequenas empresas que precisam alcançar uma escala maior a fim de garantir sua viabilidade. A mudança de um tomador de decisão único para a especialização de funções e, com isso, para o aumento do número de empregados, tem de ser apoiada por *know-how*, gestão e tecnologia mais complexos. Um exemplo desse desenvolvimento de capacidades é o Toolkit IFC/IBM SME (CFI).

Pesquisas e compartilhamento de informações podem ajudar os *stakeholders* das IF a definir sua participação nesses ecossistemas de negócios. Ao mesmo tempo, o diálogo sobre políticas públicas é essencial para construir o processo de formalização das PME. Sendo a formalização das PME um desafio econômico, social e de sustentabilidade compartilhado por toda a região. Esse diálogo se beneficia do envolvimento e da participação ativa de todos os atores que participam do processo de formalização de agentes econômicos, inclusive as IF, que constituem uma fonte primordial de crédito para esse segmento de mercado.

Modelos de crédito e sistemas de avaliação têm de ser modificados, para que sejam atendidas as necessidades específicas do *middle market* inexplorado (ou seja, falta de garantias o histórico de crédito, limitações dos modelos de cooperativas de microcrédito), a fim de fomentar o diálogo de políticas para a formalização de empresas, a facilitação do acesso de empresários a programas de capacitação, a melhoria dos arranjos da cadeia de fornecimento das PME, a abordagem de altos custos operacionais e a necessidade de se chegar a um modelo de negócio escalável para o setor no cerne do modelo de negócios do banco (ou seja, soluções de TI e de parcerias colaborativas com outros *stakeholders* relevantes no processo de formalização das PME), e promover a fertilização cruzada com outras IF (bancos e instituições de microcrédito). Trata-se de encontrar uma solução de negócios que possa ser ampliada ou replicada para atender a demanda e propiciar acesso a quem está fora do sistema financeiro formal.

As IF enfrentam outro desafio que é bem capturado pela estrutura de valor compartilhado (*shared value*) de Porter e Kramer (Porter & Kramer, 2011). Segundo os

autores, as empresas continuam a ver a criação de valor através do prisma de lucros de curto prazo, em vez de criação de valor econômico de uma maneira que também aborde as necessidades e os desafios da sociedade. Ela é apresentada como uma abordagem oposta a iniciativas de RSE, descritas como não essenciais para as empresas, de natureza filantrópica e apenas uma resposta limitada à crise de legitimidade que enfrentam.

O valor compartilhado é apresentado como uma solução para o capitalismo e inevitável. Uma solução para seus obstáculos substanciais à continuidade dos negócios rotineiros e para a imagem que a sociedade em geral tem das empresas. Um modelo que não é mais viável. As empresas precisam liderar o processo de aproximação entre empresas e sociedade, reduzindo sua visão de curto prazo, incorporando, assim, os custos ambientais à função de lucratividade para o desenvolvimento de novos ecossistemas de mercado - principalmente para incorporar populações marginalizadas (Shumpeter 2011). Independentemente, nossa visão da relevância daqueles para quem o valor compartilhado nem é novo (Denning 2011), nem está "no ponto" (Shumpeter 2011). Ou que ele não representa uma solução real para o capitalismo, uma vez que ainda se baseia no Capitalismo 2.0 em vez de no "Capitalismo 3.0" (Hart 2005; Denning 2011). O desafio da sustentabilidade em jogo requer revisitar os pilares de um capitalismo impulsionado pelo horizonte de curto prazo, a prevalência de acionistas sobre qualquer outro *stakeholder* e o valor medido apenas por retornos financeiros. Um sistema capitalista que concilie desempenho com o progresso do todo. Isso afeta positivamente as esferas social e ambiental, com foco no valor futuro de sua atividade econômica, e não essencialmente no valor presente líquido.

As IF devem enfrentar o desafio "substantivo" da sustentabilidade e a crise de "legitimidade", incorporando os seus principais modelos de negócios, variáveis ambientais e sociais (E&S) que agreguem valor para a empresa (competitividade de longo prazo) e para a sociedade (inclusão social e financeira transparente), responsabilizando-se, ao mesmo tempo, pela pegada ambiental de suas atividades creditícias (incorporação de riscos, custos e oportunidades ambientais e sociais). As IF podem direcionar suas atividades de crédito para fomentar desenvolvimento sustentável, e dessa forma enfrentar seu desafio de sustentabilidade e trabalhar para recuperar sua legitimidade perante a sociedade. Elas alocam capital em todos os setores, influenciando, assim, a velocidade, a direção e a natureza do crescimento econômico.

## **CONTEXTO DA ALC: O PAPEL DOS BANCOS**

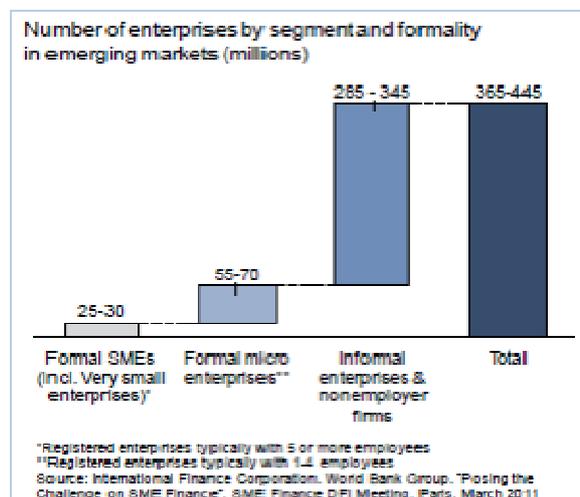
Em que pese a implementação de medidas importantes no sentido da liberalização financeira na região, por meio da criação de marcos institucionais e de bolsas de valores e mercados de títulos, os mercados financeiros da ALC são essencialmente sistemas

bancários. Os mercados de capitais são amplamente subdesenvolvidos e, assim, os bancos ainda representam a maior fonte de alocação de capital. Eles atendem (ou deveriam atender) um vasto grupo de empresas (PME), que representam uma importante fonte de criação de empregos, apesar de terem acesso limitado a financiamento de fontes formais. Um requisito fundamental para o desenvolvimento de longo prazo na ALC é fortalecer os canais de acesso ao crédito e aos serviços financeiros em geral. Os bancos são propulsores da necessária "bancaização" – uso de instrumentos financeiros pela população economicamente ativa (Apêndice II).

## A NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO PARA PME

As PME são fundamentais na cadeia de fornecimento e vitais para a criação de empregos, e respondem por mais de 60% do PIB e 50% do emprego em países de alta renda (Harvard Lab). De acordo com a OCDE, 95% de suas empresas são PME que representam mais de 65% das empresas do setor privado (OCDE, 2005). Embora a contribuição das PME nas economias emergentes seja menor, ela ainda é muito importante, em especial quando se consideram tanto as empresas formais como as informais.

Figura 1



Relatório Dalberg, 2011.

As PME na ALC representam uma alta parcela de empresas em todos os países (cerca de 95%) e contribuem significativamente para a criação de empregos (entre 60% e 70%) e entre 20% e 35% para o PIB, dependendo do país (Vives 2005; BID e FUMIN, 2008). Ao mesmo tempo, as PME enfrentam um acesso limitado a financiamento adequado para apoiar seu crescimento e a expansão do seu capital. O valor da lacuna de

crédito no financiamento de MPME formais e informais em mercados emergentes, em todo o mundo, é estimado em cerca de US\$ 1.300-1.600 bilhão, e em US\$ 125-155 bilhões na ALC (Stein, Goland e Schiff, 2010). Fechar essa lacuna requer aumentar a oferta de financiamento, a partir de mercados bancários e de capital, com metodologias de crédito inovadoras para ampliar a disponibilidade de produtos financeiros, impulsionando, assim, o financiamento de PME e, com ele, o efeito direto no bem-estar social e na criação de emprego. As pesquisas mostram que um maior acesso ao financiamento é crucial para a redução da pobreza e da desigualdade (PNUD 2006; Beck 2007 e 2008).

## A ECONOMIA INFORMAL

Menos de 10% das PME nos países em desenvolvimento são formais (Stein, Goland e Schiff, 2010), enquanto na ALC estima-se que 56% dos postos de trabalho nas áreas urbanas são informais (WB, 2007). Ao mesmo tempo, as empresas informais têm acesso muito limitado a financiamento formal. Aproximadamente 70% das MPME de mercados emergentes não usam qualquer crédito formal (Stein, Golan, e Schiff, 2010). Encontrar modelos de negócios para explorar as empresas informais e apoiar sua transição para a economia formal é crucial para o desenvolvimento sustentável da região. Modelos de microcrédito com responsabilidade solidária têm sido incapazes de se expandir para além de pequenos volumes de capital de giro. E os modelos corporativos parecem ser muito caros quando adaptados às necessidades de financiamento das PME, uma vez que estas em geral não dispõem de garantia e de histórico de crédito que permitam a avaliação de riscos. Em vista desses desafios, os intermediários financeiros não têm tido capacidade – ou disposição – para atender as PME de forma eficaz e contribuir para preencher a lacuna do *middle market* inexplorado.

As principais barreiras para promover a penetração dessas empresas incluem modelos de crédito vigentes, altos custos de transação e a capacidade limitada dos empresários nas áreas de gestão, financeira e de sustentabilidade. Os processos de crédito continuam a depender primordialmente de abordagens tradicionais. Os bancos na ALC indicam (Figura 2) que os principais aspectos de crédito avaliados são análise de demonstrações financeiras, fluxo de caixa e ativos tangíveis do proprietário da empresa, enquanto 63% dos bancos apontam a falta de gestão empresarial nas PME - informalidade, ausência de demonstrações financeiras, etc. - como uma barreira significativa para o acesso ao crédito (Grupo BID, Felaban 2011). Indicando, assim, que a formalização das PME na região continua sendo um desafio, na medida em que os processos de aprovação de crédito são baseados em pontos de dados "formais". O desafio propicia espaço para a adaptação de técnicas psicométricas inovadoras, semelhantes

àquelas adotadas pelo Standard Bank, no Quênia, e que estão atualmente sendo testadas e implementadas na região (G20 2010), para medir a disposição e a capacidade de pagamento do proprietário da empresa (Standard Bank 2010).

**Figura 2**  
**Ferramentas usadas para a análise de crédito de PME**



Grupo BID, Felaban – Pesquisa Regional de PME 2011

Ao mesmo tempo, o limitado compartilhamento de informações e de acordos de colaboração com *stakeholders* externos afetam a robustez do ecossistema de negócios. Muitos bancos na ALC firmaram parcerias com IFI para a implementação de estratégias de penetração com vistas à concessão de financiamento e assistência técnica: 50% dos 109 bancos pesquisados em 22 países da ALC trabalham com o Grupo BID e 40% com a CFI.

Dos 55 bancos pesquisados (BID beyondBanking 2011), 62% implementaram uma política interna de concessão de crédito, enquanto 29% são signatários dos Princípios do Equador, 24% do Projeto de Divulgação do Carbono (*Carbon Disclosure Project*) e 22% da Iniciativa Financeira do PNUMA (UNEP-FI). Ainda assim, poucos mostram maior internacionalização de considerações ambientais e sociais (E&S) por meio de sua incorporação ao processo de aprovação de crédito de empréstimos a MPME e do apoio às capacidades de sustentabilidade dos clientes.

Dos bancos pesquisados, 62% dispõem de um departamento de RSE, enquanto 65% produzem um relatório de RSE, dos quais 44% seguem as diretrizes da GRI (Grupo BID, Felaban 2011). O reconhecimento do mercado/da marca deve ser importante tanto para o impacto positivo nos esforços de arrecadação de capital (em termos de expansão da base de investidores com a participação de investidores socialmente responsáveis e

melhores termos e condições), e para a importância de um modelo de negócios que propicie acesso sólido ao financiamento em uma região onde a inclusão financeira continua a ser um desafio de desenvolvimento<sup>4</sup>.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

As IF na ALC estão buscando estratégias de bancarização – facilitação de acesso a produtos e serviços financeiros, com vistas à criação do *middle market* inexplorado. Sua estratégia de crescimento é impulsionada pela relevância para a sua carteira comercial. Para explorar esse mercado de forma sustentável, as IF devem buscar modelos bancários baseados na criação de valor social, econômico e ambiental: um modelo que promova inclusão financeira, impacto ambiental e social positivo e boa governança corporativa. Por serem modelos baseados no mercado e na lucratividade, a expectativa é de que possam atingir a escala necessária para enfrentar o desafio de escala de estruturas de IBE. Trata-se, no entanto, de um modelo de crescimento para gerar riqueza e inclusão financeira. Isso pode ser feito por meio:

- Do aumento do alcance e do número de produtos financeiros para PME.
- Da criação de plataformas de diálogo com os *stakeholders* para promover a formalização de PME.
- Do desenvolvimento de um sistema de concessão de crédito a empresas informais.
- Do desenvolvimento de novas variáveis para medir riscos sociais e ambientais e oportunidades de negócios.
- Do avanço para um sistema de monitoramento de mais longo prazo.
- Da participação em acordos colaborativos mais amplos com *stakeholders* internos e externos.

## REFERENCIAL

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Programa Beyond Banking**  
<<http://www5.iadb.org/mif/Portals/0/reports/BeyondBankingENG/index.html>>

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID) E FUNDO MULTILATERAL DE INVESTIMENTOS (FUMIN). High Growth Small and

---

<sup>4</sup> A intermediação financeira média na ALC (crédito/PIB) é de 30,3%, enquanto a média nos países do G-7 é de 150%. Segundo a CEPAL, as PME representam 82% do total de empresas, 60% do emprego e 50% do PIB.

Medium Enterprises (HGSMEs) in **Latin America Emerging Economies**. Documento preparado para a Oficina da OCDE na Cidade de Kansas. 2008

BECK, T.; Demirguc-Kunt, A.; and Honohan, P. **Access to Financial Services: Measurement, Impact and Policies**. [online] Disponível em: <<http://www.tilburguniversity.edu/webwijs/files/center/beck/publications/access/wbro.pdf>> [Acesso em 10 de agosto de 2012]. 2008

BECK, T., et all. Banking services for everyone? Barriers to bank access and use around the world. In **World Bank Policy Research Working Paper Series 4079**. [online] Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/Beck-DemirgucKunt-MartinezPeria0207.pdf>> [Acesso em 15 de agosto de 2012]. 2007.

BEYOND MICROFINANCE: Getting Capital to Small and Medium Enterprises to Fuel Faster Development. In **Brookings Institute, Policy Brief #159**, March, 2007. [online] Disponível em: <<http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2007/3/development%20de%20ferranti/pb159>> [Acesso em 2 de junho de 2012].

CORPORAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (CFI). **The SME Banking Knowledge Guide** [online] Disponível em: <<http://dalberg.drupaldesign.dk/sites/dalberg.com/themes/dalberg/images/smebankingguide2009.pdf>> [Acesso em 15 de julho de 2012]. 2007.

CORPORAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (CFI). **Strategic Community Investment: A Good Practice Handbook for Companies doing Business in Emerging Markets Partnership with Italy, Luxemburg, the Netherlands, and Norway**. 2010. [online] Disponível em: <http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/f1c0538048865842b50ef76a6515bb18/12014complete-web.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f1c0538048865842b50ef76a6515bb18>> [Acesso em 12 de junho de 2012].

CORPORAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (CFI) AND IBM. **SME Toolkit** [online] Disponível em: <<http://www.smetoolkit.org/smetoolkit/en>> [Acesso em 15 de setembro de 2012].

DALBERG. **Report on Support to SMEs in Developing Countries Through Financial Intermediaries** [online] Disponível em:

<[http://www.eib.org/attachments/dalberg\\_sme-briefing-paper.pdf](http://www.eib.org/attachments/dalberg_sme-briefing-paper.pdf)> [Acesso em 20 de agosto de 2012]. 2011.

DENNING, S. Why ‘Shared Value’ Can’t Fix Capitalism. In **Revista Forbes**, 20 de dezembro 2011. [online] Disponível em: <[www.forbes.com/sites/stevedenning/2011/12/20/why-shared-value-cant-fix-capitalism/](http://www.forbes.com/sites/stevedenning/2011/12/20/why-shared-value-cant-fix-capitalism/)> [Acesso em 5 de setembro de 2012].

FERRARO, C. (ed.) **Eliminando Barreras: El financiamiento de las PYMES en America Latina. Comision Economica para America Latina y el Caribe (CEPAL)**. [online] Disponível em: <[http://www.eclac.org/ddpe/publicaciones/xml/0/45220/Financiamiento\\_a\\_pymes.pdf](http://www.eclac.org/ddpe/publicaciones/xml/0/45220/Financiamiento_a_pymes.pdf)> [Acesso em 20 de agosto de 2012]. 2011.

FORUM OF THE FUTURE; 2003; **Five Capitals Models: a Framework for Sustainability**;

<http://www.forumforthefuture.org/sites/default/files/images/Forum/Projects/five-capitals/The%20five%20capitals%20model.pdf>

GRADL, C. and Jenkins, B. **Tackling Barriers to Scale: From Inclusive Business Models to Inclusive Business Eco-systems**. Cambridge, MA: the CSR Initiative at the Harvard Kennedy School, 2011. [online] Disponível em: <[http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/report\\_47\\_inclusive\\_business.pdf](http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/report_47_inclusive_business.pdf)> [Acesso em 5 de julho de 2012].

G20 Financial Inclusion Experts Group. **Principles and Report on Innovative Financial Inclusion from the Access through Innovation**. 2010.

G20. **SME Finance Challenge**. 2010. Disponível em <<http://www.changemakers.com/SME-Finance/entries/automated-scalable-and-proven-psychometric-risk>>

**Global Reporting Initiative (GRI)** [online] Disponível em: <<https://www.globalreporting.org/reporting/reporting-framework-overview/Pages/default.aspx>> [Acesso em 2 de maio de 2012].

**Harvard Kennedy School Entrepreneurial Finance Research Lab Initiative** [online] Disponível em: <<http://www.hks.harvard.edu/centers/cid/programs/entrepreneurial-finance-lab-research-initiative/the-missing-middle#1>> [Acesso em 15 de agosto de 2012].

JACKSON, I., and Nelson, J.. **Values-Based Performance Seven Strategies for Delivering Profits with Principles**. Corporate Social Responsibility Initiative Working

Paper No. 7. December. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2004. [online] Disponível em: <[http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/workingpaper\\_7\\_jackson\\_nelsonFINAL.pdf](http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/workingpaper_7_jackson_nelsonFINAL.pdf)> [Acesso em 15 de julho de 2012].

KAPSTEIN, E., and Kim, R. **The Social and Economic Impact of Standard Chartered Ghana.** 2010. [online] Disponível em: [http://www.standardchartered.com/en/resources/global-en/pdf/sustainability/Ghana-our\\_social\\_and\\_economic\\_impact.pdf](http://www.standardchartered.com/en/resources/global-en/pdf/sustainability/Ghana-our_social_and_economic_impact.pdf) [Acesso em 12 de agosto de 2012].

OCDE SME and Entrepreneurship Outlook 2005 Edition. [online] Disponível em: <<http://www.oecd.org/cfe/oeedsmeandentrepreneurshipoutlook-2005edition.htm>> [Acesso em 15 de julho de 2012].

PORTER, M.E, & Kramer, M.R. **The Big Idea: Creating Shared Value.** Harvard Business Review (HBR) Jan–Feb, Cambridge, MA. Harvard University, 2011.

PRAHALAD, C.K.. **The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty Through Profits.** Upper Saddle River, NJ. Wharton School Publishing, 2004.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **Towards Human Resilience: Sustaining MDG Progress in an Age of Economic Uncertainty.** Chapter 6: Income Inequality and the Condition of Chronic Poverty. 2006. [online] Disponível em: <[http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Towards%20Human%20Resilience/Towards\\_SustainingMDGProgress\\_Ch6.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Towards%20Human%20Resilience/Towards_SustainingMDGProgress_Ch6.pdf)> [Acesso em 17 de agosto de 2012].

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Creating Value for All: Strategies for Doing Business with the Poor,** July, 2006, New York, USA [online] Disponível em: <[http://www.undp.org.bd/info/HQ%20Publications/Report\\_growing\\_inclusive\\_markets.pdf](http://www.undp.org.bd/info/HQ%20Publications/Report_growing_inclusive_markets.pdf)> [Acesso em 20 de setembro de 2012].

SCHARMER, O. **Blindspot of Economic Thought: Seven Acupuncture Points for Shifting Capitalism 2.0 to 3.0.** Massachusetts Institute of Technology (MIT), USA, 2009. Roundtable on Transforming Capitalism to create a Regenerative Economy (MIT, June 8-9, 2009) MIT.[online] Disponível em: <[http://www.ottoscharmer.com/docs/articles/2009\\_SevenAcupuncturePoints5.pdf](http://www.ottoscharmer.com/docs/articles/2009_SevenAcupuncturePoints5.pdf)> [Acesso em 16 de julho de 2012].

SHUMPETER, J. Oh, Mr. Porter The new big idea from business's greatest living guru seems a bit undercooked. In **The Economist**, print edition, Mar 10th, 2011. [online] Disponível em: <<http://www.economist.com/node/18330445>> [Acesso em 5 de setembro de 2012].

SCHWEITZER, T. **How to Build a Values-Driven Business**. INC. Magazine March, 31, 2010. [online] Disponível em: <<http://www.inc.com/guides/2010/03/social-enterprise.html>> [Acesso em 4 de agosto de 2012].

STANDARD BANK GROUP. **Kenya SME Pilot Psychometric Testing**. 2010. [online] Disponível em: <[http://www.hks.harvard.edu/var/ezp\\_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-programs/centers/cid/el/gem-2010/presentations/Standard\\_Bank\\_Group\\_SME\\_Pilot.pdf](http://www.hks.harvard.edu/var/ezp_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-programs/centers/cid/el/gem-2010/presentations/Standard_Bank_Group_SME_Pilot.pdf)> [Acesso em 15 de junho de 2012].

STEIN, P., Goland, T. and Schiff, R. **Two trillion and counting. Assessing the credit gap for micro, small, and medium-size enterprises in the developing world**. McKinsey & Company and International Finance Corporation (IFC). 2010. [online] Disponível em: <<http://www.mspartners.org/download/Twotrillion.pdf>> [Acesso em 2 de junho de 2012].

VOVERYTE, J. HEC Paris – **Social Business, Enterprise & Poverty: Are «Bottom of the Pyramid» strategies scalable?** 2011. [online] Disponível em: <[www.hec.edu/.../Project%20C,%20Voveryte.pdf](http://www.hec.edu/.../Project%20C,%20Voveryte.pdf)> [Acesso em 20 de setembro de 2012].

## APÊNDICE

Crédito interno fornecido pelo setor bancário (% do PIB)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Leste da Ásia e Pacífico (todos os níveis de renda)	215,7	210,7	197	184,5	182,6	203,6	199,3
Europa e Ásia Central (todos os níveis de renda)	117	120,2	123	130,3	134,1	145,6	145,4
América Latina e Caribe (todos os níveis de renda)	47,8	49,4	54,9	59,1	61,4	65,3	66,7
Oriente Médio e África Setentrional (todos os níveis de renda)	50,08	44,51	41,7	43,69	38,95	49,55	45,38
América do Norte	219,2	223,3	234	235,6	216,7	231,8	230,7
Sul da Ásia	55,14	56,41	58,2	58,7	64,94	65,62	67,46
África Subsaariana (todos os níveis de renda)	78,1	78	75,8	76,14	62,43	76,09	79,76
Mundo	162,2	162,1	162	160,5	154,5	168,5	167,6

Fonte: Banco de Dados do Banco Mundial

Capitalização de Mercado de empresas cotadas em bolsas (% do PIB)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Leste da Ásia e Pacífico (todos os níveis de renda)	79,34	91,38	110	138	70,33	94,25	93,22
Europa e Ásia Central (todos os níveis de renda)	72,21	76,01	95,2	96,03	41,61	63,53	67,76
América Latina e Caribe (todos os níveis de renda)	36,3	41,1	49,4	70	31,1	52,6	57,6
Oriente Médio e África Setentrional (todos os níveis de renda)	75,71	118,5	77,4	99,23	46,98	59,93	64,15
América do Norte	136,7	134,5	145	143,5	80,62	108,9	119,4
Sul da Ásia	46,98	58,77	74,5	127,5	45,27	73,25	81,87
África Subsaariana (todos os níveis de renda)	119,6	128,6	149	..	..	..	147,4
Mundo	91,86	96,61	110	118,7	58,66	83,53	88,7

Fonte: Banco de Dados do Banco Mundial

**PARTICIPAÇÃO DO EMPREGO INFORMAL TOTAL**

Região	Percentual do emprego informal total
Sul da Ásia	85%
África Subsaariana	85%
Sudeste e Leste da Ásia	75%
Oriente Médio e África Setentrional	60%
América Latina	60%
Países desenvolvidos	25%

Fonte: Universidade Harvard WIEGO 2008

*Recebido em 18/09/2013*

*Aprovado em 21/10/2013*

# DESENVOLVIMENTO, SUBDESENVOLVIMENTO, MAU-DESENVOLVIMENTO E PÓS-DESENVOLVIMENTO: UM OLHAR TRANSDISCIPLINAR SOBRE O DEBATE E SUAS IMPLICAÇÕES<sup>1</sup>

Koldo Unceta Satrústegui<sup>2</sup>

## RESUMO

Neste artigo são analisados alguns dos problemas teóricos e metodológicos associados ao debate sobre a noção de desenvolvimento, a luz da experiência das últimas décadas, assim como das influências que tem sobre sua conceitualização. Partindo das origens e dos fundamentos da noção de progresso no pensamento clássico, este ensaio descreve o paulatino reducionismo que o conceito de desenvolvimento vem sofrendo, assim como as insuficiências de outras categorias de análises – como o subdesenvolvimento – para explicar os problemas que afetam, na atualidade, o bem estar das sociedades humanas. Debate-se as limitações que representam tanto as atuais correntes dominantes como os chamados enfoques pós-desenvolvimentistas, apresentando alguns dos principais problemas metodológicos aos que visam propor noções alternativas de desenvolvimento.

## PALAVRAS-CHAVE

Desenvolvimento, subdesenvolvimento, pós-desenvolvimento, crescimento econômico, globalização, sustentabilidade, direitos humanos.

## ABSTRACT

This article examines some of the theoretical and methodological problems involved in discussions about the notion of development in light of the experience of the last decades, as well as the influences it has on its conceptualization. Starting with the origins and foundations of the notion of progress in the classical thought, this essay describes the gradual reductionism that the concept of development has suffered, as well as the shortcomings of other categories of analysis, such as underdevelopment, to explain the problems that currently affect the welfare of human societies. It discusses the limitations that represent both the actual dominant chains and the so-called post-developmental approaches, presenting some of the main methodological problems that aim to propose alternative notions of development.

## INTRODUÇÃO

Durante as últimas décadas, a economia do desenvolvimento e, de maneira geral, os estudos sobre desenvolvimento – entendidos de maneira ampla como a análise das condições capazes de favorecer o progresso e o bem estar humanos – atravessam certa

<sup>1</sup>Artigo originalmente publicado em espanhol, na Revista Carta Latinoamericana: contribuciones en desarrollo y sociedade en América Latina, no nº 7, de abril de 2009. Tradução de Eric de Sales

<sup>2</sup> Catedrático de Economia do Desenvolvimento na Universidad del País Vasco (UPV/EHU) e investigador do Instituto Hegoa de Estudos sobre o Desenvolvimento e a Cooperação Internacional. Contato: koldo.unceta@ehu.es

crise. Frente ao vigor e a relevância dos debates ocorridos durante a segunda metade do século XX, parece que, atualmente, estudos sobre desenvolvimento têm perdido importância no campo das ciências sociais, em favor de enfoques centrados no curto prazo e/ou em análises conjunturais de realidades particulares. Tal perspectiva não está alheia à complexidade do quadro em que atualmente estão inscritos os processos de desenvolvimento, caracterizados pela interação de fenômenos econômicos e sociais que operam em diferentes níveis e escalas, que vão do local para global, e que abarcam um crescente número de temas.

Também não se deve ignorar a situação pela qual atravessam as ciências sociais – e, especialmente, a economia – cujas correntes dominantes têm demonstrado uma notável incapacidade de enfrentar o estudo dos problemas no mundo atual, assim como para integrar o debate de algumas abordagens que surgiram mais recentemente. É preciso ressaltar a este respeito um devastador efeito produzido pelo reducionismo conceitual e metodológico que é imposto em certos nichos acadêmicos, deixando órfãos de algumas perspectivas de épocas anteriores, os estudos sobre desenvolvimento, dotados com menos instrumentos para, paradoxalmente, terem que enfrentar a análise dos fenômenos mais complexos (um problema apontado há quase três décadas por Hirschman, 1980, em *“vuelta a la monoeconomía”* no seu famoso ensaio *Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo*).

Nesse contexto, o chamado pensamento *oficial* sobre o desenvolvimento tem mostrado algumas limitações teóricas e metodológicas para internalizar alguns dos desafios mais importantes que na atual condição de bem-estar dos seres humanos e sua projeção para as futuras gerações, sem que a incorporação de algumas variáveis altere a raiz do discurso. No entanto, e apesar disto, nos últimos tempos tem ganho distintos enfoques que questionam ideias e conceitos apenas discutidos anteriormente. Alguns enfatizam a necessidade de rever a relação entre fins e meios para alcançar um objetivo – o bem-estar humano – que é considerado uma meta universal, que eleva a necessidade de crescimento econômico para produzir sua supremacia em consideração a outros assuntos, como aumento da capacitação e sustentabilidade. Outras correntes, no entanto, defendem a negação do desenvolvimento como objetivo universal, enquanto reivindicam a necessidade de analisar a realidade social de fora, ou seja, das próprias referências da modernidade. Deste modo, o que se convencionou denominar de Agenda de Desenvolvimento se encontra abertamente mediada pelas limitações que a atualidade caracteriza como própria concepção do mesmo, isto é, do desenvolvimento.

O objetivo deste artigo é justamente analisar a situação atual do debate, para realizar um esforço teórico orientado a uma redefinição do conceito de desenvolvimento, e para tentar identificar alguns dos problemas associados a uma empresa desta natureza.

Isso exige, necessariamente, realizar certa – ainda que breve – retrospectiva, que nos permita situar melhor a encruzilhada onde se encontram os debates atuais.

## O PONTO DE PARTIDA: OS CLÁSSICOS E O PROGRESSO

A preocupação levantada no final do século XVIII e início do século XIX para conhecer os fatores capazes de propiciar o progresso humano, para estudar as chaves que poderiam favorecer níveis mais elevados de bem-estar em um e outro lugar, encontram-se vinculadas aos fenômenos complementares: de um lado, o universo filosófico associado à modernidade e, de outro, as mudanças no sistema produtivo derivado da revolução industrial. Se o triunfo da razão e do conhecimento científico sobre outros processos de aproximação da realidade supôs a consolidação de um modo específico de compreensão da sociedade e sua relação com a natureza, a enorme capacidade de transformação decorrente da industrialização veio a corroborar as possibilidades de pensar nos termos de um progresso universal, afastando o pessimismo e o conformismo de épocas anteriores, caracterizadas pela escassez e pelo domínio das explicações do mundo baseadas em intuição ou religião. A ilustração veio romper as fronteiras do pensamento existente anteriormente, reivindicando a emancipação do mesmo através da razão científica. Por outro lado, a Revolução Industrial terminou muitas das limitações derivadas de técnicas pouco produtivas, abrindo as portas para a possibilidade de produzir todo o necessário para a realização do bem-estar humano.

Quando Adam Smith escreveu *A Riqueza das Nações*, foi de alguma forma, “inaugurado” o debate sobre o desenvolvimento que tem alcançado nossos dias. Anteriormente, outros pensadores – desde Kautilya na antiga Índia, a Aristóteles na Grécia clássica ou Santo Agostinho na Europa medieval - haviam teorizado sobre a oportunidade ou não, de determinadas ações ou decisões em alcançar uma maior prosperidade para as cidades, países, reinos e seus habitantes. Entretanto, somente no Século XVIII, de mão do pensamento iluminista, caminho de uma perspectiva racional e universalista sobre estas questões estaria aberto. Com isso, não só se impõe um desenvolvimento do conhecimento crescente emancipado da religião, mas também uma concepção global no mundo capaz de superar as visões particularistas mediadas por crenças locais.

No entanto, o surgimento de uma preocupação e um debate com inclinação universalista – além de preocupações vinculadas a realidades em áreas sociais ou áreas geográficas específicas - não pode separar as expectativas abertas para as realizações da Revolução Industrial. Apenas levando em conta o crescimento exponencial da produção de carvão, de aço e têxtil; observando a multiplicação constante de quilômetros de ferrovias ou lembrando-se do movimento da população da Europa para a América, todos

os fenômenos característicos do século XIX, podem levar à compreensão do otimismo de uma época e à fé, quase cega, nas possibilidades de novas técnicas produtivas. Haviam sido quebrados muitos dos estreitos limites que condicionaram, durante séculos, a capacidade de satisfazer as necessidades das sociedades densamente povoadas, inaugurando um novo tempo em que a humanidade, se organizada corretamente – questão que daria lugar a outro debate – poderia beneficiar-se de "uma opulência generalizada", que se estenderia "aos estamentos mais baixos do povo", segundo Adam Smith, ou "algumas forças produtivas mais massivas e colossais do que todas as gerações anteriores juntas", em palavras de Karl Marx. Foi aberta definitivamente uma época distinta no debate sobre o progresso e o desenvolvimento, caracterizado pela emergência de novas referências filosóficas e teóricas, e por expectativas nunca antes contempladas. Mas o advento da Modernidade<sup>3</sup> e da era industrial veio transformar também a consideração de algumas das relações fundamentais dos processos econômicos, influenciando decisivamente a forma de entender o progresso humano e a maneira de focar as discussões sobre o mesmo.

A primeira das relações radicalmente alterada foi a dos seres humanos com a natureza, que seriam cada vez mais dirigidas – de maneira crescente – pela confiança no domínio técnico-científico do universo e uma menor consideração pelo conhecimento empírico acumulado ao longo de milênios. Como consequência, a investigação sobre a natureza, o progresso e o desenvolvimento acabaria cortando o cordão umbilical que liga originalmente a noção de produção no mundo físico, elevando o carrossel do sistema econômico acima de contingências derivadas da natureza (NAREDO, 1987).

Outra relação, que conecta os seres humanos entre si, passaria a ser objeto de fortes debates, apesar do reconhecimento quase unânime de algumas ideias do Iluminismo – a liberdade das pessoas e a igualdade de direitos entre elas – tão inspirador nos novos tempos. Neste sentido, e apesar de reconhecer que não é possível caracterizar o pensamento Iluminista do século XVIII como algo homogêneo, é oportuno ressaltar no contexto do debate sobre o progresso e o desenvolvimento, a importância de algumas idéias presentes na grande maioria de seus representantes, entre os quais se encontrariam o predomínio da razão, do direito e da liberdade de crítica, da noção de Igualdade entre as pessoas, da oposição ao poder absoluto e do conhecimento como fonte de progresso frente o conformismo e a resignação.

E quanto à liberdade e a igualdade de direitos, a discussão foi tanto nos princípios defendidos, quanto nos meios mais adequados para garanti-los. Para alguns, a defesa do

---

<sup>3</sup> O término da modernidade foi e continua estando sujeito a numerosas interpretações, de modo que sua utilização aqui tem um significado fundamentalmente histórico e se refere – de acordo com Giddens – aos “modos de vida e de organização social que surgiram na Europa desde meados do século XVII em frente e cuja influência, posteriormente, foi convertida em mais ou menos mundial” (GIDDENS, 1990).

interesse individual como fundamento da nova ordem social<sup>4</sup>; para outros, através de mecanismos capazes de harmonizar as necessidades individuais e interesses gerais, sobre a base da intervenção – em maior ou menor medida, dos poderes públicos na atividade econômica<sup>5</sup>.

Finalmente, as perguntas formuladas pelos pensadores clássicos<sup>6</sup> em torno do progresso – entendido como capacidade de satisfazer as necessidades humanas mediante a inovação e aumento da produção – teve que incluir, inevitavelmente, uma questão que, por outro lado, continuaria a acompanhar todos os debates sobre o desenvolvimento até os dias atuais: poderiam todos os países e todas as sociedades beneficiarem-se igualmente do potencial gerado pelo capitalismo industrial ou, pelo contrário, este seria um jogo de soma zero, em que uma vitória ocorreria, necessariamente, à custa do que é perdido pelos outros “jogadores”, como havia sugerido anteriormente os mercantilistas? Frente a esta questão – e além de considerar os efeitos negativos que, em curto prazo, podem gerar a expansão capitalista entre as populações de países colonizados – tanto Smith, como Marx e outros representantes do pensamento clássico, apostaram em uma crescente aproximação das pautas sobre desenvolvimento em uns e outros lugares, seja por meio do comércio e da expansão do mercado<sup>7</sup> ou pela ação das leis orgânicas de capital<sup>8</sup>, a aproximação ocorreria. Todos neste contexto, como já foi dito, confiavam na possibilidade de uma expansão quase ilimitada da capacidade de produção do sistema.

Como consequência, o legado principal deixado pelo pensamento clássico foi derivado da produção de sua consideração do progresso – suportada sem dúvida por realizações materiais feitas durante o século XIX –, o que acabaria restringindo grande

---

<sup>4</sup> A posição de Adam Smith a esse respeito é bem conhecida, tendo sido citado amplamente o parágrafo de *A riqueza das Nações* em que disse: “sem intervenção alguma da lei os interesses privados e as paixões dos homens conduzem-nos naturalmente a dividir e a repartir o capital de cada sociedade entre os diferentes empregos que se lhes apresentam, da forma mais próxima possível do que está mais de acordo com o interesse da sociedade como um todo”.

<sup>5</sup> Observe-se que Marx e Engels, no *Manifesto do Partido Comunista*, se referem a sociedade como “uma associação em que o livre desenvolvimento de cada um é condição para o livre desenvolvimento de todos”.

<sup>6</sup> Quando falamos do pensamento clássico sobre o progresso, nos referimos aqui a uma literatura, de natureza basicamente econômica, produzida no final do século XVIII e durante o século XIX, dedicada a análises das potencialidades e limitações do incipiente capitalismo industrial. Dita literatura está representada, entre outros, na obra de Smith, Ricardo, Malthus, Marx, Engels ou Stuart Mill.

<sup>7</sup> Adam Smith escreveu a respeito na *A Riqueza das Nações*: “Nada parece mais propício para estabelecer uma igualdade de forças que a comunicação dos conhecimentos e de todo tipo de melhorias que um comércio extenso entre todos os países ocasiona natural e necessariamente”.

<sup>8</sup> Em *Futuros resultados de la dominación británica em la Índia*, Marx se referia a este assunto no seguintes termos: “O período burguês da história está chamado a assentar as bases materiais de um novo mundo: desenvolver, de um lado, o intercâmbio universal, baseado na dependência mútua do gênero humano, e os meios para realizar esse intercâmbio, e de outro, desenvolver as forças produtivas do homem e transformar a produção material num domínio científico sobre as forças da natureza”.

parte dos debates sobre o mesmo dentro de uma ciência econômica que, por sua vez, iria gradualmente reduzindo o alcance de sua visão sobre a realidade social.

Já no século XX, o estudo das condições de progresso começou a vincular-se – pela mão de Pigou – com a ideia de bem estar e este, com a possibilidade de ser medido ou avaliado. Embora o próprio Pigou admitisse a diferença entre *bem estar total* e *bem estar econômico*, circunscrevendo-se este último como o escopo do que é considerado como "objetivo" – que por sua vez foi referido a *monetizable* –, o certo é que, pouco a pouco, o bem estar econômico – manifestado através da contabilidade nacional – acabaria representando por si mesmo a ideia de progresso. O próprio Pigou (1920) sustentaria que “Em termos gerais as causas econômicas atuam sobre o bem estar econômico de qualquer país, não de modo direto, mas mediante a criação e utilização dessa contrapartida objetiva do bem estar econômico que os economistas denominam dividendo nacional ou renda nacional. Assim, como o bem estar econômico é aquela parte do bem estar total que pode relacionar-se direta ou indiretamente com uma medida monetária, o dividendo nacional é aquela parte da renda objetiva da comunidade, incluindo, naturalmente, a renda procedente do exterior, que pode medir-se em dinheiro. Ambos os conceitos, bem estar econômico e dividendo nacional, estão interconectados, de maneira que qualquer descrição do conteúdo de um deles implica numa correspondente descrição do conteúdo de outro”.

Consolidaria assim, uma tendência segundo a qual muitos economistas reconheceriam às limitações de sua disciplina – obrigada, aparentemente, a não ultrapassar o âmbito do quantitativo – na hora de abordar o estudo das condições do progresso e do bem estar humanos, enquanto aumentaram seus esforços para avaliar e medir o fluxo de bens e serviços produzidos em cada país, como uma expressão do seu potencial de desenvolvimento, acabando por demarcar – a partir da visão da economia – o debate sobre estas questões.

## **O CRESCIMENTO NO CENTRO DO DEBATE E O SURGIMENTO DO DESENVOLVIMENTO**

Em linha com a tendência observada acima, a chamada *economia do desenvolvimento*, surgiu em meados do século XX, uma vez superada a crise do período Entre Guerras e recuperada a preocupação com os assuntos de médio e longo prazo. Esta passou a ser considerada como uma subdisciplina dentro da Economia, sendo seu principal objeto de estudo os obstáculos que se observação em determinados contextos (fundamentalmente nos países que após a Segunda Guerra Mundial, foram alcançando a independência) para a realização do crescimento econômico sustentável, e a maneira de superar os mesmos. Esta subdisciplina – e a maioria dos autores que faziam parte dela – entroncou com as ideias keynesianas dominantes na época, e com a consequente

preocupação pelo desequilíbrio e desemprego ou subemprego dos recursos, presentes nas economias mencionadas. A novidade dessas análises fez, com o tempo, com que alguns de seus representantes mais conhecidos – Nurske, Rosenstein-Rodan, Rostow, Lewis, Myrdal, etc. – chegassem a ser mencionados como os *pioneiros do desenvolvimento* (MEIER E SEERS, 1984; BUSELO, 1998).

Essa nova perspectiva veio trazer o debate em termos mais precisos conforme descrito anteriormente. Por um lado, estabelecendo sem discussão a magnitude que serviria de referência para examinar o aumento da capacidade produtiva: o crescimento econômico, expressado como a variação do PIB/hab. ao longo do tempo, a ponto de autores, como o caso de Galbraith (1984), assinalarem que "não há nenhuma outra estatística com uma autoridade mais convincente. Para os economistas e para muitas pessoas, a taxa de crescimento é a dinâmica do capitalismo moderno". E, por outro lado, tentando lançar luz sobre a relação existente entre taxas de economia e de investimento e os níveis de crescimento esperados, a partir de um estágio tecnológico e um nível de produtividade determinado. A este propósito se dedicaram os modelos de crescimento, que como o de Harrod-Domar, alcançaram tanta notoriedade.

No entanto, as novas perspectivas e novos modelos foram possíveis graças à adaptação de um pressuposto, herdado em parte, da tradição clássica: a consideração de que o bem estar das pessoas dependia de modo direto da riqueza global dos países em que viviam<sup>9</sup>. Se os países prosperassem, seus habitantes também o fariam, permitindo avaliar o progresso em termos de desenvolvimento a partir de agregados e das médias nacionais, deixando em segundo plano as questões relativas à distribuição. Desta forma, a atenção foi centrada para o Estado-Nação, não somente como âmbito principal, em que tomaram forma os processos econômicos e sociais, mas também como sujeito do desenvolvimento humano, o bem estar das pessoas, passando a ser considerado, assim, como um subproduto do desenvolvimento nacional (SUTCLIFFE, 1995).

Mas a expressão do debate em termos agregados foi, por sua vez, o prelúdio de sua redução a uma abordagem meramente quantitativa. Neste novo contexto, o desenvolvimento começou a ser algo mensurável, quantificável, através do crescimento econômico e das variáveis que determinam o mesmo, continuando com os estudos sobre a contabilidade nacional, iniciados anteriormente<sup>10</sup>. Os economistas passaram a contar com um marco conceitual – e ferramentas que, apesar de algumas críticas levantadas, a maioria deles considerou suficiente para atender a análise da realidade e para avaliar os problemas, avanços e desafios no processo de desenvolvimento. Tudo isso permitiu

---

<sup>9</sup> No prólogo de *A Riqueza das Nações* pode ler-se: "Nas nações civilizadas e prósperas, mesmo que grande parte das pessoas não trabalhe, a produção do trabalho total da sociedade permite que todos se encontrem largamente providos e que mesmo o trabalhador da categoria mais pobre possa desfrutar de uma parcela maior de bens do que qualquer habitante de uma nação selvagem".

<sup>10</sup> Depois dos trabalhos de Pigou, uma obra chave nesse sentido é a de Colin Clark (1939).

também, face ao estudo do novo cenário criado após a Segunda Guerra Mundial, que um bom número de países lutasse por sua independência e enfrentassem o desafio do desenvolvimento no âmbito de um novo modelo de relações Norte-Sul. Assim, esses países passariam a ser o centro da atenção da emergente economia do desenvolvimento, que foi impulsionada pelo sucesso alcançado no mundo industrializado pelas políticas keynesianas: superar o pessimismo do período entre guerras. A preocupação com o desenvolvimento movia os países e as sociedades que, até então, haviam mostrado um escasso dinamismo ou uma menor modernização. Deste modo, nasciam duas categorias distintas de países: *desenvolvidos e subdesenvolvidos*.

Na verdade, com a ajuda da economia do desenvolvimento e da metodologia adotada pela mesma, surgiu um novo conceito até então desconhecido no jargão do debate econômico: o *subdesenvolvimento*. O termo viria para expressar a existência de países já desenvolvidos (o próprio modelo representou em si mesmo a ideia de desenvolvimento) e outros que se encontravam abaixo, em uma imaginária escala pelo qual todos deveriam transitar. Mas enquanto alguns dos representantes mais estudiosos do assunto observaram a variedade de elementos característicos de cada um dos passos da escala – a tecnologia, a cultura, as instituições, etc.<sup>11</sup> –, as limitações inerentes à metodologia e a instrumentalização adotada acabaram por centrar as comparações entre uns e outros países na observação do crescimento, ou de algumas variáveis associadas à mesma, como as taxas da economia ou de investimento. Desta forma, o subdesenvolvimento viria a ser, mais do que qualquer outra coisa, a expressão de uma escassa capacidade produtiva e de um fraco crescimento econômico. Como sublinhou Sampedro e Berzosa (1986), referindo-se criticamente à estreita visão convencional sobre o assunto, para estes "o subdesenvolvimento é a carência de bens; o desenvolvimento, sua multiplicação". Poderia ter aplicado esse conceito a diversos aspectos do bem estar humano, elaborando, por exemplo, rankings de países em função de seu maior ou menor nível educacional, da saúde de sua população ou da eficiência dos seus sistemas de produção, em termos ambientais. No entanto, a noção de subdesenvolvimento apareceria vinculada desde o início para a análise comparativa das taxas de crescimento existentes em uns e outros países.

Paradoxalmente, essa abordagem quantitativa não se estende à própria definição de desenvolvimento. Poderia, talvez, ter levantado tentativas de calcular o valor dos bens e serviços per capita que, em um determinado nível de preços, seria necessário considerar que um país atingiu a meta do desenvolvimento. No entanto, não foi assim. Concluía-se que um país era subdesenvolvido, ou gozava de um menor desenvolvimento que outro, em função do seu PIB/hab., mas, em paralelo, não se estabelecia um critério que

---

<sup>11</sup> É significativo para esse retrospecto a descrição realizada por Rostow (1961) dos obstáculos presentes em cada uma de suas famosas etapas e dos recursos que seriam necessários colocar em jogo para superá-los.

permitisse explicar o desenvolvimento nesses termos, sendo essa noção de um estado de notável imprecisão. Como observou Sutcliffe (1995), entre os especialistas do tema, apenas existia uma ideia genérica na hora de caracterizar o desenvolvimento como algo que seria "aproximadamente semelhante à situação que existia nos países desenvolvidos, razão pela qual precisamente se chamava assim". Em consequência, e dado que não existia um objetivo claro, um ponto de chegada a partir do qual já não eram mais necessários sucessivos aumentos do PIB/hab., para alcançar o desenvolvimento, seria consolidada a aposta pelo crescimento ilimitado.

A primeira crítica a esta visão de desenvolvimento não chegou a questionar a ideia de crescimento como fundação do mesmo. Na verdade, é difícil ver as diferenças a esse respeito entre as posições dominantes da época e dos autores que mais questionaram a corrente oficial<sup>12</sup>. O que fizeram os autores *estruturalistas e dependentistas*<sup>13</sup> foi, sobretudo, apontar algumas limitações desta abordagem, ressaltando a existência de diferenças não só quantitativas, mas também qualitativas - de caráter estrutural - entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, gerando diferentes relações de dependência, capazes de dificultar, impedir ou sufocar o crescimento econômico, podendo chegar a bloquear o processo de desenvolvimento. A própria noção de subdesenvolvimento foi paradoxalmente adotada sem maior objeção pelas correntes críticas, negando que era a expressão de um atraso próprio de sociedades tradicionais, mas, principalmente, a mesma consequência do sucesso dos países desenvolvidos. O subdesenvolvimento, apesar de sua conotação quantitativa inicial, foi adotado como um termo para enfatizar aspectos qualitativos - as diferentes características estruturais, existentes entre uns e outros países -, a ponto de ser considerado por alguns como "a outra face do desenvolvimento" (FRANK, 1971).

Em suma, a impugnação da ortodoxia não veio questionar a identificação cada vez maior do desenvolvimento com o crescimento econômico. Como observou Hirschman (1980), a principal contribuição das correntes críticas foi à negação da tese de benefício mútuo, aquela segundo a qual, o aumento do bem-estar nos países pobres não só não prejudicaria, mas, fortaleceria os países ricos. Frente a essa tese, estruturalistas e

---

<sup>12</sup> Basta assinalar a esse respeito que P. Baran, considerado por muitos como o pai do enfoque na dependência, apontava: "Permítaseme definir el crecimiento, o desarrollo, económico como el incremento de la producción *per capita* de bienes materiales em el transcurso del tempo". (BARAN, 1959).

<sup>13</sup> Ambas as correntes, estruturalista e dependentista, formaram alguns dos eixos de oposição mais sólidos ao pensamento oficial sobre o desenvolvimento ao largo de quase duas décadas. A linha divisória entre ambas tem sido objeto de numerosas interpretações, especialmente no que se refere a América Latina, onde os estudos sobre o mesmo não estavam claros, devido em parte ao choque que o pensamento crítico sobre o desenvolvimento teve na região, com autores tão diversos como Furtado, Sunkel, Pinto, Dos Santos, Faletto, Cardoso, Marini e tantos outros. Uma boa análise das relações e influências mútuas entre a evolução do estruturalismo latino-americano do desenvolvimento - surgido inicialmente em torno da CEPAL e da figura de Raul Prebisch -, e do enfoque da dependência - mais relacionado com a releitura marxista do desenvolvimento capitalista propiciada por Baran - podem ser vista em Palma (1987).

dependentistas viriam a por ênfase na necessidade de reformas capazes de modificar o carácter das relações centro-periferia ou uma ruptura com o sistema ou desconexão do mesmo, como condição para haver possibilidade de desenvolvimento. Todos eles enfatizaram as dificuldades ou a impossibilidade para avançar através do caminho percorrido pelos chamados desenvolvidos, mas não questionaram que o crescimento econômico – acompanhado, então, de certas mudanças estruturais - foi a principal e quase única ferramenta para sair do chamado subdesenvolvimento.

## DA EVIDÊNCIA DAS PRIMEIRAS FALHAS À CONSIDERAÇÃO DO MAU DESENVOLVIMENTO

Haviam de se passar alguns anos para que, coincidindo com o fim da segunda década de desenvolvimento patrocinado pelas Nações Unidas, começassem a surgir à luz um conjunto de posicionamentos críticos questionando abertamente a capacidade de crescimento econômico para superar o subdesenvolvimento e gerar desenvolvimento, entendido este como um aumento no bem-estar das pessoas.

De fato, o final dos anos sessenta e setenta, coincidiu com diversas abordagens que, indo um pouco além das controvérsias anteriormente obtidas entre os setores oficiais e as correntes críticas (assunto ao qual nos referimos no capítulo anterior), chegou a colocar em cima da mesa o debate sobre a natureza do processo de desenvolvimento, e sua capacidade para satisfazer diversos requisitos relacionados ao bem-estar humano.

Um **primeiro campo** da crítica foi sobre a pobreza e a desigualdade, em que alguns chamaram a *virada social* dos anos 70 (BUSTELO, 1998). Como observou Seers (1969) foi difícil assumir que o grau de desenvolvimento teria aumentado quando a pobreza, o desemprego, o subemprego e a desigualdade não tinham diminuído apesar dos resultados obtidos em termos de aumento do PIB/hab.. Vários estudos realizados entre o final dos anos 60 e início dos anos 70 puseram em evidência as altas taxas de crescimento registradas durante mais de duas décadas em praticamente todas as regiões do mundo, não tinha servido em muitos casos para absorver a pobreza ou gerar uma maior equidade, de modo que estas questões começaram a serem consideradas referências importantes na hora de avaliar o sucesso ou o fracasso do desenvolvimento. Este, como havia sido concebido, apresentava claras alterações, levantando a necessidade de novas estratégias capazes de corrigi-los. Nesse quadro está inscrito as abordagens do Banco Mundial sobre *Redistribuição com Crescimento* (Chenery et al., 1976), ou os trabalhos agrupados em torno da abordagem conhecida como *Necessidades Básicas* (STREETEN, 1981).

A constatação desses problemas coloca o manifesto a outro aspecto da questão: as grandes limitações do PIB/hab. – como um indicador associado a um agregado nacional – para avaliar aspectos chaves do desenvolvimento, tendo que seu impacto específico dependeria, em grande medida, dos setores em que seria produzido. Em termos de

desenvolvimento, não pode ter o mesmo significado um aumento na renda que afeta alguns percentuais da população. Além disso, alguns estudos evidenciam que não só não havia diminuído as grandes diferenças internas em muitos países, mas que estas haviam aumentado notavelmente em escala internacional. Se o subdesenvolvimento é expresso e medido principalmente em termos de uma menor renda per capita para os países considerados desenvolvidos, e se o objetivo das políticas de desenvolvimento foi o encerramento da "divisão Norte-Sul" através do crescimento em seguida, o fracasso havia sido retumbante. Não só não reduziu a diferença, mas a mesma tinha aumentado, tanto em termos absolutos – diferenças entre o PIB/hab. de uns e outros países – como em termos relativos – PIB/hab. de uns países proporcionalmente a outros (MORAWETZ, 1977).

A persistência dos problemas associados à pobreza e à desigualdade viria em breve juntar-se a um **segundo campo de anomalias** no processo de desenvolvimento, cuja constatação começou a tomar força no final dos anos sessenta do século XX: numa ainda incipiente, mas progressiva deterioração do ambiente e dos recursos naturais. Alguns cientistas haviam chamado a atenção para esses problemas, para discutir abertamente sobre as suas causas principais. Este é o caso de forte debate realizado por Barry Commoner – centrando a crítica na tecnologia utilizada e no modelo de crescimento – em comparação com Paul Erlich e outros – que sustentam que o problema principal reside na superpopulação do planeta e, principalmente, no forte crescimento demográfico dos chamados países em desenvolvimento. Mas foi, sem dúvida, a publicação de *Limites do Crescimento* (MEADOWS et al, 1972) que gerou um maior impacto e uma nova e significativa tomada de consciência sobre esta questão.

Os problemas postos em debate demonstram as importantes condições negativas do modelo de desenvolvimento, tanto no curto, como no médio e longo prazo. No curto prazo, os problemas se manifestaram na forma de novas doenças e riscos para a saúde humana, como resultado da poluição do ar, da qualidade ruim da água ou do congestionamento e do ruído<sup>14</sup>, bem como as crescentes preocupações pela destruição de espaços naturais, os quais deram origem ao surgimento de fortes movimentos de protesto em alguns países. Por outro lado, a influência dessas questões foi sentida também no teórico, na forma de algumas contribuições destinadas a uma maior harmonização entre as necessidades do bem-estar humano e a derivada conservação dos recursos naturais. Neste contexto, deve enquadrar o surgimento do conceito de *eco desenvolvimento* (ver SACHS, 1981), apresentado pelo ex-diretor do PNUMA (Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas), Maurice Strong, que se referiu a ele em 1973. Sob este conceito as

---

<sup>14</sup> Houve uma tentativa de alguns de minimizar a importância destes fenômenos, comparando-os com outros de características similares que afetaram a população trabalhadora no início da industrialização e que haviam sido descritos, entre outros, por F. Engels em *A Classe operária na Inglaterra*.

necessidades das pessoas e a utilização racional dos recursos deviam e podiam reconciliar-se em diferentes escalas geográficas, inclusive em áreas locais e regionais – as eco regiões – cobrando uma especial relevância. Uma das características do enfoque seria a ênfase na participação das pessoas para garantir a racionalidade mais perto dos objetivos.

A médio e longo prazos, os problemas advertidos eram ainda mais fundamentais: o esgotamento gradual dos recursos, perda de biodiversidade, desequilíbrios ecológicos locais e globais e alterações severas no clima. A passagem do tempo veio confirmar esses temores. Assim, em 1992, um manifesto histórico assinado por mais de 1.500 cientistas – incluindo cem prêmios Nobel – advertiu sobre as consequências irreversíveis do atual modelo de desenvolvimento e alguns, após a Declaração do Milênio das Nações Unidas (2000), acabariam indicando que "não devemos poupar esforços para libertar toda a humanidade, e especialmente nossos filhos, da ameaça de viverem num planeta irremediavelmente estragado pelas atividades humanas, e cujos recursos já não seriam suficientes para as suas necessidades." De tal modo, se de imediato alguns aspectos do modelo de desenvolvimento geravam problemas para o bem-estar da população, expressos em doenças associadas à poluição ou ao ruído e novas patologias decorrentes do estilo de vida típico das grandes cidades, em médio e longo prazo este modelo ameaçava a própria sobrevivência da humanidade. Tratava-se, também, de um conjunto de elementos que puseram dificuldades praticamente insuperáveis para uma economia de desenvolvimento, cujo enfoque produtivista e cuja metodologia foram claramente limitados.

O **terceiro grande problema** – criado no princípio dos anos 1970 – foi a real incapacidade do desenvolvimento, durante a expansão no Pós-guerra, de incorporar nas mulheres o ideal emancipatório do mesmo e não avançar para a equidade de gênero. Esther Boserup (1970) disse que as falhas registradas na produtividade do trabalho entre homens e mulheres aumentaram nos anos de 1960, relacionando-os com as estratégias de desenvolvimento levadas a cabo, que tinham marginalizado as mulheres relacionadas a atividades produtivas. O preconceito masculino dessas estratégias pode ser observado também em outras áreas, como a educação primária, comprovando-se que os meninos tinham sido escolarizados antes que as meninas, aumentando assim o diferencial técnico e cultural entre um e outro sexo (ZABALA, 2006). Outras questões, como a consideração do trabalho em casa, e a alocação de papéis nas várias atividades econômicas e sociais, foram abordados por distintas autoras, demonstrando o fracasso do desenvolvimento na hora de procurar um maior bem-estar para as mulheres, mas também no que diz respeito à sua marginalização no processo. Tudo estaria na base do surgimento do movimento das Mulheres em Desenvolvimento (MED) que representa a primeira expressão da incorporação da perspectiva de gênero nos estudos sobre desenvolvimento (ver ZABALA, 1999, para uma visão mais ampla da evolução e da perspectiva de gênero nos estudos sobre desenvolvimento).

Finalmente, uma **quarta disfunção** presente nos processos seguidos em muitos países foi a correspondência entre o crescimento econômico de um lado e o respeito à liberdade e aos direitos humanos, de outro. As denúncias relativas à ausência de liberdades ou à violação dos direitos foram aumentando paralelamente ao aumento do PIB/hab. em muitos lugares. Este afetava, por um lado, aqueles países em que o desenvolvimento econômico havia surgido sob a fórmula do socialismo real, e que - em muitos casos - havia registrado progressos significativos no plano da equidade. Mas também tinha a ver com regimes ditatoriais que haviam alcançado fortes taxas de crescimento em seus respectivos países, com base na exploração abusiva da mão de obra e de restrição de direitos trabalhistas e até mesmo a aparição de outro tipo de regimes autoritários e corruptos - normalmente com um forte militarista - em muitos países da África, Ásia e América Latina. Evidenciava-se assim, que a expansão produtiva poderia caminhar de volta para o aumento das liberdades e oportunidades para as pessoas. Mas não só isso: em alguns casos, a restrição das liberdades foi justificada precisamente em nome do desenvolvimento.

O conjunto destes fracassos mencionados vem colocar a manifestação do desenvolvimento, tal como tinha sido concebido por suas estratégias no final da Segunda Guerra Mundial, havia derivado em um fenômeno capaz de empobrecer as pessoas e as sociedades, gerando perdas (de capacidades, de identidade, de recursos naturais...), para restringir os direitos e liberdades, e provocar novos desequilíbrios e desigualdades. Em suma, o modelo de desenvolvimento havia, em grande parte, fracassado. Mas, além disso, este modelo havia contribuído para consolidar um sistema mundial baseado em profundas assimetrias entre umas e outras áreas do planeta, e em um equilíbrio de poder claramente favorável aos países chamados desenvolvidos. Alguns autores (Amín, 1990; Slim, 1998; Tortosa, 2001), têm utilizado o termo mau-desenvolvimento para explicar alguns ou todos esses fracassos, que têm afetado, embora de maneira distinta, tanto os países considerados desenvolvidos, como os considerados subdesenvolvidos, assim como a configuração do sistema mundial. A ideia de mau-desenvolvimento viria, portanto expressar um fracasso global, sistêmico (Danecki, 1993), que afeta a um país e outros países e a relação entre eles (Fig. 1). Trata-se, pois, de um conceito que vai além da noção de subdesenvolvimento, que englobaria, para referir os problemas que afetam o sistema em seu conjunto e que representam um declínio na satisfação das necessidades humanas e/ou nas oportunidades pessoas. No momento presente, a consideração de mau-desenvolvimento cobraria todo seu significado vinculado à análise de algumas das principais forças que operam na globalização. O mesmo afetaria o conjunto da humanidade, embora suas expressões nem sempre sejam as mesmas em uns e outros lugares.

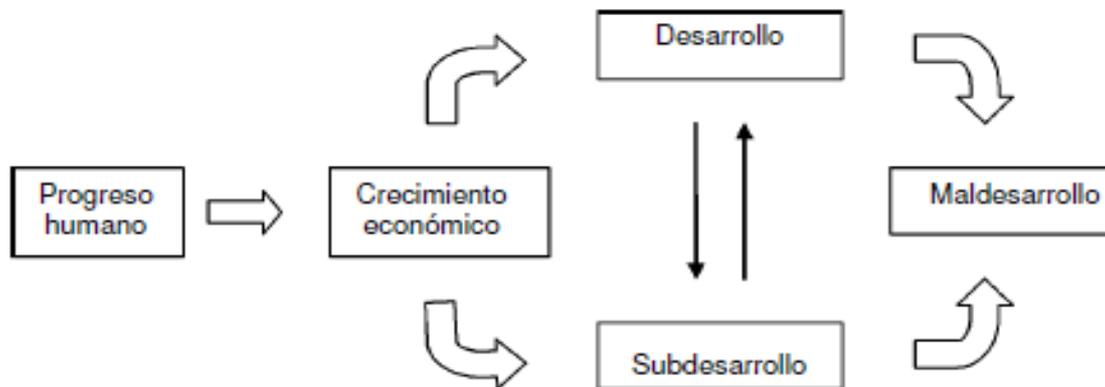


Figura 1: Desarrollo, subdesarrollo y maldesarrollo

## O PENSAMENTO OFICIAL EM SEU LABIRINTO

Paradoxalmente, e apesar dos inúmeros sinais existentes naqueles anos sobre as carências e limitações do modelo dirigido até então, os setores mais influentes na elaboração de estratégias de desenvolvimento – especialmente no campo da economia – optou por prevenir os sinais e por concentrar a sua atenção nos problemas relativos ao crescimento econômico decorrentes da crise que surgiu na década de 1970. E nesse empenho, a correção dos desequilíbrios macroeconômicos constituiu o principal e quase único tema de atenção, supondo que a superação do mesmo restauraria o crescimento que, no fim das contas, representava o único objetivo a perseguir.

O fim da expansão econômica que havia acompanhado – e fundamentado – os processos de desenvolvimento – ou mau-desenvolvimento – tinha em umas e outras partes do mundo, entre 1945 e 1970, modificado alguns dos pressupostos básicos sobre os quais tinham descansado o debate e a elaboração de estratégias. E nesse contexto, a enérgica reafirmação dos princípios mais ortodoxos - a mão da ofensiva conservadora começou no início dos anos oitenta -, resultaria em uma feroz defesa do mercado e em uma contundente crítica de intervenção pública na promoção do desenvolvimento, que segundo essa perspectiva seria o responsável por boa parte dos fracassos colhidos, até o ponto em que a própria economia do desenvolvimento seria um alvo de fortes ataques (ver, entre outros LAL, 1985).

A adesão, com mais ou menos nuances, a estes postulados por parte da maioria dos governos do mundo<sup>15</sup> favoreceu uma nova etapa caracterizada, em geral, por um fraco

<sup>15</sup> As crises da dívida externa na América Latina e a do socialismo real em países do Leste Europeu propiciaram uma rápida expansão de uma nova doutrina – denominada de *Consenso de Washington* –, através das condicionalidades impostas para o financiamento externo. A respeito dos resultados das políticas

crescimento - com exceção de casos isolados como o chinês, com uma economia fortemente dirigida, mas também incerta - com inúmeros episódios de instabilidade (nessa questão se ilustra a perspectiva oferecida em Nações Unidas, 2006). Enquanto isso, os problemas levantados na seção anterior como sintomas do mau-desenvolvimento (aumento das desigualdades, agravamento das crises ambientais, ou a redução efetiva dos direitos humanos) estavam se agravando.

No entanto, a defesa sem nuances do mercado, e a ênfase no equilíbrio macroeconômico como fator determinante de desenvolvimento, continuariam inspirando a avaliação dos êxitos e fracassos colhidos por uns ou outros países por algumas organizações como o FMI, avaliações que, por sua vez, condicionariam o apoio financeiro externo concedido aos processos de desenvolvimento.

Porém, as claras limitações da nova ortodoxia, apresentadas e debatidas nos finais dos anos 1980 pelo UNICEF (*Ajuste com rosto humano*) ou a CEPAL (*Transformação produtiva com equidade*), vieram atender à necessidade de um enfoque mais amplo, capaz de levar em conta a multidimensionalidade dos problemas associados ao desenvolvimento e ao bem-estar humano. Desde então, a evolução do pensamento oficial sobre o desenvolvimento e mais especificamente, representado pelas propostas que emanam do Banco Mundial, tem sido condicionada por uma dupla tensão: por um lado, gerada pela necessidade de incorporar a análise de muitos dos problemas que iam surgindo e que não encontravam respostas nas abordagens mais ortodoxas. E, por outro, a derivada exigência de sustentar qualquer estratégia de desenvolvimento sobre o controle de determinadas variáveis macroeconômicas. Como consequência, se produziria um gradual *regresso* à agenda do desenvolvimento de alguns temas excluídos durante a década de 1980, caso de preocupação pela pobreza e a desigualdade e do papel das instituições no desenvolvimento.

Neste novo contexto, tanto o Banco Mundial como outras instituições começaram a sentir a necessidade de considerar outros meios de desenvolvimento, tais como a conservação dos recursos naturais, a qualidade das instituições, a igualdade de gênero, a importância do conhecimento ou a participação da população. Isso facilitou o reconhecimento de outros determinantes do crescimento e do desenvolvimento, além do investimento em capital físico, retomando-se o debate sobre o capital humano, e ampliando-se a consideração do capital social e institucional, o capital natural, etc., que seria expresso entre outros, no *Marco Integral do Desenvolvimento*, proposto pelo Banco Mundial em 1998, ou na ideia de uma *Gestão mais geral de Ativos* criada pela mesma instituição em 2003.

---

seguidas pela nova doutrina vem-se insistindo que o controle da hiperinflação, uma maior disciplina fiscal, ou o equilíbrio das contas externas não impediram que o crescimento continuasse a ser, durante muito tempo, um objetivo escorregadio (ACUÑA e SMITH, 1996).

Mas, por outro lado, a inclusão desses temas no debate ocorreria sem questionar alguns dos principais fundamentos teóricos e metodológicos da ortodoxia: a identificação do bem-estar humano com o crescimento econômico, a avaliação em termos agregados, a única consideração das atividades monetárias ou a prioridade quase absoluta do ajuste macroeconômico sobre outras considerações. Desta maneira, a avaliação de outros aspectos determinantes do desenvolvimento (a sustentabilidade do processo, a participação e a qualidade das instituições, a igualdade de gênero, etc), foi relegada a um segundo plano, seja pela dificuldade de ser medida em termos monetários, seja pela pressão exercida desde os círculos mais ortodoxos e/ou desde algumas instituições financeiras internacionais em favor de considerar outras prioridades.

O resultado de tudo isso foi uma flutuante e conflitiva evolução do pensamento oficial do desenvolvimento<sup>16</sup>, preso entre a reconhecida necessidade de abrir as portas a outras perspectivas, e a dificuldade de abalar o domínio de uma ortodoxia incompatível com uma ampliação da discussão levantada com um mínimo de rigor. No fundo, a história dos últimos anos veio manifestar as limitações enfrentando o desenvolvimento colocado no século XXI com as mesmas ferramentas metodológicas com as quais se contava no século XIX. A perspectiva convencional – o que alguns têm vindo a chamar de paradigma dominante – pretende alcançar a quadratura do círculo, subordinar as necessidades teóricas e metodológicas derivadas dos desafios do presente e dos procedimentos e recursos de uma disciplina - a economia - apresentados, por sua vez, a um forte processo reducionista por parte dos setores mais influentes. No entanto, parece difícil que a incorporação de novas perspectivas para o diagnóstico e análise dos problemas associados ao desenvolvimento pode obter afinal, com êxito, tal subordinação, sem abrir a porta para um útil diálogo interdisciplinar.

## **BUSCANDO UM CULPADO: CRÍTICA DA MODERNIDADE E REIVINDICAÇÃO DO PÓS-DESENVOLVIMENTO**

Além dos altos e baixos operados no chamado pensamento oficial, a percepção dos fracassos colhidos pelo tipo de desenvolvimento que tinha impulsionado – assim como a constatação da existência de inúmeras "vítimas" do mesmo – veio para levantar um novo debate que não ia afetar somente o caminho mais apropriado para alcançar o desenvolvimento, ou os instrumentos mais adequados para promovê-lo em todo lugar, mas que entrou por completo no questionamento do próprio conceito. Neste ponto, caberia distinguir dois grandes tipos de aproximação do assunto. Por um lado, estariam aquelas dirigidas a reorientar as análises, a repensar a noção de desenvolvimento,

---

<sup>16</sup> Um bom exemplo do que é apresentando foi a saída de Stiglitz do Banco Mundial, e as críticas e reflexões apresentadas pelo ele mesmo, entre outras, em *El malestar en la Globalización (2002)*.

invertendo a tradicional relação entre meios e fins que se condicionaram no debate ao longo de décadas. A partir desta perspectiva, o erro estaria principalmente, em haver assumido uma relação automática entre crescimento e bem-estar, a ponto de fazer a primeira referência central da estratégia, deixando em segundo plano as necessidades e os interesses vitais do povo, assim como as exigências decorrentes da base de recursos existentes. Estas abordagens serão discutidas na próxima seção.

Mas, por outro lado, têm se tornado cada vez mais presentes as ideias que consideram a relação entre meios e fins como algo intrínseco à própria noção de desenvolvimento, a qual derivaria em uma maneira de analisar a realidade em que o paradigma técnico-cientista deslocou todas as outras formas de conhecimento, impedindo, assim, uma compreensão mais precisa dos desejos e aspirações das pessoas. Assim, não haveria espaço para redefinir e/ou reconduzir o desenvolvimento, pois este representaria, intrinsecamente, um modo de compreender a existência humana com base no produtivismo, o domínio sobre a natureza, e a defesa da modernização ocidental, com sua irremediável seqüela de vítimas e fracassos. Nesta linha, situam-se autores diversos (W.Sachs, A. Escobar, G. Rist, S. Latouche) que, embora com diferentes nuances, compartilham a rejeição da modernidade e da existência de valores universais, uma vez que defendem a necessidade de uma análise pós-desenvolvimentista.

Na realidade, a rejeição do conceito de desenvolvimento tem sido formulada desde posições nem sempre coincidentes ou básicas, ou na expressão de aproximação. Isso tem dado lugar à utilização de formulações e termos distintos como *pós-desenvolvimento* ou *mais além do desenvolvimento*, levando também a usar em certas ocasiões o termo anti-desenvolvimento, como expressão de uma negação radical da noção de desenvolvimento. No entanto, pouco a pouco tem vindo a alargar a noção de *pós-desenvolvimento* como termo mais utilizado, associado à rejeição da modernidade como referência.

Os defensores do pós-desenvolvimento partem da constatação não somente dos fracassos colhidos na hora de promover o bem-estar em escala universal, mas também a maneira em que a ideia de desenvolvimento foi se estendendo como promessa de emancipação em todo o mundo, a ponto de converter-se em algo obrigatório e indiscutível. Desta maneira, o desenvolvimento seria tanto um *produto da história*, como um conjunto ocidental de ideias da modernidade e as forças da industrialização, e também uma ideia capaz de *produzir história*, condicionado decisivamente à evolução das sociedades em umas e outras partes do mundo (RIST, 2002).

Um dos temas recorrentes na literatura pós-desenvolvimentista é a destruição e a marginalização gerada pelos países ocidentais em nome do desenvolvimento, com ênfase principalmente em aspectos culturais e nos valores das sociedades apresentadas na expansão forçada pela modernização. Na verdade, algumas dessas questões iam sendo

repetidamente identificadas e denunciadas anteriormente, como típicos de sociedades apresentadas aos interesses de potências estrangeiras ou de capital transnacional. Por exemplo, muitos autores estruturalistas e dependentistas haviam apontado estes problemas como característicos do subdesenvolvimento, associando-os a um modelo centro-periferia exclusivo gerador de desigualdades. Mas, a partir de tais pontos de vista, o empobrecimento e a marginalização não eram o resultado do desenvolvimento como tal, mas sim a sua negação dentro de um sistema mundial regido por relações de exploração e/ou dependência.

No entanto, os defensores do pós-desenvolvimento estão longe desta visão das coisas para denunciar que tanto o desenvolvimento como o subdesenvolvimento são noções que têm a sua origem em um mesmo tipo de aproximação da realidade, condicionada por um olhar ocidental – e ocidentalizado – incapaz de compreender os valores das distintas culturas e civilizações e sua contribuição para o bem-estar dos seres humanos. A partir desta perspectiva, a destruição causada pela expansão do capitalismo formaria parte integrante da própria noção de desenvolvimento e não somente da forma que poderia ser adotados em termos de exploração ou dependência. Na verdade, os autores pós-desenvolvimentista, como Latouche (2007) referem-se a esta questão de modo contundente: "O desenvolvimento é um conceito perverso" ou "Querendo ou não, não podemos fazer o desenvolvimento ser diferente do que tem sido". Consequentemente, não teria sentido falar de subdesenvolvimento, pois a aceitação deste termo implicaria necessariamente o seu oposto – o desenvolvimento. O subdesenvolvimento é, portanto, considerado um conceito inventado pelos defensores do desenvolvimento, para definir - em uma chave abusivamente generalizadora – as características próprias e distintas de uma ampla gama da sociedade. Desse modo, países e regiões do mundo que tinham sido previamente examinados e descritos a partir de diferentes perspectivas e preocupações, passaram em breve a ser conceitualizados como *subdesenvolvidos*<sup>17</sup>.

As correntes teóricas pós-modernas consideram que o que se conhece como economia do desenvolvimento não é outra coisa que uma construção intelectual destinada a justificar e promover a expansão de um modelo e valores - os ocidentais - como necessário revulsivo para superar o suposto atraso das sociedades caracterizadas por outras referências culturais e outras formas de organização social e de relação com a

---

<sup>17</sup> Referindo-se ao discurso de tomada de posição do presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, em que apresentou a necessidade de um amplo programa de ajuda ao desenvolvimento, G. Esteva aponta: "*El subdesarrollo comenzó el 20 de enero de 1949. Ese día, dos mil millones de personas se volvieron subdesarrolladas. En realidad, desde entonces dejaron de ser lo que eran, en toda su diversidad, y se convirtieron en un espejo invertido de la realidad de otros*" (ESTEVA, 1992). Insistindo nessa ideia, Rist debate que "*a partir de 1949, más de dos mil millones de habitantes del planeta van – las más de las veces sin saberlo – a cambiar de nombre (...): ya no serán africanos, latinoamericanos o asiáticos (por no decir bambaras, shona, bereberés, quéchuas, aymaras, balineses o mongoleses), sino simplemente subdesarrollos*" (RIST, 2002).

natureza. Mas a reivindicação do pós-desenvolvimento vai além da simples crítica da economia do desenvolvimento como expressão de uma proposta teórica baseada na defesa da modernização e na expansão da mesma para o mundo inteiro, pois nega também, a própria possibilidade de uma teoria capaz de explicar os diferentes aspectos que caracterizam e definem as sociedades humanas. Frente a isso, surge a rejeição de qualquer ideia de progresso indicando uma direção comum (W. SACHS, 1992), e a defesa dos diferentes discursos e representações que não estão mediatizados pela construção do desenvolvimento (ESCOBAR, 2005).

## **A VOLTA ÀS ORIGENS: CRÍTICA DO MAU-DESENVOLVIMENTO REFORMULANDO A NOÇÃO DE PROGRESSO**

No entanto, como já afirmado mais acima, a crítica da modernidade e a negação do desenvolvimento não são a única resposta para a crise colocada desde os anos setenta. Pelo contrário, esta abordagem tem vivido ao longo dos últimos anos, com um renascer do debate sobre o próprio significado do conceito, e sobre a possibilidade de elaborar uma proposta sólida, não só em teoria, mas também desde uma perspectiva prática. Em busca de novas orientações mais férteis que as anteriores para a elaboração de estratégias de desenvolvimento, tiveram uma especial incidência na nova consideração do bem-estar humano baseado no enfoque das capacidades, assim como as exigências decorrentes da base de recursos e bem-estar das futuras gerações.

Nas últimas décadas, a controvérsia em torno das necessidades humanas e sua contraditória relação com o crescimento econômico e com os processos de desenvolvimento convencionais se sustentaram em uma ampla e variada literatura sobre estes temas. Algumas contribuições concentraram-se em questionar a prioridade dada ao crescimento sobre a satisfação das necessidades básicas (STREETEN, 1981), outros criticaram a imposição de um padrão de "necessidades" baseado na supremacia da produção mais do que no objetivo do bem-estar (SCITOVSKY, 1976), outras, enfim, se concentraram na definição de um quadro conceitual para a identificação das necessidades humanas e a satisfação das mesmas (DOYAL E GOUGH, 1991; MAX-NEEF, 1993).

Mas certamente foi a crítica de Amartya Sen do utilitarismo convencional, que abriu a porta para uma reformulação conceitual da noção de bem-estar que permitiria – e requereria – outra caracterização do progresso humano<sup>18</sup>. Assim, a insatisfação com os resultados do desenvolvimento e a reivindicação de um repensar teórico que permitiria

---

<sup>18</sup> Os aspectos principais do ponto de vista de Sen sobre o tema, que resumem boa parte das reflexões realizadas em outros trabalhos anteriores, podem ser vistas em *Development as capability expansion*, de Griffin e Knight (1990).

relacionar melhor os fins e os meios<sup>19</sup>, aproximando as estratégias ao objetivo para realizar o bem-estar humano, encontraria nos postulados defendidos por Sen pelo canal e a metodologia adequada para tal propósito.

As consequências desta evolução da noção de bem-estar têm repercutido na própria caracterização do progresso humano, com implicações fundamentais para a economia do desenvolvimento. A primeira delas é a necessidade de revisar os fins e os meios do desenvolvimento, questão que afeta diretamente o tratamento de um dos pilares da estratégia - seguida da questão do crescimento - destacando a conveniência de julgar o mesmo em função de sua contribuição ao bem-estar, entendido como incremento de capacidades. A segunda repercussão é a constatação de que o bem-estar humano não pode ser considerado como um mero corolário de um desenvolvimento "nacional" estimado em termos agregados. A terceira consequência é a inadequação dos indicadores utilizados convencionalmente para avaliar o bem-estar, a hora de considerar estratégias ou para analisar os progressos e retrocessos.

Em quarto lugar, destaca-se a escassa utilidade de estabelecer categorias como desenvolvimento ou subdesenvolvimento com base na análise da renda, dado que este é unicamente um componente – embora importante sem dúvida – do desenvolvimento<sup>20</sup>, e que, desde o enfoque das capacidades de desenvolvimento torna-se um assunto pendente, tanto para países ricos como para países pobres.

Por último, em quinto lugar, a releitura da noção de bem-estar proposta por Sen, e a consideração do conceito de *agência*, subsidia um lugar central para o processo em si mesmo, invalidando a ideia de desenvolvimento como mero resultado. A proposta de considerar o desenvolvimento como aumento das oportunidades para as pessoas viverem a vida que desejam, adotada pela PNUD, trata, precisamente, de refletir essa concepção.

No entanto, não há correspondência entre o desenvolvimento realmente existido e o aumentando das opções vitais para as pessoas – expressadas em liberdades e

---

<sup>19</sup> Na verdade, as preocupações sobre os desvios que estavam tomando a ideia de progresso e a confusão entre fins e meios já fazem parte do debate a décadas. Por exemplo, Galbraith (1967) alertava sobre a evolução adotada pelo capitalismo apontando que *“si seguimos creyendo que los objetivos del sistema industrial – la expansión del producto, el aumento concomitante del consumo, el progreso tecnológico, las imágenes públicas que lo sostienen – coinciden con la vida misma, entonces todas nuestras vidas seguirán al servicio de esos objetivos (...) Nuestros deseos y nuestras necesidades se manipularán de acuerdo con las necesidades del sistema industrial (...) Al final se tendrá el resultado global de una benigna esclavitud... no será la esclavitud del siervo de la gleba, pero no será la libertad”*.

<sup>20</sup> Se forem levados em conta outros fatores associados ao incremento da capacidade humana (nível de conhecimento, saúde, desenvolvimento cultural, respeito aos direitos humanos, sociabilidade, etc,...) o hipotético ranking de países desenvolvidos e subdesenvolvidos sofreria notáveis mudanças. Outro ano ocorreria se tivessem em conta, por exemplo, o consumo de recursos, ou as emissões de resíduos, *per capita*, pois nesse caso alguns dos países considerados, atualmente, mais desenvolvidos, figurariam nos últimos postos da tabela. Alguns desses paradoxos podem ser enquadrados no que Sampedro e Berzosa denominam de “subdesenvolvimento dos desenvolvidos” (SAMPEDRO E BERZOSA, 1996).

capacidades - não foi o único observado e analisado durante os últimos anos. De fato, para além deste ponto de vista, as necessidades teóricas derivadas da análise da relação entre o bem-estar da presente e das futuras gerações, têm levantado outro campo de discussão e reflexão sobre o conceito de desenvolvimento. Se há relativamente pouco tempo, a realização do bem-estar humano foi concebida com base em recursos supostamente ilimitados. A restrição imposta pela finitude dos mesmos e a necessidade de preservar o equilíbrio ecológico veio trazer uma nova dimensão para o debate: a derivada de estudar e definir o desenvolvimento também termos diacrônicos, de modo que o aumento das oportunidades no presente não possa fundamentar-se em uma redução das mesmas no futuro.

Estas preocupações têm tentado encontrar alojamento na noção de desenvolvimento sustentável, amplamente utilizado durante os últimos anos. Mas este conceito é, hoje, objeto de fortes controvérsias. A versão mais difundida do mesmo, consta no *Relatório Brundtland* (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1987) apresenta algumas ambiguidades, principalmente no tratamento concedido à questão do crescimento, que tem facilitado seu uso generalizado - quase sempre esvaziando o conteúdo - para todos os tipos de instituições. Outro tema objeto de discussão está relacionado com o conceito. Neste sentido, alguns autores notaram que a ideia do desenvolvimento sustentável refere-se, no sentido estrito, à "manutenção da base de recursos naturais" (Gudynas, 2002), enquanto o conceito descrito no Relatório Brundtland defende a conservação como um imperativo não absoluto, de caráter biocêntrico, mas referindo às necessidades da espécie humana, isto é, de caráter antropocêntrico. De qualquer forma, na atualidade existe um amplo acordo sobre o baixo desempenho do conceito - até mesmo nos termos propostos pelo Relatório Brundtland - enquanto não se definem com maior precisão critérios e indicadores que permitam interpretar estritamente a sustentabilidade dos processos econômicos e sociais (uma interessante reflexão sobre o termo desenvolvimento sustentável pode ser visto em NAREDO, 1997).

Em todo caso, e além das controvérsias existentes, uma e outra perspectiva - o desenvolvimento humano e a sustentabilidade - levantam uma importante ruptura conceitual com a maneira convencional de entender o desenvolvimento, reivindicando a necessidade de um novo teste de meios e fins, a invalidade dos indicadores utilizados, a análise em termos de processos e não apenas dos resultados e a consideração de diferentes áreas espaciais ao estudar os diversos aspectos que afetam o bem-estar humano. Tudo isso exige um repensar da ideia de desenvolvimento como meta para a qual alguns já chegaram, enquanto outros teriam ainda, um longo caminho a percorrer.

## TEM SENTIDO INSISTIR NA IDEIA DE DESENVOLVIMENTO?

De acordo com o que foi observado nas seções anteriores, os estudos sobre desenvolvimento estão atualmente sendo debatidos entre três opções principais: a) os esforços orientados para expandir o conceito, sem alterar a estrutura metodológica, b) a negação do desenvolvimento como noção universal e, em consequência, a conveniência de abandonar a empresa; e c) os intentos encaminhados a uma reorientação profunda do conceito e das estratégias de desenvolvimento (ver Figura 2).

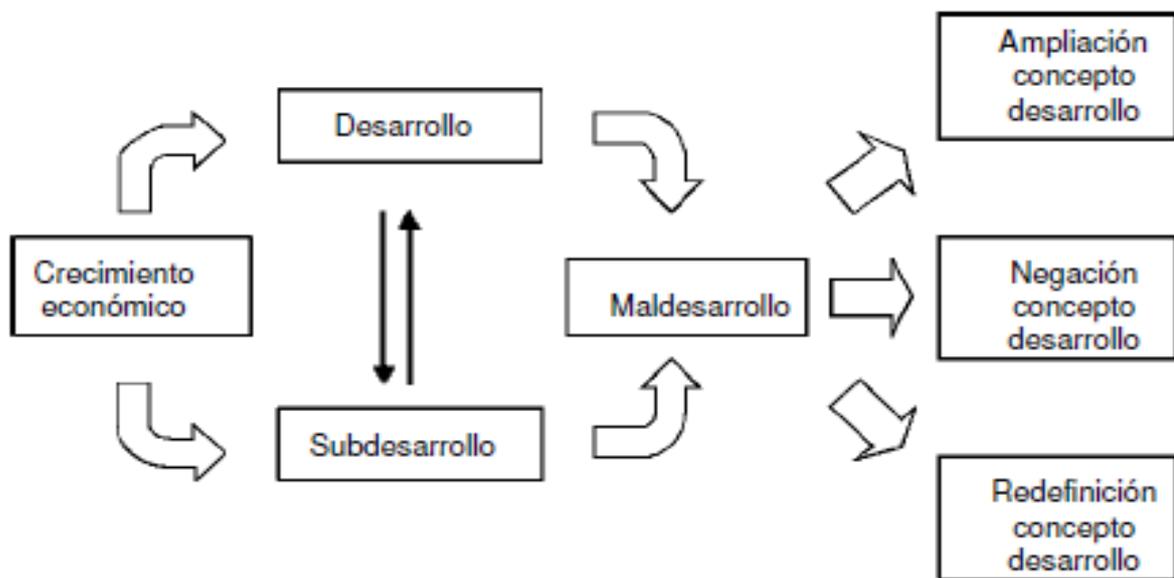


Figura 2: Ampliación, negación, y redefinición del concepto de desarrollo.

A primeira opção – a defesa de uma ideia de desenvolvimento baseada principalmente no acesso a um número crescente de bens e serviços e, portanto, voltada para o crescimento econômico como um provedor do mesmo e como um gerador de receita – é o que tem ocupado o centro do debate durante quase dois séculos e serviu de fundamento a distintas estratégias implantadas. As tentativas recentes por incorporar outras dimensões ao debate – além do mero crescimento econômico – colidem como já mencionadas acima, com as limitações próprias da metodologia empregada. Isso significa que, no momento, o balanço não é muito promissor, já que os avanços registrados em termos de crescimento não podem ocultar a persistência da pobreza e da desigualdade, a degradação ambiental e da base de recursos naturais e claro, um viés masculino do processo e a restrição das liberdades, direitos, e opções de vida das pessoas, tudo em um contexto de crescente violência e insegurança humana no mundo.

A segunda opção, que consiste na negação de um conceito universal de desenvolvimento, repousa sobre a necessidade de aprofundar as distintas visões locais,

afirmando a diferença entre elas e os valores que, em cada lugar, pode servir de fundamento para a consecução de um maior bem-estar humano. Esta segunda perspectiva, não só rejeita a ideia de desenvolvimento - que se culpa por todas as calamidades sofridas pela humanidade nas últimas décadas, mas também a existência do subdesenvolvimento, que considera como uma categoria inventada para justificar a expansão de um modelo que atenda aos interesses, aos valores e às percepções próprias da civilização ocidental e negue a diversidade social e cultural das sociedades assim caracterizadas. Desta visão do assunto, o problema não reside nas estratégias seguidas, mas na própria raiz - a defesa da modernidade - um conceito cuja aplicação não podia ter outro resultado. De fato, a intransigência frente a qualquer intento de redefinir a noção de desenvolvimento leva alguns autores pós-desenvolvimentista, como Latouche a atacar duramente o próprio termo mau desenvolvimento: “mesmo criando para a ocasião um monstro antagonista: o mau desenvolvimento. Esse monstro não é nada mais do que uma aberrante quimera. O mal não pode alcançar o desenvolvimento, pela simples razão de que o desenvolvimento imaginário ou mitológico é por definição a encarnação do bem” (LATOUCHE, 2007).

Finalmente, em terceiro lugar, estariam as tentativas para rever o conceito de desenvolvimento, partindo, ao menos, de três referências principais: a necessidade de superar o utilitarismo convencional na definição do bem estar; os imperativos que se derivam de uma base de recursos limitada e finita; e a indesculpável toma em consideração das falhas colhidas e das inúmeras vítimas produzidas em nome do desenvolvimento. Desde a perspectiva dos dois primeiros assuntos mencionados, o novo enfoque não pode descansar na aceitação da dicotomia *desenvolvimento/subdesenvolvimento* como expressão de duas realidades, uma das quais serve de modelo para a outra - que por sua vez representa, quase que exclusivamente, os problemas e os obstáculos existentes para a realização de bem humano. Pelo contrário, a revisão da noção de desenvolvimento exige reconhecer a existência de problemas globais e interdependentes que limitam ou impedem o bem-estar humano, embora sua expressão e intensidade possam ser muito distintas em uns e outros lugares.

No entanto, esse reconhecimento não deveria ocultar a grande assimetria existente na distribuição das oportunidades em umas e outras partes do mundo, a qual abrange por outro lado um conjunto de aspectos que vão além do que até recentemente tinha sido definido como *desenvolvimento desigual* na literatura dependentista. Dito de outro modo, existe um risco de que a adoção de um enfoque mais abrangente sobre desenvolvimento, capaz de esclarecer os problemas globais existentes em diferentes tipos de sociedades, poderá levar a ocultar em parte, as grandes limitações derivadas da assimetria acima mencionada. Neste sentido, a reivindicação de um novo conceito de desenvolvimento, aplicável a umas e outras sociedades, deveria acompanhar-se de profundas mudanças na distribuição mundial do poder e dos recursos. E, ao mesmo

tempo, a consideração do desenvolvimento como processo de ampliação das opções de vida que as pessoas deveriam contemplar, necessariamente também, a existência de diferentes prioridades, de acordo com o fato de que milhões de pessoas não têm escolha a não ser lutar diariamente pela subsistência. Este último supõe reconhecer que, apesar do necessário abandono do crescimento econômico como referência fundamental e quase única de desenvolvimento, não podemos esquecer que, em determinados contextos o aumento das oportunidades das pessoas passam pela ampliação das capacidades produtivas e a dotação de meios de vida para as pessoas. O qual, por outro lado, liga-se às preocupações já levantadas nas décadas anteriores por alguns economistas do desenvolvimento, como Perroux (1984), que perguntou: "O crescimento, com que finalidade, como ver? Em que condições o crescimento é rentável? Crescimento para quem? Para alguns membros da comunidade internacional ou para todos?".

Agora, a aposta por revisar a profundidade do conceito de desenvolvimento, de modo que o mesmo possa representar uma referência sólida para a formulação de estratégias - perspectiva que destaca o autor deste – não pode ser o resultado de um projeto meramente voluntarista, considerando-se, pelo contrário, algumas exigências que não podem ser ignoradas. A primeira é derivada de um elementar princípio de realidade, que força considerar as limitações existentes de partida, próprias de um contexto marcado pelo declínio dos estudos sobre desenvolvimento e pelas deficiências teóricas e metodológicas de uma subdisciplina que têm dado lugar ao que Berzosa (2006) denominou de *subdesenvolvimento da economia*. E a segunda, que tem a ver com a necessidade de vincular a análise proposta ao estudo das características próprias do sistema econômico em que nos encontramos, como aspecto essencial do tema que se quer tratar, como observou Martinez Peinado "os novos paradigmas de desenvolvimento não se escapam do conflito entre teoria e resultado, entre o conceito e medida, porque, na realidade, este conflito é a impossibilidade de uma teoria do desenvolvimento, ou de um conceito do desenvolvimento, sem nomes, sem qualificação do modo de produção, distribuição e consumo que incorpora" (MARTINEZ PEINADO, 2001).

As dificuldades de toda natureza, que levantam uma companhia destas características facilitam que, desde posições pós-desenvolvimentistas, insistia-se uma e outra vez em que a tentativa careça de sentido e que o mais frutífero é deixá-lo o quanto antes, depois de décadas de reorientações e fracassos consecutivos. Assim, enquanto que para W. Sachs (1992), "a ideia de desenvolvimento permanece, todavia em pé, como uma espécie de ruína, na paisagem intelectual... (e)... é hora de desmontar a sua estrutura mental", G. Rist (2002) sugere que "as luzes que faziam resplandecer a esperança haviam se apagado. A grande companhia que, tanto no Norte como no Sul, havia começado após a Segunda Guerra Mundial a fim de acelerar a realização do desenvolvimento, está atual e definitivamente consumada". Em geral, os argumentos empunhados desta perspectiva

apontam dois assuntos principais: por um lado, o fato de que grande parte das novas formulações é incorporada, sem grandes problemas, o discurso oficial, que demonstraria a ambiguidade de algumas ideias que permitem julgar "em vários conselhos" (RIST, 2002), e, por outra parte, à constatação de que o refinamento da teoria acabou por converter-se num exercício meramente abstrato, sem repercussões práticas.

## **ALGUNS (DOS MUITOS) PROBLEMAS PENDENTES**

Assim, o esforço para redefinir o desenvolvimento torna-se uma tarefa complexa que não se pode passar por alto, nem dar a volta, a algumas questões fundamentais. Dada a magnitude da tarefa, que supera amplamente as possibilidades deste ensaio, limitarei a destacar três dentre elas, que em minha opinião, são mais relevantes, uma vez que servem para resumir muitas outras: Que referências teóricas? Qual o nível de análise? Que perspectiva metodológica? Logicamente, tampouco pretendo dar aqui uma resposta acabada a essas perguntas, mas levantar alguns elementos que contribuam a lançar alguma luz sobre os mesmos, apontando para eles caminhos de reflexão ou de debate.

Em primeiro lugar, na hora de levantar algumas **referências básicas** que possam lançar luz sobre um novo impulso à ideia de desenvolvimento, deve-se levar em conta a necessidade de diferenciar entre o Iluminismo por um lado, e a modernização ocidental como um processo histórico global, por outro. De acordo com esta perspectiva, as ideias iluministas sobre o progresso que surgiram no século XVIII, haviam sido incorporadas ao processo de modernização e, ao mesmo tempo, marginalizadas do mesmo, especialmente em relação ao abandono das pretensões reguladoras da razão, da teleologia histórica, ou da filosofia do progresso (DEL RIO, 1997). À medida que, ao longo do tempo, foi se estabelecendo à vida econômica, política, social ou cultural não representam, necessariamente, a única tradução possível delas. Por isso, pode ser conveniente voltar a olhar para trás e resgatar alguns aspectos do humanismo iluminista, que fundamenta uma nova percepção de desenvolvimento e sirva por sua vez de referência, tanto frente ao que pretendem aprofundar no atual modelo, como frente ao que, rejeitando, negam qualquer tipo de universalidade. Com base nestas preocupações, a ideia kantiana sobre o ser humano como um fim em si mesmo - frente à sua consideração como meio para atingir outros fins mais ou menos precisos ou abstratos - representa uma sólida âncora para uma noção de desenvolvimento centrada na capacidade real de escolha das pessoas e de fazê-la sem prejudicar as opções de outras. Nos últimos tempos, a inversão produzida no tratamento de meios e fins, e pelas consequências do mesmo, tem constituído uma preocupação central no que se haveria de chamar *ética do desenvolvimento* (ver GOULET, 1999). Nesse sentido, a perspectiva do aumento de capacidade e da sustentabilidade constitui um importante ponto de partida, embora a sua realização em

conceitos como *desenvolvimento humano e desenvolvimento sustentável* coloca mais de uma questão, dado o uso e abuso que tem sido feito do mesmo.

Ambas as abordagens expressam uma rejeição da orientação adotada pela maioria dos enfoques convencionais - marcada por uma visão reducionista do bem-estar, por um manifesto produtivista, e por desrespeito da natureza e da base de recursos físicos -, mas isso não significa que podem mesclar-se automaticamente para dar lugar a um novo paradigma. Como apontado por Sutcliffe (1995), a conveniência de combinar estes dois conceitos críticos de desenvolvimento, de estudar as suas relações e de promover estratégias que levem em conta as necessidades de ambos, não pode esconder que, muitas vezes, as tentativas de apresentá-los de forma conjunta refletem mais as boas intenções que a coerência analítica. Neste contexto, a análise dos requerimentos que levanta o avanço de uma nova noção de desenvolvimento, é uma opção promissora, que pode convergir tanto na perspectiva do desenvolvimento humano, como na da sustentabilidade. A este respeito, é de grande interesse a aproximação UI Haq (1999) sugerindo quatro requisitos principais para uma nova noção de desenvolvimento: geração de meios de vida, equidade, sustentabilidade e capacitação, que poderia muito bem ser interpretada como suas dimensões econômica, social, ecológica e política.

O **âmbito** da análise do desenvolvimento é outro, das principais questões que precisam elucidar para poder dar novos passos à frente. Se historicamente o desenvolvimento foi estudado e avaliado, especialmente no contexto dos Estados-nação, como principal e quase único espaço emancipatório, hoje em dia seu exame requer contemplar processos que operam e interagem em diferentes âmbitos e escalas, dando lugar a dinâmicas cujas análises tornam-se mais e mais complexas. A partir desta perspectiva, devemos considerar, em primeiro lugar, os processos globais, como reflexo da incontestável universalidade do desenvolvimento na atualidade. É certo que não existe uma cultura universal, nem a mesma percepção de alguns fenômenos em uns e outros lugares. Certo também que os anseios das pessoas se encontram peneirados distintas referências locais. Mas além destas considerações, a vida de todas as pessoas afetadas pela globalização, por uma universalidade factual (COROMINAS, 2007), determina a existência dos seres humanos através de uma complexa e densa rede de relações de interdependência.

Neste contexto, o apelo ao relativismo cultural e a negação de valores universais, podem acabar constituindo instrumentos para mascarar os vínculos reais de exploração e marginalização existentes no mundo e que é a origem do sofrimento de milhões de seres humanos e da ausência de oportunidades para os mesmos. Além disso, a reivindicação por referências básicas que permitam dispor de códigos compartilhados, capazes de garantir a expansão das capacidades de liberdade e igualdade de direitos, não implica de forma alguma negar a diversidade cultural, nem a potencialidade - para o desenvolvimento

humano e a sustentabilidade - formas locais de organização social compatíveis com aqueles<sup>21</sup>. Daí, a importância de vincular a reinterpretação do conceito de desenvolvimento e análises dos mecanismos regulatórios globais que permitam a promoção do desenvolvimento humano e a sustentabilidade em uns e outros lugares; que possibilitem, em suma, que o desenvolvimento da globalização não impeça a globalização do desenvolvimento, entendida esta como a universalização do bem estar humano.

No entanto, a consideração de um quadro de referências e um marco global não pode ser levantada em oposição à realidade diversa dos processos de desenvolvimento em uns e outros lugares. A este respeito, há muitas abordagens adotadas nos últimos tempos para a nova realidade do território não como âmbito, mas também como sujeito dos processos de desenvolvimento. A reavaliação dos espaços e locais e o aproveitamento das potencialidades próprias dos diferentes âmbitos territoriais constituem, a partir desta perspectiva, pilares de uma estratégia capaz de operar em diferentes escalas, frente a levantamentos meramente defensivos ou particularistas ante o fenômeno da globalização. Por respeito ao âmbito dos Estados-nação, não pode ser óbvio que os mesmos sigam constituindo uma realidade capaz de condicionar aspectos relevantes do processo de desenvolvimento, por mais que tenha perdido boa parte de sua capacidade de gestão sobre os mesmos. Finalmente, é preciso considerar também a articulação entre um e outro âmbitos, entre um e outro processos, o que tem a ver com a margem de manobra existente em diferentes espaços econômicos e sociais (MARTÍNEZ GONZÁLEZ - TABLAS, 2002) e também com o diferente papel que as instituições podem desempenhar em uns e outros<sup>22</sup>.

Por último, e referindo-se a **perspectiva metodológica**, é preciso salientar que o empenho em redefinir o desenvolvimento a partir de uma nova visão, de acordo com os problemas e desafios do momento presente, requer a adoção de uma abordagem multidisciplinar. Frente à inclinação economicista dominante nos estudos sobre desenvolvimento ao longo de várias décadas, os defensores pós-desenvolvimentista enfatizam a adoção de uma abordagem principalmente antropológica. No entanto, tanto a multidimensionalidade do conceito de desenvolvimento, como a interação e a articulação entre os âmbitos do mesmo, exigem a participação de distintas aproximações que vão desde as tradicionais – econômica, sociológica, política, antropológica – a outras, hoje essenciais, como são a ecológica ou a relacionada com a informação e comunicação.

---

<sup>21</sup> Essas referências, cuja pertinência tem sido objeto de fortes controvérsias nos últimos anos – estariam alinhadas com a preocupação posta por Marta Nussbaum por oferecer *“las bases filosóficas para una explicación de los principios constitucionales básicos que deberían ser respetados e implementados por los gobiernos de todas las naciones, como mínimo indispensable para cumplir la exigencia de respeto hacia la dignidad humana”* (NUSSBAUM, 2002).

<sup>22</sup> Em outro ponto debati a conveniência de distinguir entre a função de regulação e a função das agências quando se analisa o potencial das instituições para a promoção do desenvolvimento de uma ou outras áreas.

Além disso, os debates teóricos sobre o desenvolvimento são inseparáveis das propostas concretas decorrentes da mesma, tornando difícil a aceitação de qualquer paradigma cuja tradução prática é difícil de traduzir. Isso exige um especial esforço na área de avaliação, propiciando a busca de referências precisas que permitam avaliar avanços ou retrocessos em termos de desenvolvimento, que se referem à complexa questão dos indicadores. A este respeito, é preciso considerar não só a diversidade do mesmo – simples e complexos, quantitativos e qualitativos –, mas também suas próprias limitações como ferramentas de apoio para a análise de processos em que sempre haverá espaço para a interpretação e que, como expressão de uma realidade social viva, nunca poderia ser reduzida a um número.

As tentativas por quantificar aspectos concretos dos processos de desenvolvimento, requereria a utilização de magnitudes que normalmente são utilizadas em várias disciplinas científicas. Nesse sentido, a tradicional expressão monetária dos avanços e retrocessos em termos de desenvolvimento, associando unicamente variáveis como o PIB, o consumo, a economia ou o investimento é totalmente insatisfatória ao pretender adotar uma abordagem multidimensional. Além disso, é preciso marcar que a expressão monetária alguns fenômenos - e a alocação do preço correspondente - não é de forma alguma processo inocente. Como observa Gudynas (2002), referindo-se à valoração econômica do meio natural, tal atribuição reflete um tipo de racionalidade muito concreta, com base em aspectos como a maximização de benefícios ou o uso utilitarista dos recursos naturais. Isto força a contemplar novas metodologias de medição e avaliação, capazes de cobrir um número maior de indicadores e variáveis expressas em diferentes magnitudes (unidades de energia, anos de expectativa de vida, pegada ecológica, etc.), assim como também outros aspectos qualitativos difíceis de quantificar, que reforçam a necessidade de afirmar uma abordagem multidisciplinar.

Para finalizar, devo enfatizar que os esforços para rever o conceito de desenvolvimento não podem ignorar o caminho seguido durante muitas décadas pela economia de desenvolvimento e, mais geralmente, pelos *estudos sobre desenvolvimento*. Não a partir do zero, mas as considerações e o estudo de uma trajetória anterior – com os erros, mas também com contribuições importantes –, que tira algumas lições fundamentais. Por um lado, a constatação do fracasso associada a uma noção produtivista, predatória de recursos e, muitas vezes, contra a vontade e as aspirações do povo, uma forma de compreender o desenvolvimento que, como observado, levou ao mau-desenvolvimento. Mas, por outro lado, é preciso reconhecer que esse fracasso, apesar de seu alcance mundial e seu envolvimento Intergeracional, teve uma diferente tradução histórica sobre uns e outros lugares e conseqüências bem distintas sobre umas e outras sociedades. Nem o mau desenvolvimento tem tido as mesmas repercussões para uns e para outros, nem a maioria das vítimas foram - ou são - concentradas nas mesmas regiões

do mundo. Portanto, a necessidade já expressa de superar a dicotomia do conceito de desenvolvimento/subdesenvolvimento, por não responder adequadamente às exigências de um quadro teórico como o que hoje se requer, não pode supor o abandono da equidade como referência essencial na hora de analisar os processos<sup>23</sup>. A recusa em usar categorias como *países desenvolvidos e subdesenvolvidos* nos termos em que estes conceitos foram totalmente levantados até hoje, não significa obviar uma realidade caracterizada pela enorme desigualdade de oportunidades que tem os seres humanos em umas e outras áreas do mundo, e também, cada vez mais, dentro de cada país.

O conjunto de reflexões levantadas não pretende reduzir o debate a uma questão meramente conceitual, como se a realização de uma maior precisão teórica sobre o conceito de desenvolvimento dotasse automaticamente a este alcance prático, para o desenvolvimento, independentemente dos interesses envolvidos, da relação de forças sociais e, em última análise, independentemente da política. Mas não é verdade que a teoria tem sido muitas vezes utilizada como uma cobertura para tomar decisões políticas, pelos avanços que podem surgir na interpretação teórica da realidade social e na consequente precisão conceitual, contribuiu, em alguma medida, para restringir o campo de argumento daqueles que - contra tantas evidências - se empenham em manter as velhas suposições, assim como fornecer uma base mais sólida a essas propostas orientadas a transformar a realidade com o objetivo de ampliar as opções de vida atual e das futuras gerações, ou seja, orientadas para o desenvolvimento das pessoas e das sociedades.

## **EPÍLOGO: DESENVOLVIMENTO, MAU DESENVOLVIMENTO E CRISES**

Quando este ensaio estava praticamente completo, uma nova variável veio adicionar ao conjunto de elementos que influenciam os processos de desenvolvimento na atualidade. De fato, uma grave crise econômica, de proporções sem precedentes nas últimas décadas, ameaça a existência de milhões de seres humanos em umas e outras partes do mundo, determinando as estratégias dos governos e organismos multilaterais para o bem-estar do desenvolvimento.

A primeira questão levantada por esta nova crise se refere ao caráter da mesma. Estamos ante um fenômeno conjuntural, ante uma manifestação de vulnerabilidade, característica do capitalismo global de nossos dias, que mais cedo ou mais tarde encontrará mecanismos de correção - como apontam alguns -, ou, pelo contrário, nos encontramos, ante uma crise sistêmica - como observaram outros -? Em nossa opinião, com independência de aspectos mais ou menos conjunturais, podem ajudar a aliviar ou

---

<sup>23</sup> Mais uma vez cabe enfatizar a potencialidade da proposta de Ul Haq (1999) sobre as exigências do desenvolvimento.

agravar a crise. O certo é que determinadas características da mesma, são inseparáveis do modelo de desenvolvimento sobre o qual refletimos neste trabalho.

Com toda certeza, serão suficientes os que insistem em explicações parciais ou circunstanciais sobre os problemas presentes, recusando-se a aceitar o seu caráter estrutural. Ele se manifestará em análises e propostas que centram de novo sua atenção na brusca interrupção do crescimento econômico, depois de anos de otimismo e até mesmo euforia ou, na melhor das hipóteses, em análises e propostas que tentam resolver os aspectos mais dilacerantes do peripatético liberalismo defendido por alguns círculos do poder econômico e político. Ele deriva provavelmente de uma literatura sobre a crise completamente removida do debate sobre o desenvolvimento e desvinculada de alguns dos problemas mais graves, que ameaçam em alguns casos, e impedem em outros, o bem-estar da maioria da humanidade.

No entanto, qualquer que seja a sequência da crise e seu impacto sobre o crescimento no futuro próximo, o fato é que os elementos geradores do mau desenvolvimento seguirão presentes, se não se adotar medidas corretivas de caráter estrutural. Mas também, qualquer tentativa de recuperação do crescimento que se assenta sobre as mesmas bases de antes e, portanto, se levanta de volta a equidade, sustentabilidade ou os direitos humanos, estará condenada a novos episódios de instabilidade, cada vez mais recorrentes. A verdade é que, apesar da tentativa de alguns em apresentar como o indiscutível triunfo do atual modelo de globalização, o crescimento experimentado pela economia mundial durante os últimos anos, tem representado – como já observou alguns - um voo louco para frente, cuja fragilidade havia acabado de manifestar-se de forma dramática.

Pouco tempo atrás, em um artigo, C. Berzosa argumenta que "o forte crescimento da economia mundial - especialmente em algumas partes do mundo - tem alguns toques de sinos de júbilo. Os negócios florescem e as perspectivas de negócios falam, geralmente, de um futuro promissor, no qual a produção e venda de bens e serviços deverão continuar aumentando. O bolo se amplia e com ele, as expectativas de negócios. No entanto, frente a esse alvoroço não deveria perder-se de vista que o aumento das desigualdades e da incapacidade de conter a extensão da pobreza em muitas partes do mundo, constituem, junto com a ameaça da mudança climática, alguns traços que caracterizam o atual padrão de crescimento (...) Portanto, nas atuais circunstâncias, deve-se ressaltar que a economia global está crescendo de forma desequilibrada, baseada num modelo desintegrador como social e depredador como ecológico, solidário frente a quem hoje sofre dificuldades e também com aqueles que ainda não nasceram. Um modelo que, finalmente, pode acabar se voltando contra seus impulsores, desaparecendo as otimistas expectativas estabelecidas por alguns e, o que é pior, varrendo muitas pessoas que ainda hoje, já no século XXI, esperam em muitos lugares do mundo, uma chance de escapar da pobreza. A economia

mundial passeia, mas no lombo de um tigre, cujas faces podem acabar devoradas"(C. BERZOSA E K. UNCETA, 2007). Hoje, apenas dois anos depois destas reflexões, existe um amplo consenso sobre a ausência de controle como a principal característica da situação que contribui para aumentar a desconfiança e a incerteza.

Se olharmos para o que aconteceu em outros momentos da história, podemos observar que a crise teve distintos efeitos no debate sobre o desenvolvimento. Assim, por exemplo, as questões de médio e longo prazo que ocuparam e preocuparam os pensadores em fase de expansão, como foi no século XIX, deixaram praticamente de estar presentes durante o período entre guerras, onde as preocupações de curto prazo, derivadas da gravidade da crise, centraram toda a atenção do debate. Em vez disso, uma vez estabelecida as bases para a recuperação após a revolução keynesiana, os interesses por definir e estudar os instrumentos geradores de progresso e bem-estar mais uma vez presentes, dão como resultado, o surgimento do que ficou conhecido como a economia do desenvolvimento em décadas após a Segunda Guerra Mundial.

O que aconteceu após o fim da expansão do pós-guerra e o início da crise nos anos setenta do século passado é um pouco mais complexo, em termos globais. Voltou-se a repetir novamente a prioridade para o curto prazo e o abandono dos debates sobre bem-estar. As políticas keynesianas, concebidas para estratégias de desenvolvimento de caráter nacional, se mostraram ineficazes para gerir o surgimento de novas condições do processo de produção, facilitando assim o reaparecimento em cena das propostas liberais que, se num primeiro momento foram apresentadas como saída conjuntural para a crise, logo se tornaria uma nova doutrina oficial sobre a orientação global da economia, indo tão longe a ponto de culpar as políticas de desenvolvimento seguidas até então de boa parte dos problemas encontrados.

Mas, além de diagnósticos e propostas sobre a necessidade de se reservar a chefia do mercado quase exclusivo do processo econômico, a nova ortodoxia neoliberal varreu para longe, algo de suma importância, que tinha conseguido congelar como referência quase obrigatória no debate econômico e político: a ideia do bem comum, da existência de interesses coletivos, cuja garantia se encontrava necessariamente vinculada ao papel das instituições públicas, e da noção de estado social e democrático de direito. Assim, a nova reivindicação do interesse individual como o motor do progresso e a competência frente à solidariedade como fundamento da ordem social constituem o germe de distintos problemas sociais (vinculados ao aumento das desigualdades e da marginalização de amplos setores), ecológicos (como consequência da prioridade concedida ao consumo e a ganância da rentabilidade a curto prazo, frente a eficiência e a preocupação com as futuras gerações), e políticos (abandonando-se a prioridade dos direitos humanos frente aos interesses empresariais e permitindo-se uma gradual degradação da democracia, uma vez que há aumento da violência e dos conflitos).

Como já foi referido mais atrás, o balanço das últimas décadas não pode ser menos favorável do ponto de vista da evolução dos problemas do mau desenvolvimento que começaram a surgir mesmo antes da crise dos anos setenta. O surpreendente e paradoxal desse período que agora parece ter terminado de forma abrupta, tem sido a capacidade de atingir as propostas neoliberais apresentadas como alternativas de médio e longo prazo, como fórmula universal capaz de incorporar o progresso humano, como modelo definitivamente triunfante frente a todos os experimentados anteriormente.

Nestas circunstâncias, não é fácil prever as consequências que a crise atual pode ter em debates sobre desenvolvimento. É provável - isso já aconteceu antes - que todos os esforços políticos e intelectuais se concentrem em recuperar o quanto antes - e a qualquer preço - o caminho do crescimento econômico e que, conseqüentemente, ficam adiadas todas as outras considerações, incluindo as relativas à equidade, a sustentabilidade, ou os direitos humanos, ampliando assim as características do mau desenvolvimento a que temos nos referido. Em caso de ter "sucesso", uma estratégia deste teor poderia satisfazer os interesses e preocupações de curto prazo dos grupos econômicos e setores sociais, com mais capacidade de influenciar a opinião pública e a tomada de decisões políticas, em detrimento de um desenvolvimento humano sustentável capaz de representar uma alternativa de bem estar universalizado, enquanto compatíveis com os direitos das futuras gerações. Mas isso não poderia evitar o recorrente surgimento das crises sociais, ambientais e políticas, inerentes a um modelo econômico desequilibrado, frágil, e cada vez mais instável. Daí, a urgência em propor alternativas para a atual crise econômica que vai mais além da circunstancial que, em sintonia com as exigências do desenvolvimento humano e da sustentabilidade, levando a mudanças estruturais na maneira de organizar a produção e a distribuição e o serviço das pessoas, em consonância com a preservação dos recursos.

## REFERENCIAL

ACUNÁ, C. H. y Smith, W. C. 1996. *La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales*. Desarrollo Económico 36 (141): 355-389.

AMIN, S. 1990. *Maldevelopment. Anatomy of a Global Failure*, Zed Books, London.

BANCO MUNDIAL 1998. *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington D. C.

BANCO MUNDIAL 2003. *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington D. C.

BARAN, P. (1959): *La economía política del crecimiento*. Fondo de Cultura Económica. México.

BERZOSA, C. (2006): “*Economía del subdesarrollo y subdesarrollo de la economía*”. *Principios: Estudios de Economía Política* n° 4: pp. 5-22.

BERZOSA, C. y Unceta, K. (2007): *Cabalgando a lomos de un tigre*. El País, 23 abril. Madrid.

BOSERUP, E. 1970. *The Woman's role in economic development*. George Allen and Unwin, London.

BUSTELO, P. 1998. *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Ed. Síntesis, Madrid.

CLARK, C. 1971. *Las condiciones del progreso económico*. Alianza Universidad. Madrid (primera edición en inglés, 1939).

COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO. 1987. *Nuestro Futuro Común*. Alianza Editorial. Madrid.

COROMINAS, J. 2007. *Diversidad de culturas, igualdad de derechos*. [[www.uca.edu.sv/facultad/chn/cl1170/aleman.html](http://www.uca.edu.sv/facultad/chn/cl1170/aleman.html)].

CHENERY, H. M. S. Ahluwalia, C. L.G. Bell, J. H. Dulloy, R. Jolly y D. C. Rao. 1976. *Redistribución con Crecimiento*. Tecnos y Banco Mundial. Madrid.

DANECKI, J. (ED.) 1993. *Insights into maldevelopment. Reconsidering the idea of progress*. University of Warsaw, Institute of Social Policy. Warsaw.

DEL RIO, E. 1997. *Modernidad, postmodernidad*. Talasa. Madrid.

DOYAL, L. y Gough, I. 1994. *Teoría de las necesidades humanas*. FUHEM-Icaria. Barcelona.

ESCOBAR, A. 2005. *El 'postdesarrollo' como concepto y práctica social*, pp. 17-31, En. “Políticas de economía, ambiente, y sociedad em tempos de globalización” (D. Mato, coord.). Universidad Central de Venezuela, Caracas.

ESTEVA, G. 1992. *Development*, pp. 6-25, En: “The development dictionary: a guide to Knowledge as power” (W. Sachs, ed.). Zed Books, London.

FRANK, A. G. 1971. *El desarrollo del subdesarrollo*. Cuadernos Anagrama. Barcelona.

GALBRAITH, J. K. 1967. *El nuevo Estado industrial*. Ariel. Barcelona.

GALBRAITH, J. K. 1994. *Um viaje por la economía de nuestro tempo*. Ariel. Barcelona.

GIDDENS, A. 1990. *Consecuencias de la modernidade*. Alianza Editorial. Madrid.

GOULET, D. 1999. *Ética del Desarrollo. Guía teórica y práctica*. IEPALA, Madrid.

GRIFFIN, K. y Knight, J. (Eds.) *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s*. MacMillan. London.

GUDYNAS, E. 2002. *Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible en América Latina*. DEI-UNED-UBL. San José, Costa Rica.

HIRSCHMAN, A. O. 1980. *Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo*. El Trimestre Económico 188:1055-1077.

LAL, D. 1985. *The poverty of "Development Economics"*. Harvard University Press, Cambridge.

LATOUCHE, S. 1991. *La planète des naufragés*. La Découverte. Paris.

LATOUCHE, S. 2007. *Sobrevivir al desarrollo*. Icaria. Barcelona.

MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, A. 2002. *Globalización y recomposición de los espacios económicos nacionales. El margen de manobra de las economías en entornos globales*, pp. 25-63, En "Grandes áreas de la economía mundial" (E. Palazuelos y M. J. Vara, coords.). Ariel, Barcelona.

MARTINEZ PEINADO, J. 2001. *El Capitalismo global*. Icaria. Barcelona.

MAXNEEF, M. A. 1994. *Desarrollo a escala humana*. Icaria – Nordan Comunidad, Barcelona.

MARX, K. 1853. *Futuros resultados de la dominación británica en la India*. Edición en vcastellano em Obras Escogidas de Editorial Progreso, Moscú, 1976.

MARX, K. y ENGELS, F. 1848. *El Manifiesto Comunista*. Edición em castellano de Ed. Ayuso, madrid, 1975.

MEADOWS, D. H. , Meadows, D. L., Randers, J. y Behrens III, W. W. 1972. *Los límites del crecimiento*. Fondo de Cultura Económica, México.

MEIER, G. M. y Seers, D. (eds.) 1984. *Pioneers in development*. Oxford University Press, New York.

MORAWETZ, d. 1977. *Twenty-five years of economic development: 1950 to 1975*. Word Bank, Washington.

NAREDO, J. M. 1987. *La economía en evolución*. Siglo XXI, Madrid.

NAREDO, J. M. 1997. *Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible*. Universidad Politécnica de Madrid. [<http://habitat.aq.upm.es/libros/bibliog./ra004.html>]

NUSSBAUM, M. 2002. *Las mujeres y el desarrollo humano: el enfoque de las capacidades*. Herder. Barcelona.

- PALMA, G. 1987. *Dependencia y desarrollo: una visión crítica*, pp. 21-89, En: “La teoría de la dependência. Uma revaluación crítica” (D. Seers, comp.). Fondo de Cultura económica. México.
- PERROUX, F. 1984. *Pour une philosophie du nouveau development*. Serbal-Unesco, Paris.
- PIGOU, A. C. 1920. *The economics of welfare*. Edición en castellano, Aguilar, Madrid, 1946.
- RIST, G. 2002. *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. IUDC-La Catarata. Madrid.
- ROSTOW, W. 1961. *Las etapas del crecimiento económico*. Fondo de Cultura Económica, México.
- SACHS, I. 1981. *Ecodesarrollo: concepto, aplicación, beneficios y riesgos*. Agricultura y Sociedade 18: 9-32.
- SACHS, W. (ed.) 1992. *The development dictionary: a guide to Knowledge as power*. Zed Boks. London.
- SAMPEDRO, J. L. y Berzosa, C. 1996. *Conciencia del subdesarrollo, veinticinco años después*. Taurus, Madrid.
- SCITOVSKY, T. 1986. *Frustraciones de la riqueza*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Seers, D. 1969. *The Meaning of Development*. International Development Review 11 (diciembre): 2-6.
- SEN, A. K. 1990. *Development as capability expansion*, pp. 41-58, En: “Human Development and the International Development Strategy for the 1990s” (K. Griffin y J. Knight, eds.). MacMillan, London.
- SLIM, H. 1998. *¿Qué es el desarrollo?*, pp.65-70, En: “Desarrollo y diversidad social” (M. Anderson, coord.). Icaria, Barcelona.
- SMITH, A. 1776. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Edición en castellano por Oikos-Tau, Barcelona, 1988, sobre la versión de R. H. Campbell y A. S. Skinner, Oxford University Press, 1976.
- STIGLITZ, J. 2002. *El malestar en la globalización*. Taurus, Madrid
- STREETEN, P. 1981. *First Things First: Meeting Basic Needs in Developing Countries*. Oxford University Press. Washington.
- SUTCLIFFE, B. 1995. *Desarrollo frente a Ecología*. Revista de Ecología Política, Barcelona, 9: 27-49.

TORTOSA, J. M. 2001. *El juego global: maldesarrollo y pobreza em el sistema mundial*. Icaria. Barcelona.

UL HAQ, M. 1999. *Reflections on Human Development*. Oxford India Paperbacks. Nueva Delhi.

UNCETA, K. 1999. *Globalización y desarrollo humano*. *Revista de Economía Mundial* 1: 149-162.

United Nations 2006. *Diverging Growth and Development*. World Economic and Social Survey 2006. United Nations. New York.

VIDAL VILLA, J. M. 1996. *Mundialización. Diez Tesis y otros artículos*. Icaria. Barcelona.

ZABALA, I. 1999. *Un viaje a través del tempo: 30 años de pensamiento económico feminista en torno al desarrollo*, pp. 337-363, En: "Mujeres y economía: nuevas perspectivas para nuevos y viejos problemas" ( C. Carrasco, ed.). Icaria. Barcelona.

ZABALA, I. 2006. *La perspectiva de género en los análisis y en las políticas del Banco Mundial. Su evolución y sus límites*. Servicio Editorial de la UPV/EHU. Bilbao.

*Recebido em: 10/04/2013*

*Aprovado em: 09/09/2013*

## ENSINAGENS CRIATIVAS EM DESENVOLVIMENTO: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA

Leides Barroso de Azevedo Moura<sup>1</sup>

Ana Beatriz Vasconcelos<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente relato descreve a experiência de uma disciplina ofertada pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília. A disciplina tem como objetivo produzir, discutir, integrar, contextualizar e disponibilizar conhecimentos teórico-conceituais de maneira ativa, prazerosa e mediada pela arte. Temas como conceitos de saúde, segurança alimentar e nutricional, trabalho escravo na contemporaneidade, violências e interseccionalidades, saúde global e etnodesenvolvimento são abordados por intermédio de rodas de conversa e portfólios. Os alunos produziram ensaios com combinação de texto e imagem, histórias em quadrinhos (HQs), vídeo, site interativo, artigo midiático, roteiro de filme e feira de troca de saberes. Em conclusão, a experiência de semear ideias e mobilizar forças criativas para analisar as múltiplas dimensões dos graves problemas locais e globais possibilitou reflexões acerca da transcendência das certezas e adensamento ontológico das incertezas, bem como propostas de projetos de diálogos circulares com a sociedade civil.

### PALAVRAS-CHAVE

Interdisciplinaridade; Saúde; Políticas Públicas.

### ABSTRACT

The current report describes the experience of a course offered by the Post Graduate Program in Development, Society and International Cooperation of the University of Brasilia. The course aims to produce, discuss, integrate, contextualize and provide theoretical and conceptual knowledge in an active and enjoyable way mediated by art. Topics such as concepts of health, food and nutritional security, slave work in present days, violence and intersectionalities, global health and ethnodevelopment are addressed through rounds of conversation and portfolios. Students produced essays with a combination of text and image, comics, video, interactive website, media article, film script and a workshop of knowledge exchange. Concluding, the experience of sowing ideas and mobilizing creative forces to analyze the multiple dimensions of serious local and global problems allowed reflections on the transcendence of the certainties and the denseness of the ontological uncertainties, as well as proposals of circular dialogue projects with civil society.

---

<sup>1</sup> Doutora em Ciência da Saúde. Professora Adjunta do Departamento de Enfermagem, da Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília – UnB. [lmoura@unb.br](mailto:lmoura@unb.br)

<sup>2</sup> Doutoranda do Programa de Pós Graduação de Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM. Universidade de Brasília – UnB. [anabeatriz.ab@gmail.com](mailto:anabeatriz.ab@gmail.com)

## INTRODUÇÃO

A disciplina ‘Desenvolvimento e Saúde’ é ofertada pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, do Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares - CEAM, da Universidade de Brasília. Ela tem como objetivo produzir, discutir, integrar, contextualizar e disponibilizar conhecimentos teórico-conceituais e ferramentas para dialogar com a sociedade, circular informação acadêmica e proporcionar atividades educativas sobre temáticas relacionadas ao desenvolvimento e saúde. Em um cenário de direitos defendidos em importantes manifestações que resgatam a rua como lugar de poder, de participação social, de lócus de politicidade do ser, de convite permanente ao desenvolvimento para além de seus mitos, estereótipos e caricaturas neoliberais, faz-se necessário refletir acerca da necessidade de (re)aprender a olhar e decifrar as múltiplas realidades e dimensões da complexidade da saúde humana e planetária, bem como dos processos gerativos e destrutivos de cidadania e qualidade de vida na contemporaneidade. A disciplina argumenta que a arte da ensinagem transcende a estética e constitui-se numa linguagem para construir e comunicar narrativas visuais, encorajar o pensamento crítico e sensibilizar ideias e concepções de desenvolvimento que reposicionem a pessoa humana no centro das decisões civilizatórias. O processo de ensinagem é compreendido como uma degustação de saberes:

Na ensinagem, o processo de ensinar e apreender exige um clima de trabalho tal que se possa saborear o conhecimento em questão. O sabor é percebido pelos alunos, quando o docente ensina determinada área que também saboreia, na lida cotidiana profissional e/ou na pesquisa e socializado com seus parceiros na sala de aula. Para isso, o saber inclui um saber o quê, um saber como, um saber porque e um saber para quê (ANASTASIOU, 2001; p 4)

Desta forma, a dinâmica processual da educação requer busca permanente por parte de educadores e educandos, de novos e antigos usos de ferramentas metodológicas numa vigilância epistemológica zelosa e reflexiva acerca das bases do método científico, seus limites e possibilidades éticas. Para tal, a arte se apresenta como uma das múltiplas possibilidades de apreensão de conteúdos complexos, um espaço de integração entre a academia e a vida e a construção de novas utopias.

Outra característica da ensinagem é que ela possibilita analisar os construtos teóricos sobre desenvolvimento presentes na intertextualidade dos discursos nos textos temáticos selecionados. Procura-se decifrar nos textos a contradição desses discursos de desenvolvimento e o mosaico de incertezas que o debate desenvolvimentista promoveu sob a égide do neoliberalismo econômico que manteve no âmbito nacional e

internacional um cenário de desigualdades em múltiplas dimensões. São desigualdades que ameaçam a qualidade de vida, as liberdades substantivas (SEN, 2000), o exercício democrático da cidadania participativa e a expansão das potencialidades de saúde das pessoas, famílias, comunidades e dos grupos sociais.

Assim, tomando como base as Teorias das Aprendizagens Significativas e Colaborativas, bem como o marco conceitual de que o desenvolvimento e a saúde são conceitos essenciais para discernir as dinâmicas relacionadas à promoção e manutenção da qualidade de vida da população, a disciplina assumiu que os conhecimentos produzidos devem transcender os espaços formais da educação superior, da estrutura econômica da realidade e produzir capilaridade de diálogos com os diversos níveis da educação e setores da sociedade (MOURA, 2008).

Encorajar um aprendizado libertário, participativo e prazeroso mediado pela arte representa uma escolha coerente com uma concepção filosófica de educação que é defendida pelos docentes para a disciplina em questão. Assim, pretende-se despertar os discentes para uma infinidade de possibilidades de utilização das produções acadêmicas desenvolvidas na temática do desenvolvimento e saúde. Os discentes são encorajados a aplicar esses conhecimentos produzidos de maneira a influenciar suas relações próximas em seu ambiente de trabalho, na gestão dos projetos institucionais e voluntários, em grupos cívicos, religiosos e redes sociais, em conselhos e espaços institucionais de controle social.

Acredita-se que propor e coordenar estratégias e intervenções virtuosas de ativação de desenvolvimento é convite inadiável para discentes e docentes dos programas interdisciplinares brasileiros que abordam conceitos fundantes da contemporaneidade: desenvolvimento, sociedade, direitos humanos e cooperação internacional.

Com o intuito de descrever a vivência proporcionada pela disciplina, o artigo apresenta sucintamente uma tentativa de interagir nos múltiplos sentidos humanos, construir novos conhecimentos e estimular narrativas de inteligências reflexivas de um coletivo de profissionais oriundos de diversos campos disciplinares. O texto está dividido em três etapas: um menu-degustação de alguns dos temas incluídos no conteúdo programático da disciplina, uma descrição de algumas das ferramentas pedagógicas adotadas e um relato de autoria de uma das alunas da disciplina que apresenta parte das narrativas dos próprios discentes, agentes ativos do processo de aprendizagens complexas.

A oportunidade de mobilizar forças criativas para compreender as múltiplas dimensões dos graves problemas globais e locais - mediada pela arte - possibilitou reflexões para transcendência de certezas e adensamento ontológico de incertezas, bem como para diálogos entre conhecimentos, saberes e práticas sociais.

Diante destas considerações, o objetivo do presente relato é descrever a experiência, a estratégia de aprendizagem e o processo de ensinagem de uma disciplina

que procura refletir, discutir, aplicar e disseminar a produção de conhecimento sobre a interface entre desenvolvimento e saúde na perspectiva da interdisciplinaridade.

## **MENU-DEGUSTAÇÃO DE TEMAS DISCUTIDOS**

### **SAÚDE: UMA DANÇA CONCEITUAL**

Saúde é conceito histórico-político e socialmente construído. Compreender as bases teóricas das definições e conceitos cunhados para o termo demanda considerar a multidimensionalidade das diversas disciplinas do campo das ciências da vida, humanas e tecnológicas. É preciso analisar a arquitetura das construções teóricas que se movem no tempo, nas dinâmicas societárias, nas diversidades culturais, nas articulações entre as ações dos sujeitos e a estrutura social, nas trajetórias e nos territórios.

Vale ressaltar que esses múltiplos conceitos e abordagem coexistem e continuam sendo utilizados nos documentos, na produção acadêmica e nos discursos. Percebe-se que algumas tentativas de conceituar a saúde não passam de definições colonizadoras e ideológicas, concebendo-a numa perspectiva positivista como ausências: de doenças, de distúrbios mentais e comportamentais, de equilíbrio funcional e fisiológico.

Nessa lógica linear de pensamento, típica de um período histórico de dominação produzida pelo dualismo cartesiano, a abordagem biologicista descreve a saúde a partir de uma perspectiva unicausal com reduzida análise dos processos sociais de adoecimento e sem exame dos determinantes econômicos, sociais, culturais e políticos. Assim, pratica-se uma procura vigilante por um agente etiológico para compreender e controlar as doenças sem captar a interação perversa entre desigualdades - raça, gênero, classe-, pobreza e adoecimento. Com isso, numa ideologia liberal iluminista e normatizadora não existe saúde na presença de doença. Essa lógica gerou o modelo sanitarista, campanhista e higienista que predominou por muitas décadas no Brasil e contribuiu para o apagamento das fronteiras históricas, culturais e bioéticas da saúde.

Seguindo na esteira da história, adota-se uma concepção funcionalista na definição de saúde. Christopher Boorse (1977), filósofo da área da medicina, propõe a Teoria Bioestatística da Saúde e defende novamente um conceito de saúde pautado pela ausência de doença. Essa teoria avança ao desvelar aspectos importantes da saúde, mas tende a limitar a compreensão da complexidade que o conceito demanda.

Já em uma abordagem estruturalista, os fatores histórico-estruturais característicos da sociedade brasileira são analisados para definir saúde como um estado de bem estar nas múltiplas dimensões da condição humana. Entretanto a medida de bem estar descrita tem uma base estruturante na economia e não explica a instabilidade da produção das desigualdades sociais, econômicas e ambientais nos processos de viver, adoecer e morrer.

Ao mesmo tempo, numa abordagem marxista, defender e reconceituar a saúde envolve resgatar a importância da consciência societária de que saúde é bem comum e seu acesso é direito universal. A abordagem auxilia na compreensão dos modos de produção capitalista e no entendimento da relação entre trabalho, saúde e capital. Entretanto não houve uma preocupação com a produção do capital e divisão sexual do trabalho baseada em gênero e assimetria de poderes. Importante ressaltar que o Estado, os movimentos sociais e organismos da sociedade civil, especialmente na década de oitenta, contribuíram para a construção de uma das mais importantes conferências de saúde, que descreve os avanços nas discussões conceituais:

Define-se no contexto histórico de determinada sociedade e num dado momento de seu desenvolvimento, devendo ser conquistada pela população em suas lutas cotidianas. Em seu sentido mais abrangente, a saúde é a resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso a serviços de saúde. É assim, antes de tudo, o resultado das formas de organização social da produção, as quais podem gerar grandes desigualdades nos níveis de vida (CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE, 1987, p.382).

Novas correntes teóricas contribuem e coexistem na ampliação do conceito de saúde. Numa visão construtivista, especialmente percebida nos trabalhos no início da década de noventa, verifica-se que a descrição de saúde passa a incorporar a necessidade de compreensão da sociabilidade contemporânea. Percebe-se uma interpenetração de conceitos como: desigualdades étnico-raciais, iniquidade social, violências, processos estruturais e estruturantes dos espaços de produção da saúde e do adoecimento do corpo. O cenário envolve os primeiros anos da nova Constituição Brasileira e o início do funcionamento do maior sistema de saúde do mundo: o SUS. Um sistema que foi resultado da redemocratização e contrato político de construção de um Estado democrático de direito. Entre avanços e retrocessos do SUS percebem-se práticas e discursos de rompimento com um Estado mínimo, mas evidências de agravamento do ‘estado de saúde’ de partes essenciais do sistema.

Na primeira década do século XXI, o modelo ecológico de saúde passa a resgatar os efeitos do ambiente sobre a pessoa e vice-versa, as características culturais, as vulnerabilidades sociais, os riscos e as perdas de autonomia, as dimensões econômicas, os determinantes sociais da saúde, o compromisso com a justiça social, o desenvolvimento humano e a participação comunitária. Analisa-se a sustentabilidade das relações e interações familiares e as estruturas de apoio, bem como a importância das redes de proteção social e cuidado da qualidade de vida das populações. O modelo social-ecológico percebe saúde em sua complexa relação com os sistemas ambientais, políticos,

organizacionais, societários, interpessoais e constrói uma análise sistêmica da inserção das populações nos territórios e dos embates civilizacionais.

Outras construções não hegemônicas do conceito de saúde envolvem construtos teóricos que tratam da dimensão matricial essencial das necessidades humanas básicas, gênero, bem comum e direitos humanos universais, saúde baseada em evidências do desenvolvimento de um Estado-Nação para além da lógica da industrialização. Novas e antigas contribuições teóricas continuam sendo utilizadas na composição do mosaico conceitual que tenta dar conta da amplitude que a saúde humana representa. As interfaces entre justiça social e equidade social precisam ser estudadas a fim de ampliar a compreensão do papel das políticas públicas na proteção de direitos e sustentabilidade dos territórios sob a égide de um pacto federativo democrático e participativo.

### ***TRABALHO EM CONDIÇÕES ANÁLOGAS ÀS DA ESCRAVIDÃO: GENÁRIOS DO BRASIL CONTEMPORÂNEO***

Na discussão do trabalho escravo do século XXI enfatiza-se que o trabalho, historicamente valorizado como instrumento universal de emancipação humana, passa a ser experimentado por um expressivo grupo populacional como exploração, opressão, violência e violação de direitos. Partindo da totalidade da relação capital-trabalho e da precarização das condições do trabalho, a disciplina coloca ênfase na discussão do trabalho escravo e discute a importância da inibição de práticas de exploração.

Imagens das denúncias do problema nos territórios nacionais e interacionais são apresentadas em forma de documentários e relatórios. A dimensão territorial, simbólica e existencial da escravidão contemporânea é tema disparador de perguntas e inquietações que não se encerraram no momento da sala de aula. As violências, a multidimensionalidade da pobreza, as ausências estruturais, as “teias do poder” descritas nas atividades relacionadas com pecuária, carvão vegetal e desmatamento estão inseridos nos vídeos e textos discutidos, com destaque para o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo.

Além disso, distinguem-se violências, conflictualidades e criminalidades em algumas das situações discutidas (ZALUAR, 2007). A disciplina trata de captar coletivamente a interface entre os conceitos do desenvolvimento, saúde, trabalho e segurança e os efeitos da globalização sobre a vida humana (BAUMAN, 1999).

### ***SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: DESAFIOS DA INTERSETORIALIDADE***

A articulação entre os campos do desenvolvimento e da saúde teve início com a análise do Relatório do Desenvolvimento Humano e dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, apontando os indicadores principais e a situação brasileira no contexto internacional. Este primeiro diálogo alicerçado em textos nacionais sobre a saúde no país,

abriu as portas para o questionamento dos temas seguintes, entre estes a questão da segurança alimentar e nutricional como componente intrínseco da saúde e do desenvolvimento.

Destacamos aqui, a questão alimentar e nutricional, por ser essa a temática central da formação acadêmica e atuação profissional de dois discentes da disciplina, centrada principalmente na implantação de programas nacionais de nutrição. Neste sentido, a disciplina buscou construir o tema a partir de diferentes ângulos, possibilitando uma análise contextualizada das dimensões implicadas na teoria e na prática da segurança alimentar e nutricional.

A segurança alimentar e nutricional inclui o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente por meio de práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que seja ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentável. Enquanto objetivo político e social, a segurança alimentar e nutricional pressupõe uma convergência de políticas, ações e comportamentos que resultem em seu alcance global e localmente. Assim, diversos enfoques são necessários para promover o conhecimento abrangente que o tema exige.

Entre as estratégias adotadas, encontraram-se a análise de artigo científico focada nos resultados das ações de governo para combate à fome; vídeos sobre a relação ambiente, produção de alimentos e uso de agrotóxico; palestra com especialista cujo relato de experiência apresentou os dilemas de trabalhadores de cozinhas coletivas e de restaurantes do Rio de Janeiro; a experiência da ajuda humanitária internacional e, por fim, os ensaios fotográficos refinando aspectos pessoais, sociais e ambientais da questão nutricional.

A opção pedagógica motivou diferentes abordagens. Assim, a partir de resultados específicos alcançados por programas nacionais de combate à fome, foi possível traçar uma trajetória da atuação brasileira na cooperação internacional, especialmente na África; debater a valorização assimétrica da mão de obra –merendeiras- que lida com a produção de refeições coletivas e aquela que lida com as preparações culinárias reconhecidas como “especiais” - chefes de cozinha-; reconhecer o acesso à terra e água como aspectos vitais para a segurança alimentar dos povos indígenas e desse modo aterrissar na dimensão local, territorial e particular da relação alimento, ambiente, saúde e desenvolvimento.

## **MENU DE METODOLOGIAS ATIVAS NA ENSINAGEM DO DESENVOLVIMENTO**

No tocante à abordagem didático-pedagógica da disciplina, a metodologia envolve dinâmicas interacionistas que permite o compartilhamento de ideias e a busca ativa de informações baseadas em evidências, englobando as seguintes atividades:

- Portfólio de leitura crítica baseado em perguntas elaboradas pelos alunos e sínteses construídas a fim de potencializar o conhecimento;
- Mostra fotográfica e ensaio teórico para apresentação da exposição “Desenvolvimento e Saúde”; e
- Produção de material multimodal para ampliar a capilaridade da disseminação do conhecimento produzido na temática de desenvolvimento e saúde: produção de gibis, elaboração de roteiros de documentários, produção de vídeo, criação de site para divulgar os produtos elaborados pela disciplina, produção de artigo para jornais e revistas locais e proposta de atividade de extensão envolvendo alunos de graduação.

Para efeito deste artigo, apresentaremos em detalhe apenas a proposta do portfólio de leitura crítica na temática do desenvolvimento.

O portfólio de participação é uma das ferramentas de avaliação processual da aprendizagem e instrumentaliza o engajamento do pós-graduando nas discussões temáticas do conteúdo programado proposto pela disciplina. Seu objetivo é promover uma sensibilização prévia acerca da temática a ser discutida em sala de aula e ampliar o processo de “reflexão-ação-reflexão” e o protagonismo no percurso do processo de construção do conhecimento.

Os acadêmicos deverão procurar nas diversas bases de dados artigos de revistas indexadas, bem como em outras fontes, informações relacionadas ao tema a ser abordado em aulas selecionadas. Assim, em momentos diferentes no semestre - conforme dias propostos no cronograma da disciplina-, os acadêmicos trarão os resultados de sua pesquisa e contribuirão nas discussões em sala de aula com informações baseadas em evidências, mas também baseadas na própria curiosidade intelectual despertada durante a leitura dos textos ou apresentação dos vídeos.

### ***DESCRIÇÃO DAS ETAPAS DA COMPOSIÇÃO DO PORTIFÓLIO***

- Ler e Perguntar: Leia o material fornecido como referência para a aula. Após a leitura do texto elabore uma pergunta que expresse sua curiosidade intelectual durante a leitura do texto. Refine a pergunta quantas vezes forem necessárias.
- Perguntar e Pesquisar: Procure nas bases de dados, portais e sites de bibliotecas eletrônicas um material que discuta aspectos que ajudem a responder a sua pergunta. Os materiais podem ser provenientes de diferentes tipos de fontes de informação: artigo, capítulo de livro, divulgação científica em anais de congresso, vídeo, poesias, jornais e músicas.
- Pesquisar e Diversificar: Explore e identifique o tipo de material que você escolheu para buscar respostas à sua pergunta. Verifique se o material apresenta uma abordagem interdisciplinar... Recomenda-se variar o tipo de fonte de

material escolhido no decorrer das semanas de composição do portfólio. Assim, se foi escolhido um artigo de uma revista indexada para a primeira semana do portfólio seria interessante utilizar outro tipo de comunicação científico-informativa para compor o portfólio na aula seguinte.

- **Sintetizar e Analisar:** Qual pergunta você respondeu com sua busca? Escreva sua pergunta e uma síntese sobre os resultados que você encontrou em sua pesquisa. Pode ser uma síntese no formato de uma mini-resenha crítica, um ensaio teórico que apresente novas inquietações, suas conclusões provisórias, seu diálogo com o autor do texto lido. Procure relacionar sua síntese com a temática do desenvolvimento, saúde e complexidade. Anexe no portfólio uma cópia do material utilizado.
- **Apresentar e Validar:** Esteja preparado para compartilhar seus resultados em cada uma das aulas selecionadas para apresentação do portfólio. Lembre-se, essa também é uma estratégia de ampliar seu conhecimento por intermédio da apresentação ao coletivo – colegas da classe- e da ressonância oferecida por eles. Assim como você se propôs a pesquisar e encontrar respostas para suas perguntas, o grupo se dispõe a interagir e oferecer novos olhares interdisciplinares e sugerir autores que publicam materiais abordando dimensões de sua pergunta. O resultado beneficia o conhecimento coletivo, promove um momento de crescimento pessoal, refinamento da habilidade de perguntar e buscar respostas em diferentes fontes, incentiva a curiosidade investigativa de cada discente, mas acima de tudo produz diálogos horizontais. O educador divide o “poder” de selecionar e indicar textos e demais materiais, bem como abre espaço para aprofundar a habilidade de perguntar e de exercitar a capacidade de sintetizar criticamente os materiais consultados.
- **Auto-Avaliar:** O portfólio é avaliado mediante um instrumento de autoavaliação preenchido pelo aluno e anexado na pasta. As informações devem contribuir para aprofundar o conteúdo programado conforme os pressupostos das metodologias ativas de aprendizagem.

Além do portfólio de leitura, a disciplina adotou também a tematização de imagens fotográficas sobre desenvolvimento e saúde. Por intermédio da linguagem fotográfica objetiva-se a produção de ensaios conceituais imagéticos dos temas abordados em sala de aula e das leituras realizadas. As imagens medeiam e facilitam a compreensão da relação entre o ser humano, o mundo, seus múltiplos sentidos e significados e constituição de subjetividades. Assim, a fotografia como um objeto multissemiótico é usada para desencadear outras formas de narrativas do cotidiano e enriquecer a análise interpretativa dos temas relacionados ao desenvolvimento e refletir sobre leituras discursivas e narrativas imagéticas de interdiscurso.

### ***RELATO DA EXPERIÊNCIA DISCENTE***

Refletir sobre determinado fenômeno, a partir de linguagens não usuais ou por si só diferentes daquelas habitualmente empregadas na produção científica, constitui um desafio para qualquer estudante de pós-graduação. Igualmente desafiador é revisitar temas próximos ao interesse pessoal, ao objeto de estudo ou mesmo à prática profissional, com olhar modificado pelo aguçamento de novas percepções. Estes desafios parecem ser a essência das atividades propostas na disciplina de Desenvolvimento e Saúde que buscaram, ao mesmo tempo, inspirar uma visão sensível e abrangente sobre o desenvolvimento e possibilitar entre estudantes, professores e convidados, interações capazes de provocar um conhecimento inovador.

As atividades acadêmicas foram marcadas pela multiplicidade de estratégias: portfólio de leitura, painel integrado, vídeos, documentários e ensaios fotográficos - cujo ponto de intersecção foi o diálogo circular, o que fez com que questões muitas vezes conhecidas adquirissem novos sentidos e fossem percebidas de modo diferente.

A articulação entre os campos do desenvolvimento e da saúde teve início com a análise do Relatório do Desenvolvimento Humano e dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, apontando os indicadores principais e a situação brasileira no contexto internacional. Este primeiro diálogo alicerçado em textos nacionais sobre a saúde no país, abriu as portas para o questionamento dos temas seguintes, entre estes a questão da segurança alimentar e nutricional como componente intrínseco da saúde e do desenvolvimento.

Destaco aqui, a questão alimentar e nutricional, por ser essa a temática central da minha formação acadêmica e atuação profissional, centrada principalmente na implantação de programas nacionais de nutrição. Neste sentido, a disciplina buscou construir o tema a partir de diferentes ângulos, possibilitando uma análise contextualizada das dimensões implicadas na teoria e na prática da segurança alimentar e nutricional.

A segurança alimentar e nutricional inclui o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente por meio de práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que seja ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentável. Enquanto objetivo político e social, a segurança alimentar e nutricional pressupõe uma convergência de políticas, ações e comportamentos que resultem em seu alcance global e localmente. Assim, diversos enfoques são necessários para promover o conhecimento abrangente que o tema exige.

Entre as estratégias adotadas, encontraram-se a análise de artigo científico focada nos resultados das ações de governo para combate à fome; vídeos sobre a relação ambiente, produção de alimentos e uso de agrotóxico; palestra com especialista cujo relato de experiência apresentou os dilemas de trabalhadores de cozinhas coletivas e de restaurantes do Rio de Janeiro; a experiência da ajuda humanitária internacional e por

fim, os ensaios fotográficos refinando aspectos pessoais, sociais e ambientais da questão nutricional.

A opção pedagógica motivou diferentes abordagens. Assim, a partir de resultados específicos alcançados por programas nacionais de combate à fome, foi possível traçar uma trajetória da atuação brasileira na cooperação internacional, especialmente na África; debater a valorização assimétrica da mão de obra (merendeiras) que lida com a produção de refeições coletivas e aquela que lida com as preparações culinárias reconhecidas como “especiais” (chefes de cozinha); reconhecer o acesso à terra e água como aspectos vitais para a segurança alimentar dos povos indígenas e desse modo aterrissar na dimensão local, territorial e particular da relação alimento, ambiente, saúde e desenvolvimento.

Os ensaios fotográficos, realizados livremente pelos participantes, trouxeram muito da complexidade da temática para a sala de aula, agregando sentido novo ao meu entendimento. Entre estes, os registros sobre a insegurança alimentar vivenciada por moradores de rua; a amamentação como direito ao primeiro alimento, fonte ao mesmo tempo de afeto e energia; as condições sanitárias, ambientais e sociais de famílias com crianças que vivem do lixo; e um vídeo relatando a luta de uma comunidade africana para garantir água e terra, foram algumas das expressões encontradas pelos participantes para retroalimentar esse diálogo. Considero que as experiências de “fotógrafos do desenvolvimento”, que cada um pode viver durante a disciplina, foram fundamentais para a qualificação do diálogo circular proposto inicialmente.

Um ganho substancial foi a aproximação do objeto de estudo ao cotidiano de cada um, provocando um olhar quase antropológico sobre esse objeto. Não faltaram aos estudantes o envolvimento e o compromisso com o conhecimento gerado em sala de aula. Isso foi ratificado pelos trabalhos do painel integrativo, que por meio de diferentes linguagens expressaram a visão sobre o processo de desenvolvimento e seus reflexos na saúde da população. Em duplas, os estudantes produziram: um artigo jornalístico sobre segurança alimentar e desenvolvimento no nível local; um filme de animação sobre a luta de uma comunidade africana contra uma grande corporação multinacional; um roteiro de filme sobre erradicação da febre amarela e dengue; duas cartilhas sobre os objetivos de desenvolvimento do milênio e um *folder* divulgando a produção dos estudantes indígenas na graduação e pós-graduação.

Os depoimentos dos estudantes reafirmam a opção pedagógica e as ferramentas adotadas na disciplina:

Pensar em desenvolvimento numa perspectiva metodológica de ensino tradicional já é algo complexo, devido à característica multissetorial do desenvolvimento. A questão do aporte da arte como forma de avaliação e produção da disciplina demandou maior esforço, tanto em conhecer as bases teóricas quanto a desenvolver da melhor forma possível produtos atrativos e

interessantes para a disciplina. A experiência foi gratificante. Gostei muito do que produzimos. A troca de experiências foi fundamental. É muito bom ver, ao concluir a disciplina, que temos algo palpável que poderá ser utilizado em outros momentos para disseminar o conhecimento apreendido. (DUARTE, 2013).

Estimular a intuição e criatividade dos alunos-pensadores para a reflexão sobre tema tão caro e importante aos seres humanos está em consonância com esta nova Ciência (mais qualitativa e sensível, e menos quantitativa e formalista) de grandes intelectuais como Edgar Morin, Boaventura de Sousa Santos, Pedro Demo, Maria Cecília Minayo e tantos outros. Estes novos cientistas têm defendido a importância de um pouco de alma, sensibilidade e criatividade para compor o método científico; e isso será, sem dúvida, um diferencial para os estudiosos do tema "desenvolvimento" que já esteve tão desfocado do bem-estar e felicidade humano, mas que agora se dá conta disso e tenta evoluir com mentes brilhantes e sensíveis aos reais anseios da civilização humana. Esta disciplina refletiu esta nova fase da Ciência que pretende transcender a abordagem dos temas da saúde e o desenvolvimento vistos, até então, como sendo áreas temáticas estanques e limitadas ao objeto de estudo - a saúde via somente o sujeito doente e o combate às doenças e o desenvolvimento teria de ser algo mensurável a partir de indicadores quantitativos, daí sua tendência a ser visto como tema das ciências econômicas. Com ferramentas que permitiram dar vazão à criatividade e à aplicabilidade do aprendizado à realidade (extensão), a disciplina "Desenvolvimento e Saúde" ministrada pelos professores Leides Moura e Umberto Euzébio contribuiu para que os alunos trouxessem para a sala de aula suas experiências de vida, suas perspectivas de reflexão (tão díspares considerando a diversidade de formação dos alunos) e seus talentos criativos pessoais, estimulando outro tipo de reflexão (a sensibilidade compondo a intelectualidade), o trabalho em equipe, instigando em cada um a agradável sensação de ser útil para a comunidade e incentivando a pesquisa interdisciplinar. (CAIXETA, 2013)

Acredito que o mais interessante é o fato de quando existe um tempo para pensar sobre desenvolvimento, existe naquele momento iniciativa para comunicação entre diferentes disciplinas, envolvendo temas e outros elementos nessas, que colaboram com a construção e des-construção de pensamentos e ideias sobre o tema [...]. Uma troca de experiências e conhecimentos entre pessoas de diferentes áreas, comunicação com expertise individuais e coletivas. O curso representou inovação e criação, comunicação entre áreas/disciplinas antes vistas por mim como distantes, mas que na verdade e realidade, agora interpretada por mim, interagem o tempo todo no processo de globalização e desenvolvimento" das Nações, influenciando a vida de milhares no mundo todo, que não para de se expandir. A disciplina Desenvolvimento e Saúde apresenta reflexões sobre temas imprescindíveis para a sociedade atual [...]. (MENDES, 2013)

## CONCLUSÕES PRELIMINARES

Podemos concluir com a experiência vivenciada por docentes e discentes nesta disciplina que o programa de aprendizagem para a formação interdisciplinar de pesquisadores e profissionais, quando realizado de forma a estabelecer interfaces temáticas sob a égide do desenvolvimento como qualidade de vida, contribui para a proposta de uma educação que não termina com o encerramento formal de disciplinas temporais. As ensinagens apresentam trilhas interpretativas de realidades complexas e possuem potencial para comprometimento com a divulgação de novos e antigos conhecimentos em múltiplos espaços de troca de saberes. A construção de novas utopias de desenvolvimento é necessária para manter a busca permanente de transformação das práticas profissionais dentro e fora da academia. As relações entre o familiar e o estranho foram analisadas pelos acadêmicos nas suas leituras do portfólio e novos diálogos poderão ser construídos com diversos coletivos. Os desafios teóricos e conceituais sobre a temática do desenvolvimento e saúde são permanentes e a ciência mediada pela arte pode ser essencial para lidar com a complexidade dos conceitos ampliados de saúde como justiça social e qualidade de vida. O material produzido resulta das atividades reflexivas, dialógicas e participativas mediadas pela ação comunicativa horizontal entre docentes e discentes.

Finalmente, este breve relato de experiência tem como objetivo tecer um conjunto de considerações a respeito de uma disciplina que produziu momentos de análise de discursos textuais e imagéticos acerca do lugar e do não-lugar da plausibilidade das reflexões sobre desenvolvimento e saúde, mesmo que de forma incompleta e provisória.

## REFERENCIAL

- ANASTASIOU L G C. 2001. *Educação Superior e Preparação Pedagógica: elementos para um começo de conversa*. In **Revista Saberes**, Rio de Janeiro, Ano 2, v. 2. p.4
- BAUMAN, Z. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BOORSE C. 1977. Health as a theoretical concept. In **Philosophy of Science**. v. 44 n. 1. P. 542-73.
- BRASIL. Ministério da Saúde. 8ª Conferencia Nacional de Saúde. Brasília: MS; 1987. p. 382.

MOURA, Leides Barroso Azevedo. *A comunidade e o desafio do empoderamento*. In: Moura Leides Barroso Azevedo (Org.). **Empoderamento comunitário: uma proposta de enfrentamento de vulnerabilidades**. Brasília: Letras Livres, 2008. p. 23-43.

SEN A. 2000. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2010.

ZALUAR A. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. In **Estudos Avançados**, 21 (61), 2007: 31-49.

*Recebido em: 13/09/2013*

*Aprovado em: 15/09/2013*

## EM BUSCA DO DESENVOLVIMENTO: EXTENSÃO RURAL, EDUCAÇÃO E O INCRA

Ana Lúcia E.F. Valente<sup>1</sup>

### RESUMO

Propõe-se historiar a atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em aderência com experiências de educação e extensão rural. Privilegiam-se publicações produzidas nas áreas de educação e sociologia. Merecem destaque depoimentos e informações registradas em arquivos pessoais de educadores que participaram ativamente de processos de estruturação institucional que estão na base de propostas do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) na atualidade.

### PALAVRAS-CHAVE

História, INCRA, processos educacionais.

### ABSTRACT

The proposal is to historicize the activities of the National Institute of Colonization and Agrarian Reform (INCRA), combined to the experiences of education and rural extension. A focus is given to the publications produced in the field of education and sociology. A special highlight must be given to the statements and information recorded in the personal files of educators that have actively participated in the processes of institutional setting that currently underlie the proposals of the Ministry of Agrarian Development (MDA).

### INTRODUÇÃO

Parece-me oportuno iniciar esse trabalho com a observação de Marx, n' *O 18 Brumário de Luís Bonaparte* (1974, p. 335), segundo a qual os fatos de grande importância da história ocorrem na primeira vez como tragédia e na segunda como farsa, para em seguida explicar:

Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontaram diretamente, legadas e transmitidas pelo passado. A tradição de todas as gerações mortas oprime como um pesadelo o cérebro dos vivos. E justamente quando parecem empenhados em revolucionar-se a si e às coisas, em criar algo que jamais existiu, precisamente nesses períodos de crise revolucionária, os homens conjuram ansiosamente em seu auxílio os espíritos

---

<sup>1</sup> Doutora em Antropologia Social (USP) e pós-doutorado em Antropologia (Université Catholique de Louvain) e Economia (UnB). Pesquisadora e professora associada IV da UnB, atuando na área de Extensão Rural em nível de graduação e nos Programas de Pós-Graduação em Sociedade, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (CEAM); e Pós-Graduação em Agronegócios (FAV).

do passado, tomando-lhes emprestado os nomes, os gritos de guerra e as roupagens, a fim de apresentar-se nessa linguagem emprestada.

Mais adiante, ao mencionar o desafio de sua época, sentenciou:

A revolução social do século XIX não pode tirar sua poesia do passado, e sim do futuro. Não pode iniciar sua tarefa enquanto não se despojar de toda veneração supersticiosa do passado. As revoluções anteriores tiveram que lançar mãos de recordações da história antiga para se iludirem quanto ao próprio conteúdo. A fim de alcançar seu próprio conteúdo, a revolução do século XIX deve deixar que os mortos enterrem seus mortos (Marx, 1974, p. 337).

Mas Marx é lembrado para que exercite minha liberdade interpretativa, dentre as possibilidades que esses trechos sugerem, permitindo-nos afirmar que nenhuma revolução social no futuro, próximo ou distante, poderá ser feita se a história passada não for conhecida. Nesse caso, não se tratará nem mesmo de falseamento, mas de desinformação, despreparo, irresponsabilidade. Isso porque é impossível não reportar seletivamente os ensinamentos de experiências do passado para compreender o presente com outros olhos.

Por isso, nos valemos da citação, tendo em vista as recentes propostas e ações de instâncias governamentais responsáveis por encontrar caminhos para a Reforma Agrária (RA) e para o apoio aos agricultores familiares com características plurais. Inclusive com a perspectiva de inovar a assistência técnica e extensão rural a ser oferecida, fortalecendo o seu caráter educativo e dialógico. Infelizmente, elas vêm sendo registradas como um amontoado de descompassos, desencontros e desconhecimentos, difíceis de serem aceitos mesmo num momento em que se fez a apologia da ignorância.

Avanços há, mesmo que duvidosos. Entretanto, faltam aos formuladores e operadores das políticas públicas voltadas para os segmentos empobrecidos o domínio da história, especialmente o estudo de experiências já vividas neste país, “de caráter grandioso”<sup>2</sup> como a do Desenvolvimento de Comunidade (DC), Extensão Rural (ER) e a do Movimento de Educação de Base (MEB).

Em levantamento de dados disponíveis nos arquivos da Biblioteca Nacional, no Rio de Janeiro, sobre a atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em aderência com a extensão e educação rural, quase nada se encontrou. Trata-se de um indicativo de que poucos conhecem os compromissos assumidos desde a criação dessa autarquia.

Ao buscar compreender sua razão de ser, atualmente vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), apenas vinte e nove (29) títulos foram encontrados. Aquele que se propõe historiá-lo – *Memória INCRA 35 anos* – foi publicado em 2006 (Brasil, MDA). Resultou de um concurso, cujo objetivo foi “estimular os seus servidores e

<sup>2</sup> Essa é a acepção de tragédia utilizada por Marx, referindo-se ao teatro grego.

servidoras da ativa, aposentados e ex-servidores, a participarem do resgate da memória do órgão, por meio do relato de suas experiências e vivências profissionais, como atores privilegiados da sua história” (Brasil, 2006, p.15). Inscritos 81 trabalhos, 24 foram publicados. Iniciativa elogiável, já que defendemos o princípio de que só é possível transformar a realidade quando se é conhecedor da dinâmica social – vivida e vivenciada – e por isso importa contar sua história também a partir da memória de informantes-chave que participaram ativamente dessa construção.

No livro, merece destaque o texto escrito por Julio Lizarra Ramirez (idem, p. 62-78) no qual relata a experiência de implantação do assentamento no município de Iguatemi, no então estado de Mato Grosso. Entre os técnicos que participaram, cita o nome do “professor Osmar Fávero, técnico em educação” (idem, p. 64). É justamente Osmar Fávero, que participou dos quadros funcionais do INCRA em seu nascedouro, e Maria de Lourdes de Albuquerque Fávero, que defendeu dissertação de mestrado em educação, em 1972, sobre a proposta de alfabetização de adultos desenvolvida em Iguatemi, dos quais tomei o depoimento para a redação desse trabalho. Ambos são professores doutores aposentados, o primeiro da UFF e a segunda da UFRJ.

O trabalho está dividido em três partes, além dessa introdução e conclusões. Na primeira, retoma-se a análise de Safira Bezerra Ammann (1980) sobre o DC no Brasil. Na segunda, a análise de Osmar Fávero sobre o MEB. Na terceira, são tecidos os vínculos entre as experiências anteriores, os depoimentos, trabalhos acadêmicos e os arquivos pessoais de Osmar Fávero e Maria de Lourdes A. Fávero que permitem construir uma perspectiva própria da história do INCRA.

## **DESENVOLVIMENTO DE COMUNIDADE – DC**

O prefácio ao livro de Safira Bezerra Ammann (1980), escrito por Florestan Fernandes, desde logo posiciona o referencial teórico da autora no campo do marxismo com base em Gramsci. Embora bastante pessimista em relação a qualquer tomada de posição contra a domesticação institucional que marcou o Desenvolvimento de Comunidade, taxativamente o sociólogo afirma:

[...] O que se está fazendo com as ideias de Gramsci exige de nós todos um repúdio frontal: as universidades norte-americanas e europeias tentam convertê-lo em um representante do “socialismo democrático”. Ele foi, ao contrário, um pensador marxista muito fecundo e deu ao movimento político marxista uma impulsão renovadora. Ou seja, ele é, de fato, uma figura proeminente do pensamento socialista revolucionário e não há sentido em trazê-lo à baila com o intuito de carregar água para o moinho de um falso movimento de “grass roots” entre os proletários do chamado “terceiro mundo” (idem, p. 12-13).

De acordo com a autora, em 1942, foi celebrado convênio entre o Brasil e os Estados Unidos para o incremento de gêneros alimentícios, junto ao Ministério da Agricultura (MA) brasileiro. Em 1945, foi estabelecido o acordo sobre educação rural que preparou a entrada do Desenvolvimento de Comunidade no país. Desse acordo resultou a criação da Comissão Brasileiro-Americana de Educação das Populações Rurais (CBAR), junto ao MA. Como técnica para o trabalho de campo, sugeria-se a adoção de *missões rurais* (idem, p.31, destaque da autora), experiência realizada com bons resultados no México.

Em 1948, sob os auspícios da *Association for economic and social development* (AIA), nasceu a Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR), em Minas Gerais, com a preocupação explicitada de educar o homem do campo. Fonseca (1985), ao se perguntar por que em Minas Gerais foi implantado o modelo extensionista americano, transcreve discurso do então governador Milton Campos, no qual ele afirma:

Porém, já não era uma novidade a preocupação com a educação rural no Brasil<sup>3</sup>. De acordo com Alves (2009), nos estertores da República Velha Importa muito a Minas fixar o homem à terra. [...] A fim de promover o crescimento das populações nas várias zonas de Minas, é necessário levar-lhes a higiene, a instrução, o conforto, dinamizando-lhes, por todos os meios, as fontes de riqueza. [...] O fomento da produção assegurará o enriquecimento da zona e a remuneração compensadora ao trabalho humano. (Fonseca, 1985, p.73).

Porém, já não era uma novidade a preocupação com a educação rural no Brasil. De acordo com Alves (2009), nos estertores da República Velha, o movimento denominado *ruralismo pedagógico* marcou a preocupação de intelectuais com a educação rural. Entre os seus expoentes, Sud Menucci afirmava ser

[...] indispensável uma profunda modificação no aparelhamento escolar primário, normal e profissional, de maneira a estabelecer três quadros de professores inteiramente distintos, exercendo funções perfeitamente diferentes e apesar de tudo complementares. Temos de separar o ensino das cidades do ensino dos meios rurais e do ensino da zona litorânea. É mistér diferenciá-los quanto á sua orientação e ao seu alcance, cindi-los para que produzam três mentalidades absolutamente diversas e que, no entanto, reciprocamente se completem para o equilíbrio social do organismo nacional. Em ultima analise, temos de criar, com características próprias e intrinsecas, o homem da cidade, o homem do campo, o homem do mar. E criá-los sem que um inveje a sorte do outro e se julge (sic) em plano inferior na escala social (Menucci: 1934, p. 188 *apud* Alves, 2005b, p. 39).

<sup>3</sup> Conforme Fonseca (1985, p. 56), “a perspectiva ‘ruralista’ no tratamento da educação permaneceria inalterada até a década de 1940, quando outras propostas passaram a ser implementadas”.

Com base em sua experiência pessoal, o principal ideólogo do movimento ruralista verificava

[...] o fracasso completo da escola rural comum, tal como ainda se organiza entre nós, fracasso decorrente do fato de ser ela uma simples escola de cidade transportada e enxertada nas atividades rurais, enxerto realizado sem a menor dose de inteligência e de observação e no qual dominou exclusivamente o simplista e traiçoeiro critério da analogia. Se a escola comum dava resultados apreciáveis na cidade, havia de dá-los também no campo. Tal era a maneira de pensar geral, esquecidos os seus propugnadores de que a escola da cidade estava em harmonia com as aspirações cidadinas, mas em oposição formal aos desejos dos meios campestinos. Teria bastado para condená-la, a verificação quotidiana de que o mestre era um estranho ao meio rural, que não conhecia e menos lhe compreendia as mais elementares necessidades. (*id., ibid.*, p. 189, *apud* Alves, 2009, p. 140).

Segundo Alves, Sud Mennucci representava os pecuaristas e cafeicultores da Primeira República e encarnou os interesses desses proprietários rurais, forças econômicas dominantes à época<sup>4</sup>.

Durante os anos 1950, a Organização das Nações Unidas (ONU) se empenhou em sistematizar e divulgar o DC como solução para o problema de integrar os esforços da população aos planos regionais e nacionais de desenvolvimento econômico e social. Representantes da OEA e UNESCO à época afirmavam que o alfabetismo representava um empecilho ao progresso e considerando que nas áreas rurais se concentravam os maiores contingentes de analfabetos, a educação de adultos seria a solução para os problemas rurais.

Em 1952, foi então criada a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER), do Ministério da Educação, para “difundir a educação de base no meio rural brasileiro” (Ammann, 1980, p.48). Tanto os centros sociais, como as missões rurais, eram caudatárias do otimismo pedagógico que conferia à educação de base a capacidade de solucionar o problema da marginalidade social e o “atraso cultural” das populações campestinas brasileiras.

Em 1954, foi criado o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC) com o objetivo de orientar as atividades agrícolas. Seis anos depois, foi criado o Serviço Social Rural (SSR), vinculado ao Ministério da Agricultura, que pretendeu evitar o êxodo rural incrementando a produção agrícola.

Em 1956, foi criada a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR) como expansão das experiências da ACAR. A Extensão Rural foi conceituada

---

<sup>4</sup> Para Alves (2009, p.140) “hoje repetem as mesmas ideias e os mesmos refrões os expropriados da terra, aqueles que, por meio do MST, pretendem ser integrados à condição de proprietários”.

no Brasil como “um processo de ação educacional que visa a provocar mudanças no comportamento das pessoas em relação aos seus conhecimentos, atitudes, hábitos e habilidades” (idem, p.35)<sup>5</sup>. Na área do desenvolvimento agrícola foi criado, em 1955, o Serviço Social Rural (SSR) com o objetivo de “desenvolver e recuperar as comunidades rurais brasileiras” (idem, p. 35), no Ministério da Agricultura.

Ao analisar três produções balizadas em princípios da DC, especialmente na experiência desenvolvida da Missão de Itaperuna (RJ)<sup>6</sup>, Ammann avalia que “o conceito de participação carrega uma conotação acrítica, apolítica e aclassista [...] mediante a atuação de equipe técnica multidisciplinar [...] promove a modernização do meio rural, sem questionar a estrutura agrária brasileira [...] camufla as relações de dominação” (idem, p.45). Na perspectiva gramsciana, “os técnicos operam na qualidade de agentes da superestrutura, contribuindo, nesse caso, para que as classes subordinadas permaneçam à margem do processo decisório da sociedade global” (idem, p.47).

O entusiasmo ante a abertura político-ideológica e de crescimento econômico dos últimos anos do Governo Kubitschek despertou grupos variados a desfraldarem a bandeira de reformas de base. Intelectuais brasileiros “prestam sua adesão aos interesses das classes subalternas – urbanas e rurais – tentando estabelecer com elas um vínculo orgânico e iniciar um movimento cultural de reforma intelectual” (Ammann, 1980, p.58). Passaram a ser difundidas em 1959, pelos quadros do SSR, várias experiências de DC. Porém, para a autora, o Serviço Social reproduziu a posição de setores da burguesia nacional que defendiam “a reforma agrária enquanto técnica de ‘racionalização da economia agrícola’”, buscando “a modernização das relações de trabalho [...], tendo em vista a ampliação do mercado interno para a indústria e a introdução do sistema empresarial capitalista no meio rural”. (Ammann, 1980, p.)

De 1962-1964, funcionou a Superintendência de Política Agrária (SUPRA) que absorveu o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC), de 1954, e o Serviço Social Rural (SSR), de 1960, objetivava implementar a Reforma Agrária (RA). A SUPRA foi extinta logo depois do golpe de 31 de março; a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, promulgou o Estatuto da Terra (ET). No ano seguinte, foram criados o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), pelodecreto nº 55.889 - autarquia diretamente ligada à Presidência da República; e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) pelo decreto nº 55.890, regulamentando artigos do Estatuto da Terra. Por fim, esses dois institutos foram fundidos em 1970, dando origem ao INCRA, subordinado ao Ministério da Agricultura.

---

<sup>5</sup> Fonseca (1985), ao analisar o projeto educacional extensionista brasileiro realizado no período de 1948 a 1968, concluiu que a prática da ER foi instrumento de expansão da lógica capitalista no meio rural. Não foi fruto das reivindicações dos agricultores, mas foi implantada “por um consentimento das classes detentoras do poder interessadas em tirar maiores lucros do setor agrícola” (p. 182).

<sup>6</sup> O relatório dessa missão está disponível em [forumeja.org.br/Educação Popular/Campanhas](http://forumeja.org.br/Educação%20Popular/Campanhas).

A promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4214 de 02/03/1963) foi considerada uma conquista do camponês, no momento em que se acentuava a mobilização nas Ligas Camponesas e nos Sindicatos Rurais<sup>7</sup>. Também são expandidos vários órgãos com atuação no campo e na cidade: Movimento de Educação de Base (MEB), o único que atuou no meio rural; Centros Populares de Cultura; Movimentos de Cultura Popular (os três criados em 1961); Ação Popular, que era um movimento político que se contrapunha ao Partido Comunista (PC) e outros.

Para Ammann (1980, p.89-90), o MEB deve merecer atenção especial pelas seguintes razões:

- a) caracterizou-se como um programa de Desenvolvimento de Comunidade<sup>8</sup>;
- b) realizou uma ação abrangente nas áreas de educação, trabalho, cultura popular, sindicalismo rural etc.;
- c) teve repercussão nacional atuando nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;
- d) obteve significativa influência no meio rural dessas regiões, durante o período 60, março-64;
- e) surgiu como movimento de intelectuais vinculados às classes dominantes, e tentou progressivamente estabelecer um vínculo orgânico com as classes dominadas.

## O MOVIMENTO DE EDUCAÇÃO DE BASE – MEB

Osmar Fávero publicou em 2006 o livro *Uma pedagogia da participação popular – análise da prática do MEB – Movimento de Educação de Base (1961/1966)*. Na condição de um de seus dirigentes e com o desafio de teorizar essa experiência é um interlocutor privilegiado.

Criado pela Igreja Católica, por meio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), e apoiado pelo Governo Federal através do Decreto nº 50.370 de março de 1961, inicialmente foi concebido como programa de educação de base, através de escolas radiofônicas, principalmente nas zonas rurais das regiões subdesenvolvidas, segundo o linguajar da época, com forte atuação no Nordeste. Sua proposta era alfabetizar e divulgar noções de saúde, de associativismo, de procedimentos técnicos de agricultura, mas, nos anos seguintes, como destaca Celso de Rui Beisiegel, prefaciador do livro referido, com práticas reformuladas “o Movimento substituiria uma atuação sobre o povo por um caminhar com o povo” (Fávero, 2006, p.xiii).

A compreensão de suas raízes, dos momentos de redefinição e de suas contradições é o percurso escolhido pelo autor nos três capítulos iniciais, antecedido pelo

---

<sup>7</sup> De acordo com o relatório produzido pelo CIDA (1966), iniciado em 1962: “uma reforma da estrutura da tenência da terra deve portanto servir de base para uma sociedade rural na qual a criação de iguais oportunidades para a população rural seja acompanhada pela aceitação da lei e das normas de ética adotadas nas sociedades democráticas como regulamento das relações humanas”. Trata-se de demonstrativo do clima político vigente na época, ecoando nos organismos internacionais.

<sup>8</sup> Osmar Fávero não concorda com essa afirmação de Ammann, como veremos adiante.

incomum capítulo 0, no qual fornece informações preliminares sobre o trabalho originalmente apresentado como tese de doutorado em Educação, em 1984. Nos capítulos 4, 5, 6, e 7 são detalhados todos os recursos utilizados e no capítulo 8 é apresentada uma síntese da proposta pedagógica do MEB, acompanhado desde a sua criação até quando se operou o “recuo ideológico”, definido no corte histórico indicado no título, quando a repressão da ditadura vigente tornou-se implacável. Nos capítulos 4 e 5, quando o autor trata do sistema radioeducativo e do material didático, respectivamente, merecem destaque a reprodução textual do programa radiofônico da série ‘realidade política/massificação’, produzido pela equipe do MEB e veiculado pela Rádio Rural de Natal, em 26 de junho de 1962 (idem, p.151-155); e as lições do conjunto didático *Viver é lutar* (idem, p. 181-195).

Devido a afinidades, quer no tocante ao pano de fundo de análises que considera os novos rumos assumidos pela Igreja Católica a partir do Concílio Vaticano II (1962-65) quer por razões teóricas e políticas, evidenciadas no apoio em reflexões de Gramsci, a leitura de seu livro possibilita que se imagine, como num filme, o modo que essas atividades didáticas eram desenvolvidas, a reação e a sensação dos envolvidos. Isso se justifica, além da mencionada capacidade descritiva do autor, porque os processos de construção da memória, desde que evocados a partir de circunstâncias sociais definidas, podem ser compartilhados.

Segundo Maurice Halbwachs (1990, p. 34)

[...] não é suficiente reconstituir peça por peça a imagem de um acontecimento do passado para se obter uma lembrança. É necessário que esta reconstrução se opere a partir de dados ou de noções comuns que se encontram tanto no nosso espírito como nos dos outros, porque elas passam incessantemente desses para aquele e reciprocamente, o que só é possível se fizeram e continuam a fazer parte de uma mesma sociedade. Somente assim poderemos compreender que uma lembrança possa ser ao mesmo tempo reconhecida e reconstituída.

A transformação e a conversão de uma ação educativa inicialmente assistencialista, e por isso de dominação, em uma ação qualitativamente diferente “na qual os valores culturais dos grupos populares eram aprendidos, retraduzidos e retornavam aos mesmos grupos [...] significaram também um aprendizado para os agentes do MEB e para a própria Igreja” (FÁVERO, p. 9-10). Nesse processo de aprendizagem e retradução, assumiu papel de destaque um grupo de leigos formado, principalmente, por profissionais liberais e estudantes universitários contratados pelo MEB, ou seja, que possuíam um alto nível de formação. Embora o autor se proponha a mostrar que a pedagogia do MEB foi construída sobretudo na prática, reconhece que - aceita a unidade dialética entre a teoria e a prática - “é no pólo teórico que vamos encontrar as elaborações que justificam e fundamentam a prática” (idem, p.99).

Dentre as muitas contradições do movimento examinadas, a pergunta crucial: “Pode um movimento educativo promovido pela Igreja, patrocinado pelo Estado e coordenado por agentes em sua maioria provindos da pequena burguesia tornar-se um movimento popular?” (idem, p.111). A resposta é oferecida páginas adiante, quando se reafirma que o MEB merecia a confiança da população rural “*por ser ligado à Igreja, e pela identificação que seus agentes conseguiam com os monitores e líderes, o questionamento que fazia das injustiças e da exploração, que, aliás, eram vividas e sentidas, tinha a força de uma denúncia*” (idem, p.197, grifo nosso).

Tudo indica que as dificuldades desses agentes residiram, além da consciência possível que alcançavam naquele momento, no fato de que o movimento constituído no interior da estrutura eclesial não poderia criar comunidades “suspensas”, acima da realidade social. Não por acaso “o conceito de classe social não estava presente na teoria do MEB, muito menos era aceita a perspectiva da luta de classes” (ibid., p.185). Também, “os problemas concretos do trabalho e da posse da terra, no entanto, e a extrema radicalização do autoritarismo e da exploração em quase todas as áreas, não poderiam ter resposta no educativo” (idem, p.165).

No centro da polêmica em torno da religiosidade popular, há interpretações que ressaltam a importância da religião do povo para operar a sua organização e que creem no seu papel libertador; e outras que se contrapõem destacando a sua pouca ortodoxia, seu caráter alienante ou a possibilidade de cooptação de alguns de seus elementos, facilitando o controle religioso da população por parte da Igreja. Entretanto, nessa discussão deve-se destacar o caráter político-ideológico de interesses da religião que espelham contradições presentes na sociedade de classes. Em outras palavras, a Igreja Católica não pode ser tomada em bloco, mas como estrutura na qual estão presentes conflitos. Desse modo, torna-se impossível pensar em transformar a Igreja sem transformar a sociedade e não considerar os significados políticos das mudanças internas, mesmo que sejam entendidas ou visem a sua manutenção e sua sobrevivência institucional.

Portelli (1984, p. 31-32), ao analisar o pensamento de Gramsci acerca da religião afirma que a ideologia religiosa pode oferecer às classes subalternas a base para uma ação positiva. Porém, nem toda ideologia religiosa seria necessária, mas apenas aquela que corresponde a um movimento popular visando à superação da passividade dessas classes. Nesse sentido, Fávero (2006, p.271) avalia corretamente:

Se aceitarmos, com Gramsci, que a tarefa pedagógica mais importante é difundir uma nova visão de mundo, buscando elevar o pensamento popular ao nível de uma concepção coerente, orgânica e operativa, e se aceitarmos também que a crença popular é o que encontramos de mais sólido no viver social, a prática do MEB envolve-se de singular importância na medida em que, assumindo uma dimensão política revolucionária, procurou também influir diretamente no pensamento religioso das populações rurais, forma

talvez mais profunda de internalização da ideologia dominante e de aceitação da hegemonia burguesa.

Contudo, nas palavras de Gramsci (2001, p.96),

A filosofia é uma ordem intelectual, o que nem a religião nem o senso comum podem ser. Ver como, na realidade, tampouco coincidem religião e senso comum, mas a religião é um elemento do senso comum desagregado. [...] A religião e o senso comum não podem constituir uma ordem intelectual porque não podem reduzir-se à unidade e à coerência individual, para não falar na consciência coletiva.

Como se sabe, a partir da filosofia da práxis, Gramsci teve uma trajetória marcada pela disciplina intelectual e pela crítica radical – no sentido de buscar o entendimento das coisas pela raiz – da sociedade capitalista, em particular, da Itália de seu tempo, país cuja tradição católica é inquestionável. Mas a análise concreta da realidade, exigida pela ciência da história – história como processo, história das relações dos homens com a natureza e com os outros homens – exigia (e exige) que fossem desenvolvidos outros aspectos da questão revolucionária. Ao procurar entender a singularidade italiana, estabelecendo estratégias e táticas que deveriam ser utilizadas para a tomada do poder, pôde construir categorias de caráter universal aplicáveis a outras realidades singulares. Isso não eximiria, contudo, os intelectuais orgânicos, nessas realidades singulares, do conhecimento das suas necessidades gerais.

Para o teórico marxista, a Itália seria expressão da sociedade capitalista do tipo ocidental – em contraposição à do tipo oriental que teria por paradigma a União Soviética. Nessas nações de tipo ocidental deveria ser priorizada e travada uma *guerra de posição*, pois difeririam das de tipo oriental pelo grau de complexidade organizativa da sociedade civil, instância do consenso. Essa instância de concepções de mundo e circulação de ideologias juntamente com a sociedade política, como instância coercitiva, garante a hegemonia estatal da sociedade capitalista, tomada como bloco histórico<sup>9</sup> – conjunto complexo, contraditório e discordante das relações sociais de produção e das superestruturas, na qual se insere o Estado – conforme a teoria elaborada por Gramsci. No caso da nação de tipo oriental, o embate ideológico ficou num segundo plano. Partiu-se, sem mediação, para a *guerra de movimento*. Tanto em uma forma quanto em outra, seria fundamental que se garantisse a hegemonia da concepção de mundo da classe revolucionária, sem o que se revelaria impossível manter o controle da sociedade política.

Do relato feito por Fávero (2006), depreende-se que foi desencadeada uma importantíssima *guerra de posição* no interior da Igreja católica e, por consequência, em

<sup>9</sup> Segundo Gramsci, “A estrutura e as superestruturas formam um “bloco histórico”, isto é, o conjunto complexo - contraditório e discordante - das superestruturas é o reflexo do conjunto das relações sociais de produção” (1989, p.52 ou 2001, p. 250).

toda a organização social, no sentido de elaborar “uma contra-ideologia para um novo bloco histórico, visando a uma transformação radical das estruturas da sociedade brasileira (idem, p.11). Também pode-se concordar que, no Brasil, “na difusão de uma nova concepção de mundo, visando a torná-la popular, é fundamental o papel da(s) Igreja(s) – e, em decorrência, de movimentos por ela criados ou apoiados, como foi o caso do MEB” (idem., p.242).

Entretanto, o alcance de suas teoria e prática não poderia ser “doutrinário”. Quem sabe, insistente. Para Gramsci (2001, p. 110),

[...] se deduzem certas necessidades para todo movimento cultural que pretenda substituir o senso comum e as velhas concepções de mundo em geral, a saber: 1) não se cansar jamais de repetir os mesmos argumentos (variando literariamente a sua forma): a repetição é o meio didático mais eficaz para agir sobre a mentalidade popular; 2) trabalhar de modo incessante para elevar intelectualmente camadas populares cada vez mais vastas, isto é para dar personalidade ao amorfo elemento de massa, o que significa trabalhar na criação de elites de intelectuais de novo tipo, que surjam diretamente da massa e que permaneçam com ela para se tornarem seus “espartilhos” Esta segunda necessidade, quando satisfeita, é a que realmente modifica o “panorama ideológico” de uma época.

Nem mesmo se poderia esperar que, no MEB, a juventude não tendesse “a aderir camadas progressistas, no desejo de realizar sua hegemonia de sua própria classe sobre o povo” (Fávero, 2006, p. 10). Pela simples razão de que tanto essa juventude quanto o povo com o qual aprendeu e se comprometeu estavam mergulhados no processo de superação do senso comum. O fato de pertencerem aos quadros da pequena burguesia não os tornava imunes à alienação. Estavam os agentes do movimento envolvido num processo formativo de intelectuais de novo tipo. Ambos, povo e agentes do MEB, enfrentavam “uma das necessidades de todo movimento cultural que pretende substituir o senso comum e as velhas concepções do mundo em geral” (idem, p. 240).

Conforme Gramsci (1989, p. 12 ou 2001, p. 94),

Quando a concepção do mundo não é crítica e coerente, mas ocasional e desagregada, pertencemos simultaneamente a uma multiplicidade de homens-massa, nossa própria personalidade é composta de uma maneira bizarra: nela se encontram elementos dos homens das cavernas e princípios da ciência mais moderna e progressista; preconceitos de todas as fases históricas passadas, grosseiramente localistas, e intuições de uma futura filosofia que será própria do gênero humano mundialmente unificado. Criticar a própria concepção do mundo, portanto, significa torná-la unitária e coerente e elevá-la até o ponto atingido pelo pensamento mundial mais desenvolvido. Significa, portanto, criticar, também, toda a filosofia até hoje existente, na medida em que ela deixou estratificações consolidadas na filosofia popular. O início da elaboração crítica é a consciência daquilo que somos realmente, isto é, um “conhece-te a ti mesmo” como produto do processo histórico até hoje desenvolvido, que

deixou em ti uma infinidade de traços recebidos sem benefício no inventário. Deve-se fazer, inicialmente, este inventário.

Os profissionais que integravam o MEB, embora tenham conseguido “colocar toda a sua capacidade de ação a serviço dos camponeses e dos trabalhadores rurais” (Fávero, 2006, p.196-197), em alguns momentos e em alguns lugares, tendo em vista que “é essencial a tarefa educativa dos intelectuais na organização do campesinato como classe” (idem. p.109), não tinham condições de enfrentar essa questão porque, como se afirmou, não eram aceitos pelo movimento o conceito de classe social e a perspectiva da luta de classes. Em contrapartida devem ter feito um proveitoso inventário!

Para ser eficaz a contra-ideologia ou a nova concepção de mundo a ser construída deve ter a solidez das crenças religiosas. Segundo Gramsci (2001, p.118-9),

Referências ao senso comum e à solidez de suas crenças encontram-se frequentemente em Marx. Contudo, trata-se de referências não à validade do conteúdo de tais crenças, mas sim à sua solidez formal e, conseqüentemente, à imperatividade quando produzem normas de conduta. Aliás, em tais referências, está implícita a afirmação da necessidade de novas crenças populares, isto é de um novo senso comum e, portanto, de uma nova cultura e de uma nova filosofia, que se enraízem na consciência popular com a mesma solidez e imperatividade das crenças tradicionais.

Essa construção se realiza ocupando-se, gradativa e taticamente, posições tanto nas estruturas estatais como na sociedade civil. Isso não se faz sem avanços e recuos, mas é imprescindível que se reconheçam eventuais erros para que não sejam repetidos e sempre evitados. Como sugerimos, na atualidade, por falta de percepção histórica e teórica, essas lições não foram aprendidas.

## **NOVAS PERSPECTIVAS**

O historiador Jobson de Andrade Arruda em uma de suas obras, que ficaram gravadas na nossa mente, afirmou que “a memória conta o que lembra. A História conta o que sabe”. Valendo-nos da liberdade interpretativa, Osmar Fávero conta o que sabe de memória para lembrar a História. Nessa terceira parte, destaco informações obtidas em conversas informais, realizadas em março de 2012. Também são sumarizadas as experiências discutidas em dissertações de mestrado produzidas pelo primeiro e por Maria de Lourdes A. Fávero.

Nas décadas de 1940 e 1950, institucionalizou-se a Extensão Rural (ER) no país, como foi destacado na parte 1 desse texto. Vale lembrar que, entre seus principais objetivos, considerava fundamental alfabetizar os agricultores para a eles dar acesso ao conhecimento que tornaria possível desenvolver o “mundo rural”.

Segundo Osmar Fávero, na segunda metade dos anos de 1960, a alfabetização funcional começou a ser introduzida pela UNESCO. A partir de 1965, a Animação Cultural, de origem francesa, inspirou a Animação Popular do MEB.

Fávero foi, como mencionado, uma das lideranças do MEB. Demitindo-se deste, em razão das mudanças políticas internas, foi convidado a participar do IBRA, em seguida, do INCRA (1966-1972). Foi, inicialmente, “assessor da Presidência, para assuntos educacionais; depois, assessor do Departamento de Recursos Fundiários e técnico na Divisão de Recursos Humanos e, finalmente, chefe da Divisão de Organização Social, que substituiu essa última” (Fávero, 1973, p.4). Segundo ele:

Com os acontecimentos políticos de abril de 1964, quase todos os movimentos foram extintos ou sofreram violenta retração. Ficou, porém, um saldo positivo do qual se pode destacar: alguns sistemas de trabalho inovadores, inclusive com repercussões e reconhecimentos mundiais, e um grande número de profissionais voltados para o campo de educação de adultos (Fávero, 1973, p.7).

Vários desses profissionais, contratados pelo IBRA e continuando no INCRA, assumiram experiências de educação de adultos que passaram a ser desenvolvidas nos projetos de assentamento, pretensamente integrados ao desenvolvimento, em áreas em que investimentos públicos e privados foram maciçamente empregados, tendo em vista o crescimento econômico na época:

Após 1964, foram realizadas no Brasil algumas experiências de reforma agrária, através de projetos integrados – a partir da mudança de posse e uso da terra, são equacionadas ou previstas todas as novas atividades econômicas e sociais a serem desenvolvidas com a população beneficiária (Fávero, 1973, p.12).

Das dezessete experiências significativas desenvolvidas de 1966 a 1971, foram analisadas três: Caxangá (NE, litoral-mata de Pernambuco); Quatis (NE, no agreste de Pernambuco) e Iguatemi (CO ao sul do, então, estado Mato Grosso, na faixa de fronteira com o Paraguai). Foi após as experiências anteriores - o projeto de Caxangá adotando um enfoque sócio- cultural; o de Quatis, um enfoque sócio-educativo -, que “os técnicos do IBRA puderam adotar no Projeto Iguatemi uma outra metodologia de trabalho, que representou um avanço” (Fávero, 1972, p.91).

Como metodologia adotou-se: o respeito da ocupação existente; famílias selecionadas e transferidas antes do início do ano agrícola; respeitadas, no primeiro momento, as culturas tradicionais, a experiência e o nível técnico das famílias; ênfase nas atividades-renda para a solução em curto prazo do problema econômico-financeiro das famílias; adoção de uma forma de organização que incentivou os agricultores a participar na solução de seus problemas básicos; comercialização coletiva da produção; e, como

consequência, a criação de uma empresa cooperativa composta por todos os chefes de família.

A experiência de Iguatemi também mereceu a atenção Maria de Lourdes Fávero (1972) que, em dissertação de mestrado analisou a importância da alfabetização no Projeto de Assentamento de Iguatemi implantado pelo INCRA. A partir de questionário aplicado em chefes de família, cujas respostas mereceram cuidadoso tratamento estatístico, a autora verificou que:

[...] *independem do nível de alfabetização* as seguintes variáveis: aspirações de vida e nível de concretização; formas de escolha do tipo de cultura; conhecimento e realização do tratamento de sementes; cálculo da quantidade de venenos a ser utilizado (compreensão do assunto); aplicação de defensivos, quando se refere a duas formas; venenos próprios para determinadas pragas e seguindo a experiências de outros parceiros; realização de rotação de culturas; hábito de plantar a favor das águas; utilização dos lucros da produção; tempo em que exerce o *encargo*; forma como foi escolhido e a razão de escolha para essa responsabilidade; desejo de continuar nesse *encargo* e as dificuldades nas tarefas exigidas pelo mesmo; modo como se sente no Projeto e competência para resolver os problemas do mesmo; participação em organizações, como cooperativa e sindicato; opinião sobre de quem depende o funcionamento da Cooperativa; possíveis formas de contribuição da Cooperativa; opinião sobre o sindicato (Fávero, 1972, p.56, grifos da autora).

Entretanto as respostas sinalizaram dependência do nível de alfabetização: a importância atribuída ao estudo, com maior necessidade do domínio da leitura e da escrita, aspirações em relação aos filhos e filhas; possibilidade da mulher exercer outras atividades, além do trabalho em casa e na roça; conhecimento e uso de defensivos; conhecimento e formas de contabilizar os custos de produção; satisfação em relação ao encargo e informações sobre a Cooperativa (Fávero, *idem*, p.54). Para a pesquisadora, embora saber ler, escrever e calcular não seja condição indispensável para desencadear um programa de desenvolvimento nas comunidades rurais, sua necessidade é sentida progressivamente, com motivação de caráter econômico (*idem*, p.48).

Segundo relato de Osmar Fávero, o MEB criticava e rejeitava a ideologia do desenvolvimento de comunidade, tal como havia sido introduzido no Brasil. Quando descobriu que a escola radiofônica não conseguia realizar toda a ação educativa pretendida, sobretudo na sua dimensão política, especialmente depois do golpe de 1964, sistematizou a Animação Popular, a partir das experiências realizadas no Maranhão e em Goiás teorizadas à luz da animação rural praticada por grupos franceses nas colônias africanas recém-libertas.

Mais tarde, nos anos de 1970, uma experiência de animação popular – ou de animação rural – foi realizada pelo MEB/Piauí, numa experiência apoiada pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, analisada por Gilvando

Sá Leitão Rios (1975). Esse autor faz também um retrospecto do desenvolvimento de comunidades e da extensão rural, tomando como referência o livro de Albert Meister (1969).

Para Rios, na década de 1970, foram implantados vários programas visando à participação das populações rurais em atividades planejadas. Participação “como instrumento”, que se aplicaria ao programa de extensão rural – no qual a preocupação central seria a adoção de uma técnica, sem qualquer confronto com valores da sociedade global – distinta de participação como “valor perseguido”, no caso da educação de base, de questionamento (Rios, 1975, p.821). Inspiraram a diversidade desses programas dois tipos de reações: 1) os considerados neutros no tocante aos valores sociais; 2) os encarados como paternalistas, perfumaria a desperdiçar recursos financeiros e energia humana. No convênio MEB/SUDENE, parte dos técnicos reagiam como no segundo caso, porque consideravam “a realidade *social* mais como um subproduto, um resíduo decorrente de uma concepção determinística da história do que uma totalidade” (idem, p.819, grifo do autor).

O programa do MEB/PI se aproximava mais da perspectiva da animação rural do que do enfoque do desenvolvimento comunitário. A primeira, de matriz francesa, “coloca a comunidade em relação direta com o planejamento econômico, ao nível inclusive de metas nacionais [...] a comunidade é chamada, não a definir suas próprias metas, mas a participar do planejamento global como unidade integrada no contexto nacional” (idem, p.828), buscando alcançar objetivos produtivos, econômicos, de direção técnica etc. No segundo caso, de matriz cultural anglo-saxônica, adota-se uma concepção de comunidade que privilegia a pequena localidade, mas que não tem apoio empírico. Seria, antes, uma idealização de comunidade indiferenciada e autônoma, levada a se “autoanalisar”, abordando “zonas de tensão mínima, como atividades restritas de educação, saúde, lazer. Problemas como o da reforma agrária e comercialização de produtos agrícolas, que implicam justamente uma ampla perspectiva sociológica, são evitados ou simplesmente ignorados” (idem, p.827).

Essa é a razão para Rios considerar que o MEB/PI desenvolveu o enfoque da Animação Rural: porque trabalhava com comunidades específicas de pequenos agricultores, independentemente das divisões político-administrativa; distanciava-se dos valores clássicos do desenvolvimento de comunidade ao não procurar minimizar as diferenças e interesses de classe ou resistir à intervenção do Estado; e vinculava-se à programação de órgão público regional, sem se restringir ao âmbito local. Entretanto, era um programa subordinado à hierarquia da Igreja Católica e, ao ser integrado à programação de caráter regional da SUDENE, não conquistou valorização em nível nacional; ao contrário, sofreu resistência e encontrou a mesma situação de isolamento do programa de desenvolvimento de comunidade. (idem, p.837).

Seguindo Meister, Rios lista a tipologia para o conceito de participação: a) *de fato*, aquelas que se dão nas instituições da família e da religião; b) *espontâneas* ou informais, aquelas que promovem a integração na vizinhança; c) *voluntárias*, aquelas que implicam adesão formal, por exemplo, em sindicatos, cooperativas, associações de agricultores, aos partidos políticos etc. e d) *provocada*, “supõe um conjunto de medidas tomadas ao nível do planejamento por agentes do exterior, com vistas a suscitar participação mais intensa, ou mais consciente em certas atividades em determinada população (idem, p.824). Os tipos de participação provocada serão listados linhas abaixo.

Para Osmar Fávero, embora o pessoal do MEB que veio a trabalhar no IBRA/INCRA conhecesse a proposta da Animação Popular, não tinha condições de realizá-la nos projetos de assentamento de Caxangá, Quatis, Rio Tinto, porque estes projetos tinham outras propostas metodológicas. Pelo momento, decidiu-se pela Alfabetização Funcional, proposta da Unesco naquela ocasião, aceitável no contexto autoritário. O Projeto Iguatemi foi concebido e executado em outras bases, mas radicalizou o que Meister define como Animação Rural. Tanto a experiência do MEB/Piauí como a do INCRA/Iguatemi, embora importantes, não foram generalizadas. Estávamos no bojo do golpe-dentro-do-golpe, dado pelo AI-5.

Meister apresentou uma tipologia de participação social, situações de alfabetização e educação popular e com base em estudos anteriores estabeleceu cinco tipos de participação: de fato, voluntária, espontânea, provocada e imposta. A partir da pesquisa feita no meio rural argentino, distinguiu seis grandes enfoques da participação provocada. Uma síntese da proposta do pesquisador francês foi feita em livro coordenado pelo próprio Fávero (1980, p.32-34), e permitimo-nos transcrever o trecho na íntegra:

a) *Difusão de procedimentos técnicos, vulgarização ou extensão*, principalmente de procedimentos agrícolas (métodos agrícolas): a ação de vulgarização baseia-se essencialmente na informação e na captação da confiança dos indivíduos, condições prévias à adoção por eles de certas técnicas que os animadores externos (estranhos ao meio) julgam oportuno (desejável) fazê-los adquirir uma tal ação pode, às vezes, conduzir a outros enfoques de participação provocada (trabalho social e desenvolvimento comunitário de melhoramento).

b) *Trabalho social*, sobretudo no seu aspecto de trabalho de grupo, por oposição às intervenções individuais (case work): de origem principalmente urbana, o trabalho social de grupo suscita a participação dos usuários (de um centro social ou comunitário, por exemplo) ou dos clientes do serviço social, tendo em vista tarefas coletivas de caráter social, educativo ou de lazer. O trabalho social merece nossa atenção não só pela influência que exerceu sobre as origens do desenvolvimento comunitário, como também pela grande proporção de trabalhadores sociais entre os especialistas e animadores do desenvolvimento comunitário; as preocupações antes sociais que econômicas de desenvolvimento comunitário procedem, em parte, desta origem de seus animadores.

c) *Desenvolvimento comunitário de melhoramento*: que suscita ações coletivas com a finalidade de melhorar as condições de trabalho e/ou de vida de um determinado meio. Muitas vezes, quando se apoiam em grupos locais (por exemplo, instrução profissional agrícola em um clube de jovens agricultores ou curso de economia doméstica em um clube feminino) as atividades de extensão conduzem a ações de melhoramento. Mais do que desenvolver a comunidade local, o desenvolvimento comunitário de melhoramento se propõe organizar, coordenar os diferentes grupos e atividades sociais e educativas: no meio urbano norte-americano este tipo de desenvolvimento comunitário é geralmente designado com o nome "community organization", ou coordenação dos serviços e atividades de assistência social e de caridade. Seja urbano ou rural, este tipo de desenvolvimento comunitário enfatiza a organização da realidade existente, sua melhoria, mas nunca sua transformação estrutural. A coordenação das atividades e dos grupos recebe, muitas vezes, o nome de planificação; trata-se, contudo, de uma planificação social e não de planificação e de planos econômicos, como nos enfoques que se seguem.

d) *Desenvolvimento comunitário de transformação*: ligado a um projeto e/ou a planos de transformação das estruturas econômicas e sociais do meio, mais extenso (região, nação) que nos enfoques precedentes. Na medida em que não se acomoda a uma realidade e não se limita a melhorar as condições de vida, este tipo de desenvolvimento comunitário não pode se esquivar de tomar posições políticas: de fato, ele está muitas vezes ligado a um partido político, do qual constitui a organização de mobilização popular para as tarefas de natureza econômica. Na América Latina, os programas comunitários em geral passaram do estágio de experiências voluntárias em comunidades locais isoladas ou em zonas limitadas, ao estágio de planos nacionais, chegando-se mesmo à integração progressiva destes planos na função pública (recuperação). Em outros países ou continentes é necessário assimilar programas que não se esquivaram ao problema das transformações estruturais e a um enfoque conflitual, visto que toda estrutura está ligada a um poder (exemplos dos Estados Unidos e Índia)

e) *Animação rural*: representa mais que uma versão francesa do desenvolvimento comunitário. Em seu conjunto, ela pretende ser uma articulação dos poderes públicos com a organização popular com a finalidade de associar os habitantes às ações governamentais de desenvolvimento. Seus programas principais são africanos (Senegal, Madagascar, Níger) e constituem o complemento das intervenções técnicas e econômicas governamentais. Estreitamente ligados aos partidos no poder, os programas de animação aproximam-se bastante, no plano da metodologia das atividades, do "agit-prop", do qual falaremos a seguir. Contudo, a filosofia expressa pelos criadores e "doutrinadores" (teóricos) da animação rural, se parece bastante, se bem que em outra linguagem, com a do desenvolvimento comunitário de melhoramento, no sentido de crer na possibilidade de um desenvolvimento harmonioso, reconciliador dos homens e de seus conflitos. Muitas vezes a animação é do tipo setorial, como, por exemplo, o desenvolvimento da cooperação agrícola, na qual a cooperação "animada" é considerada como "instrumento trabalhista do desenvolvimento" (exemplos da América Latina e do Canadá).

f) *"Agit-prop", ou agitação-propaganda*: método de luta revolucionária e de construção socialista. Diferentemente dos enfoques precedentes, a filosofia em que se baseia o "agit-prop" concede um lugar preeminente ao conflito, não se

propondo ao diálogo ou à reconciliação entre diferentes classes ou camadas sociais, mas a tomada de poder por uma delas.

A partir desses enfoques, A. MEISTER constrói uma tipologia com base nos seguintes critérios: a) tipos de intervenção, que inclui o grau de diretividade, o número de indivíduos atingidos e sua qualidade; b) características metodológicas; c) bases ideológicas; d) organização sobre o terreno; e) estruturação das intervenções.

A tipologia das situações de alfabetização, por sua vez, é construída sobre três parâmetros: a) o grau de tradicionalidade/modernidade dos modos de produção; b) o grau de "voluntarismo" na execução e na aplicação dos programas de desenvolvimento; c) o grau de ligação e funcionalidade entre os programas de desenvolvimento econômico e as atividades de alfabetização.

Esses parâmetros combinados permitiram a MEISTER obter uma tipologia de oito situações. Dessas, o autor destaca quatro, para avaliação dos programas do Projeto Experimental Mundial de Alfabetização Funcional (PEMA), da UNESCO, em 1972: a) as situações rurais não modernas, marcadas pela ausência ou pela fraca influência de um voluntariado do desenvolvimento econômico, com ou sem funcionalidade; b) as situações rurais em vias de modernização e marcadas por um voluntariado do desenvolvimento, com ou sem funcionalidade; c) as situações industriais de crescimento voluntário, com ou sem funcionalidade; d) as situações de marginalidade urbana, com ou sem funcionalidade. Para Osmar Fávero, houve sensível retrocesso com a extinção do IBRA, em ligação direta com o Governo Federal, e criação do INCRA, subordinado ao Ministério da Agricultura. As dificuldades de articulação entre várias instâncias governamentais logo se fizeram sentir, abortando experiências promissoras. Isso se deu especialmente devido à burocratização crescente para a captação de recursos que as viabilizassem. Para ele, todas as condições para ser realizada a RA durante o período militar foram dadas. Havia recursos suficientes para que a reformas de base fossem encaminhadas e não havia oposição evidente, nem mesmo dos latifundiários. Entretanto, a almejada RA não se realizou.

De acordo com Navarro (2008, p. 34), por

[...] ser a reforma agrária mera política governamental e, desta forma, uma ação do Estado que é marcada pelas diferentes conjunturas do desenvolvimento social vivido por determinado país, torna-se óbvio que reformas agrárias não são políticas "imutáveis" ou supra-históricas, imunes à passagem do tempo, ou não afetadas pelas transformações econômicas e sociais. Desta forma, é importante o alerta de Bernstein (2002) sobre a "época histórica" das reformas agrárias de cunho redistributivo, embora o texto deste autor referencial ofereça meramente uma leitura abrangente da conjuntura do pós-guerra e as necessidades sociais e políticas que, naquele tempo, surgiram como as mais prementes. Reformas agrárias sob o peso (usualmente autoritário) do Estado, frequentemente na esteira de golpes de Estado ou processos revolucionários, são assim processos típicos dos anos 50 e 60,

quando floresceram tais iniciativas governamentais, apropriadas a contextos de países agrícolas e com imensa proporção de famílias rurais pobres.

Presentemente, não haveria segundo o autor necessidade de RA na maior parte do território nacional, e em razão da falta demanda para a sua implementação, na maior parte das macrorregiões brasileiras. Com exceção do “polígono da seca” onde uma ação governamental efetiva poderia se dar.

## CONCLUSÕES

No início do século XX, por ocasião das duas grandes guerras mundiais, o capitalismo atingiu sua fase imperialista ou monopólica. Essa fase caracteriza-se principalmente pela substituição da livre concorrência pelo monopólio. Além dessa, outras características desse momento são: a concentração acelerada do processo produtivo, garantindo a partilha econômica mundial entre organizações internacionais que dominam todo o mercado e a geopolítica do mundo, com a repartição das colônias e com o reordenamento de forças resultantes das guerras; e o controle da vida econômica no mundo por alguns grandes bancos. As inovações tecnológicas e a consequente sofisticação do processo produtivo permitiram a produção de imensas quantidades de excedentes e a liberação de grandes contingentes de trabalhadores pelas empresas, aumentando o nível do desemprego e o número de miseráveis.

Como resultado da Segunda Guerra, os Estados Unidos da América (EUA) e URSS emergiram como grandes potências que tentavam delimitar suas áreas de influência. No pós-guerra, sob a “guerra fria” mobilizando as duas potências e a reconstrução europeia, o avanço industrial no mundo foi imenso. No chamado mundo ocidental, aliado dos americanos, os governos dos países assumiram o controle da economia procurando garantir a segurança e o bem estar da maior parte da população. O crescimento da indústria americana e europeia foi acompanhado por um importante progresso da técnica. Com o desenvolvimento da tecnologia, entre outras inovações, os meios de comunicação<sup>10</sup> passaram a difundir informações para todos os cantos do mundo.

Contradições desencadearam crises que permitiram a recomposição da lógica capitalista. A primeira grande crise, manifestou-se no descrédito da livre concorrência. Uma série de medidas de caráter monopolista, como a fixação de níveis de produção e preços e controle de empresas de energia elétrica, denunciava a intervenção estatal. No

---

<sup>10</sup> O grande desenvolvimento industrial, que permitiu a padronização das ofertas difundidas pelos meios de comunicação e ampliação do mercado consumidor, promoveu nesse processo de homogeneização os contornos de uma cultura de massas.

caso exemplar dos EUA, essa intervenção foi considerada necessária para reordenar a política econômica que reabilitada pôde desempenhar um papel fundamental no segundo conflito bélico do século XX. Na década de 1950, uma segunda crise foi instaurada pelo processo de transformação e modernização da indústria. Os setores mais frágeis da classe operária passaram a conviver com os riscos do desemprego e as camadas médias viram os seus projetos de ascensão ou manutenção do status social inviabilizados.

Quando se consolidou a posição hegemônica dos EUA, no período posterior a Segunda Grande Guerra Mundial, nos chamados “países subdesenvolvidos” a ação intervencionista norte-americana logo se fez sentir, inclusive com a ER: visava gerar mudanças culturais – valores, costumes e tecnologia – sem a preocupação em considerar as características desses países. Algumas datas são importantes dessa ação já foram indicadas ao longo do texto, mas é possível destacar três momentos emblemáticos: durante o regime militar, os anos 1990 e as perspectivas atuais.

De 1964 a 1984, foi implementado pelos militares um modelo econômico caracterizado pela concentração de renda e por uma conjuntura política repressiva, com apoio internacional. Nesse período, evidenciou-se o fortalecimento institucional da ER como instrumento de políticas do governo. A criação do INCRA, em 1970, foi expressão desse contexto, assim como a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, em 1972.

A partir de princípios técnico-metodológicos de geração e difusão de tecnologia, assentados na montagem de pacotes tecnológicos que implicavam a combinação de inovações técnicas e insumos de origem industrial – como uma linha de montagem que não pode ser rompida sob o risco de invalidar os resultados da exploração agrícola – sua proposta de modernização da agricultura seguia a lógica do capital internacional.

Na década de 1990, em que pese o fato de o artigo 187 da Constituição de 1988 ter garantido o oferecimento de assistência técnica pública e extensão rural aos agricultores, esta foi dispensada dentro do modelo adotado pelo grande sistema agroindustrial, de acordo com princípios que propugnam, entre outras, a redução dos poderes do Estado sobre a livre concorrência, a liberdade da empresa e do indivíduo. Ao conjunto de condições materiais que caracterizam o capitalismo nesse momento, acompanha a construção de uma ideologia ou de um imaginário social que busca justificá-las como racionais e legitimá-las como corretas. Elas, na verdade, dissimulam o fato de serem formas contemporâneas da exploração e dominação. Essa construção ideológica corresponde ao que vem sendo chamado de neoliberalismo. Sua ascensão mundial ocorre a partir dos anos 1980, particularmente devido à falência das políticas do Estado de bem-estar social.

Durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1996, foi criado o Ministério de Desenvolvimento Agrário, como tentativa de buscar o equilíbrio entre

agricultores patronais e familiares. No âmbito desse ministério desenvolveu-se o Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar – PRONAF. Em 2003, passou a ser rediscutido o formato de uma “nova” Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no país. Ao final de maio de 2004, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), através do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER), divulgou a versão final da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER).

Afirma-se que na elaboração deste documento (Brasil, 2004) houve a participação e articulação de diversas esferas do governo federal, e consultados os governos das unidades federativas e suas instituições, assim como os segmentos da sociedade civil, lideranças das organizações de representação dos agricultores familiares e dos movimentos sociais comprometidos com esta questão. Se naquele momento era possível afirmar que a proposição de tal política representava um avanço a ser festejado, passados seis anos, quando no início de 2010 a Lei 12.188/2010 (Brasil, 2010) a instituiu, há razões para reconhecer que o direcionamento escolhido conquistou espaço político efetivo para ser executado<sup>11</sup>.

A partir da articulação das dimensões universal – que busca compreender o movimento do capitalismo – e singular – que diz respeito à temática escolhida para a redação desse trabalho e suas mediações – foi possível reconstituir a história do INCRA e suas relações com a ER e, especialmente com o campo educacional. São poucos os dados disponíveis nos arquivos do INCRA, como assegurou seu dirigente atual. Hoje abrigado no MDA, vem sendo confrontado, como a ATER, a revisar e repensar a sua atuação. Porém, o INCRA tem sido refratário às lições dos novos tempos para reinventar-se.

Para além do livro publicado pelo NEAD, baseado em depoimentos e lembranças, esperamos ter oferecido uma contribuição, ainda não finda, pois outras fontes de informação poderão surgir. Contudo, permanecem os desafios para colocar em prática as metas desse ministério, tal como afirmamos na introdução. E ainda responder: qual extensão rural, qual reforma agrária?

## REFERENCIAL

ALVES, Gilberto Luiz. Discursos sobre educação no campo: ou de como a teoria pode colocar um pouco de luz num campo muito obscuro. In: ALVES, Gilberto Luiz (org.) **Educação no campo – recortes no tempo e no espaço**. UNIDERP – Autores Associados: Campinas, 2009.

---

<sup>11</sup> Foi definido na Lei como principal instrumento de implementação da PNATER, o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER, tendo por base as deliberações de Conferência Nacional, “a ser realizada sob a coordenação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF” (Art. 8º).

AMMANN, Safira Bezerra. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1980.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), Grupo de Trabalho Ater. 2004. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. <http://www.pronaf.gov.br/ater/docs.htm>

BRASIL. **LEI Nº. 12.188, DE 11 DE JANEIRO DE 2010**. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER, altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. *DOU de 12.1.2010*.

CIDA – Comitê Interamericano de Desenvolvimento Agrícola. 1966. **Posse e usa da terra e desenvolvimeto sócio-econômico do setor agrícola – Brasil**. OEA-BID-FAO-CEPAL-IICA.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Alfabetização de adultos e sua posição num projeto de desenvolvimento integrado**. Dissertação de mestrado em Educação. PUC-Rio, 1972.

FÁVERO, Osmar. 1973. **Educação de adultos em projetos rurais integrados – análise da evolução dos programas de educação de adultos nos projetos de assentamento de agricultores implantados em área de reforma agrária, de 1963 a 1971**. Dissertação de mestrado em Educação. PUC-Rio.

\_\_\_\_\_. (coord.). **Tipologia da educação extra-escolar**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, (Série estudos e pesquisas, 5). 1980.

\_\_\_\_\_. **Uma pedagogia da participação popular; análise prática do MEB – Movimento de Educação de Base (1961/1966)**. Campinas, SP: Autores Associados (Coleção Educação Contemporânea). 2006.

\_\_\_\_\_. **Educação de Jovens e Adultos no Brasil (1964-1970): experiências de alfabetização funcional**. Rio de Janeiro, 2012.

FONSECA, Maria Teresa Lousa da. **A extensão rural no Brasil, um projeto educativo para o capital**. Loyola: São Paulo (Coleção Educação Popular, nº 3), 1985.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da História**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 8ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**, volume 1. 2ª edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

HALBWACHS, Maurice. **Memória coletiva**. São Paulo: Vértice, 1990.

MARX, Karl. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. 1ª edição. São Paulo: Abril, 1974.

MEISTER, Albert. **Participation, animation et développaient**. Paris: Anthropos, 1969.

NAVARRO, Zander. “Nunca cruzaremos este rio” – A estranha associação entre o poder do atraso, a história lenta e a “sociologia militante”, e o ocaso da reforma agrária no Brasil. REDES, vol. 13, nº 2, 2008. pp.5- 51.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e a questão religiosa**. São Paulo: Paulinas, 1984.

RIOS, Gilvando Sá Leitão. Potencialidade e limitações de um programa visando provocar participação rural - uma análise comparativa; análise de uma tipologia de programas que visam provocar participação especialmente no meio rural. In **Revista Ciência e Cultura**, SBPC.v. 27 n. 8, p. 819-838, 1975, maio.

*Recebido em: 07/06/2013*

*Aprovado em: 10/06/2013*

## O STATUS DO IMIGRANTE HAITIANO NO BRASIL APÓS O TERREMOTO DE 2010 SOB A PERSPECTIVA DO PÓS-ESTRUTURALISMO

Andrea Pacheco Pacífico<sup>1</sup>  
Thaís Kerly Ferreira Pinheiro<sup>2</sup>

### RESUMO

Este artigo trata da situação dos haitianos no Brasil após o terremoto de 2010, expondo a ineficácia dos regimes internacional e nacional dos refugiados. Avalia-se a atual conjuntura político-social do Haiti, destacando as políticas públicas elaboradas pelo Brasil para os haitianos que migraram em razão de uma catástrofe natural e se tornaram deslocados ambientais. Em seguida, a pesquisa utiliza o pós-estruturalismo, que questiona discursos dicotômicos institucionais apregoados na comunidade internacional, como sociedade/natureza e cidadão/estrangeiro, para concluir ser necessário ampliar o regime de refúgio ou desenvolver um sistema de proteção específico para os deslocados ambientais.

### PALAVRAS-CHAVE

Refugiados, Brasil, Haitianos, Deslocados ambientais, Pós-Estruturalismo.

### ABSTRACT

This article deals with the Haitians' situation in Brazil after the 2010 earthquake, exposing the ineffectiveness of the international and national refugee regimes. It evaluates the current political and social situation of Haiti, highlighting the public policies implemented by Brazil for Haitians who migrated because of a natural catastrophe and became environmentally displaced people (EDP). After that, the research uses the Post-structuralism, which questions dichotomous institutional discourses proclaimed in the international community, e.g. society/nature and citizen/foreigner, in order to conclude that it is necessary to enlarge the refugee regime or to develop a specific system for the protection of EDPs.

### INTRODUÇÃO

Este artigo aborda o dilema dos imigrantes haitianos que vieram ao Brasil após o terremoto ocorrido no Haiti em 2010 e seu *status* jurídico no Brasil, visando ampliar sua proteção, com base nos instrumentos de proteção internacional e nacional. A partir da teoria pós-estruturalista, analisam-se o cenário internacional, os discursos construídos sobre os deslocados ambientais e a carência normativa sobre o tema.

---

<sup>1</sup> Professora adjunta do curso de Relações Internacionais, UEPB. Coordenadora do Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Deslocados Ambientais–NEPDA/UEPB. *External Scholar* do Centro de Estudos de Refugiados, Universidade de York, Canadá. Email: apacifico@ccbsa.uepb.edu.br

<sup>2</sup> Bacharel em Relações Internacionais, UEPB. Membro do NEPDA/UEPB. Email: thais\_ferreira\_jp@hotmail.com

Primeiramente, expõe-se o atual regime internacional dos refugiados, seus instrumentos internacionais e regionais, a norma brasileira e o visto humanitário concedido aos haitianos, gerando assim, um precedente no direito brasileiro. Em seguida, explora-se a conjuntura Haitiana, a chegada de um contingente considerável de haitianos ao Brasil e as políticas públicas aplicadas para proteção e melhoria de vida dessa população no país, além da criação, pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), da inovadora resolução 97/2012, que concedeu o visto humanitário aos haitianos.

Por fim, trata-se da proteção aos haitianos como deslocados ambientais, pela perspectiva pós-estruturalista, mostrando a relação entre verdade, conhecimento e poder, que moldam os discursos institucionais, e defendendo uma posição mais aberta com fins de ampliar o atual regime internacional dos refugiados, uma vez que este é moldado pelos discursos dicotômicos e ortodoxos das esferas dominantes da comunidade internacional. Sugere-se, assim, a ampliação do regime acima mencionado, objetivando uma maior proteção aos deslocados por catástrofes ambientais ou o desenvolvimento de um novo regime que os proteja, devido à ausência de amparo legal internacional.

## **O ATUAL REGIME INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS**

Ao analisar diversos momentos da história da humanidade, percebe-se que sempre houve deslocamentos de pessoas que por estarem fugindo de condições difíceis dentro do seu país de origem, como perseguições, conflitos, guerras, pobreza, extrema miséria e fome; tiveram de deixar pátria, raízes, cultura e família para migrarem, por uma vida melhor ou, apenas, pela sobrevivência. Dentro da categoria dos deslocados, situam-se os refugiados, vistos como “vulneráveis entre os vulneráveis” (MILESI, 2012a, p.1) e cuja condição é tão antiga quanto à própria história, embora sua efetiva proteção pela comunidade internacional tenha sido criada somente, segundo Barreto (2006, p. 2), com a Sociedade de Nações e, mais tarde, com a Organização das Nações Unidas (ONU), quando nasceu o atual Regime de Proteção aos Refugiados.

Com a ONU, que almeja, entre outros, maior proteção e assistência às vítimas de perseguição, de violência e de intolerância deflagradas durante as duas grandes Guerras Mundiais, é criado em 1950, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) órgão subsidiário da ONU e responsável por proteção e assistência aos refugiados em âmbito internacional.

O Acnur - uma organização humanitária e social - é uma das instituições mais importantes de proteção dos Direitos Humanos dos refugiados. Ao longo de sua história, ela amparou mais de 50 milhões de pessoas e, atualmente, mais de 42 milhões estão sob seu mandato; número global referente a deslocados forçados por conflito ou perseguição, quais sejam refugiados, deslocados internos e solicitantes de refúgio, conforme o relatório *Global Trends* (2011, p. 5).

O atual Regime Internacional de Refugiados foi criado logo após o término da Segunda Guerra Mundial, momento de grande preocupação internacional com a criação de mecanismos para proteção mais generalizada aos refugiados. Essa preocupação se refletiu na Convenção de 1951 e, mais tarde, no Protocolo Adicional de 1967, que instituiu padrões básicos no procedimento legal em relação aos refugiados, ainda que não fixasse limites para os Estados, podendo estes criar um tratamento regional aos refugiados. No Direito Internacional, a definição de refugiado, descrita no artigo 1º da Convenção de 1951, em conjunto com o Protocolo de 1967, é toda pessoa que esteja fora de seu país de nacionalidade ou de residência habitual (se apátrida) em virtude de perseguição, ou temor bem fundado de perseguição, por raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a grupo social, e não possa ou não queira retornar em virtude do temor de perseguição acima mencionado.

A fim de regionalizar e, desta forma, aplicar mais efetivamente as provisões destes instrumentos legais, acordos regionais entre países são formalizados. Destaca-se, em nível americano, a Declaração de Cartagena, de 1984, que ampliou a definição de refúgio da Convenção de 1951 e ofereceu soluções inovadoras em relação aos assentamentos de refugiados na América, considerando, inclusive, as necessidades locais. Ela amplia a definição de refugiado para incluir as pessoas que fugiram de seu país por que “sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violência massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”.

Por abranger a violência massiva aos Direitos Humanos como critério à concessão de refúgio, a Declaração de Cartagena é considerada um instrumento de proteção criativo e inovador. Sendo uma grande contribuição da América Latina ao Direito Internacional (ACNUR, 2004, p. 1), sua importância tem sido elogiada e vários países latino-americanos a incluíram em suas legislações, como o Brasil.

Para comemorar o Vigésimo Aniversário da Declaração de Cartagena, em 2004, na Cidade do México, foi assinado - por vinte países latino-americanos, incluindo o Brasil - o Plano de Ação do México, por uma maior reflexão sobre a situação dos refugiados na América Latina, devido às crises humanitárias e aos problemas da integração econômica dos refugiados na região (ACNUR; 2004, p. 1).

Deste modo - inspirado na Declaração de Cartagena e tentando adaptar o processo de solicitação de refúgio à realidade nacional, além de incluir a totalidade dos princípios previstos na Convenção de 51 e no Protocolo de 67 - o Brasil adotou uma lei específica, a Lei 9.474, de 1997, apontada como uma das mais modernas do mundo, sendo o primeiro país da região com uma legislação compreensiva e progressista na matéria (LEÃO, 2007, p. 9).

A Lei 9.474/97, basicamente, apresenta as normas nacionais para a concessão de refúgio e o processo pelo qual se dará a concessão da condição de refugiado aos solicitantes. Ela foi preparada conjuntamente por representantes do governo brasileiro e do Acnur, segundo Jubilit (2010, p. 3). Em seu artigo 1º, ela amplia a definição de refugiado da Convenção de 51 e do Protocolo de 67, incluindo também os indivíduos que estão fora de seu país de origem ou de nacionalidade “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos”.

A Lei brasileira inovou ao afirmar ser possível reconhecer uma pessoa como refugiada em razão de grave e generalizada violação de direitos humanos, possibilidade não consagrada pela Convenção de 51 nem pelo protocolo de 67, mas coadunando-se com o já citado instrumento regional. Com isso, a normativa brasileira mostra seu lado humanitário ao admitir a proteção de um maior número de indivíduos. Deste modo, “o Brasil apresenta um dos maiores índices de reconhecimento: em torno de 30% das solicitações são aprovadas” (MILESI; CARLET, 2006, p. 1).

Além da definição mais abrangente do termo refugiado, a Lei 9.474/97 possui outras duas importantes características: é um instrumento específico sobre a temática e apresenta normas de devido processo legal, ainda que se trate de procedimento administrativo, com necessidade de fundamentação de deliberação e possibilidade de recurso (Título IV). Ainda, para Jubilit (2010, p. 15), o próprio Acnur tem assinalado a lei brasileira como modelo para adoção de uma legislação homogênea na América do Sul.

Ademais, os artigos 11 e 12 da Lei 9.474/97 determinaram a criação do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare)- órgão de deliberação coletiva, ligado ao Ministério da Justiça do Brasil e responsável por avaliar, em primeira instância, o pedido de refúgio e a declaração de reconhecimento, a recusa ou a cessação da condição de refugiado, além de encaminhar e coordenar as ações necessárias à eficácia de proteção, assistência e apoio jurídico a essas pessoas no Brasil.

Além do reconhecimento da condição de refugiado pelos critérios já citados, é indispensável que os Estados respeitem os princípios fundamentais de Direito Internacional dos Refugiados, como o *non-refoulement*, ou não-devolução, descrito por Goodwin-Gill e McAdam (s.d., p. 3) como o princípio fundamental do sistema jurídico de proteção dos refugiados. Este princípio foi previsto no artigo 33 da Convenção de 1951 e no artigo 7º da Lei brasileira nº 9.474/97, estabelecendo que nenhum Estado contratante expulsará ou rechaçará um refugiado para as fronteiras dos territórios em que sua vida ou sua liberdade estejam ameaçadas em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social a que pertence ou opiniões políticas.

O segundo destes princípios é o *in dubio pro refugiado*, que estabelece que, na dúvida de real perseguição declarada pelo estrangeiro, o Estado deve sempre decidir em seu benefício, conforme afirmam Goodwin-Gill e McAdam (s.d., p. 28), ressaltando-se o

direito à dignidade e à vida. Segundo Leão (2007, p. 33), “trata-se, em síntese, da aplicação cabal de um princípio jurídico central do ordenamento jurídico contemporâneo, sobretudo, em seara da proteção internacional da pessoa humana”.

Para Souza (2010, p. 6), o princípio mais importante, em esfera nacional e internacional, é o princípio do *in dubio pro refugiado*, a exemplo do *in dubio pro réu* do direito penal. Em conformidade com os princípios e os tratados de Direito Internacional dos Refugiados e de Direitos Humanos, a normativa brasileira não demanda comprovação documental de nacionalidade ou de causas declaradas para o pedido de refúgio (SOUZA, 2010, p. 6). Assim, a credibilidade da afirmação do solicitante de refúgio é, na maioria das vezes, suficiente para aceitar a solicitação.

Por último, há o princípio da Unidade Familiar, recomendado pela ata final da Conferência que aprovou a Convenção de 1951. De acordo com Soares (2011, p. 9), esse princípio é aclarado no Artigo 2º da Lei 9.474/97, com a cláusula de extensão, em que implicações da condição de refugiado se estenderão ao cônjuge, ascendentes e descendentes e aos demais membros do grupo familiar que sejam economicamente dependentes do refugiado e se localizem em território nacional. Este princípio considera o núcleo da família como lugar de afeição e solidariedade, imprescindível para o desenvolvimento saudável do ser humano, defende Soares (2011, p. 1). Portanto, na condição vulnerável de refugiado, o Estado busca, ao reunir sua família, garantir sua dignidade, sua felicidade e ajudá-lo na integração local.

É importante lembrar, contudo, que a condição de refugiado é temporária. Nesse caso, além da cláusula de inclusão, que define quem é refugiado, e de exclusão, que define oposto, ambas contidas na Lei 9.474/97, na Convenção de 51 e no Protocolo de 67, há a cláusula que define sua temporariedade e limita a condição de refugiado: a de cessação; sendo, no Brasil, de atribuição do Conare sua decisão em primeira instância, conforme o artigo 1º da Convenção de 51 e o artigo 38 da Lei 9.474/97.

Na qualidade de refugiado, o indivíduo ainda conta com três soluções estabelecidas no título VII da Lei 9.474/97, a saber: repatriação voluntária ao local de origem (Artigo 42), integração no local de acolhimento (Artigo 43-4) e reassentamento em um terceiro país (Artigo 45-6). Segundo Dominguez e Baeninger (2007, p. 7), o reassentamento é a “solução buscada pelo Acnur, com a colaboração dos Governos e da sociedade civil, para realocar pessoas ou grupos de refugiados cuja vida corre perigo também no país de primeiro asilo.”

Segundo Milesi e Nuñez (2008, p. 3), na celebração dos vinte anos da Declaração de Cartagena, no México, em 2004, foi proposto o Programa de Reassentamento Solidário para refugiados latino-americanos, adotado pelo Brasil. De acordo com o artigo 46 da Lei 9.474/97, o reassentamento de refugiados no Brasil se realizará com a

participação coordenada de órgãos estatais e de ONG, para identificar campos de cooperação e de responsabilidades.

Tendo em vista as soluções apresentadas para proteger imigrantes reconhecidos como refugiados, é importante assinalar duas categorias distintas de migrantes. Segundo Moreira (2006, p. 19), há os que migram voluntariamente e se deslocam para outros lugares, por fatores pessoais ou econômicos, e há, também, os migrantes forçados a deixar o lugar de origem em razão de efetiva ameaça à segurança e à sobrevivência. Nesse sentido, o refugiado é uma espécie do gênero migrante forçado, diferenciando-se do migrante voluntário ou econômico, embora ambos estejam protegidos por normativas nacionais e internacionais.

Em se tratando de Brasil, além do Direito dos Refugiados, há um direito para outros tipos de migrantes. A Lei 6.815, de 1980, determina a condição jurídica do estrangeiro no país e instituiu o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão colegiado e vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego. Há, além dela, o Decreto 86.715/81, que a regulamentou a Lei 6815/80, ou seja, a condição jurídica do estrangeiro no Brasil, e dispõe sobre a composição e as atribuições do Conselho Nacional de Imigração.

O artigo 1º da Lei 6815/80 decide sobre a admissão do estrangeiro em território brasileiro e os tipos de visto para esta admissão, quais sejam: de trânsito, de turista, temporário, permanente, de cortesia, oficial e diplomático. O visto, que além de ser uma “expectativa de direito” (Artigo 26) e um favor do Estado ao estrangeiro, é concedido aos migrantes que queiram entrar no país voluntariamente, diferentemente do refúgio, que é uma condição jurídica fornecida ao indivíduo que sofre certa perseguição no país de origem e foi obrigado a fugir, não se caracterizando como migrante voluntário para receber visto de admissão no país. Mais adiante será mostrado um tipo especial de visto, o humanitário, concedido no Brasil aos imigrantes haitianos que chegaram ao país após o terremoto de 2010 e criou um precedente no direito brasileiro, particularmente pela situação vulnerável em que se encontram os haitianos e seu país.

## **A SITUAÇÃO POLÍTICA E JURÍDICA DOS HAITIANOS**

Antes de se analisar a relação entre Brasil e Haiti após o terremoto de 2010, faz-se necessário caracterizar o Haiti atual. De acordo com o relatório do Índice de Desenvolvimento Humano (2011), o Haiti ocupa a 158ª posição entre 182 nações. Ainda, segundo o *World Factbook* da Agência de Inteligência dos EUA (2012), 80% da população do Haiti vivem abaixo da linha da pobreza e 54% na extrema pobreza, ou seja, com menos de 1,25 dólares por dia; sendo 52.9% da sua população analfabeta; a expectativa de vida é de 62.51 anos; com o desemprego alcançando 40,6% de sua

população economicamente ativa.

Além da precária condição econômica, social, estrutural e política, a situação ambiental haitiana é gravíssima, uma vez que o índice de desmatamento é de 98%, fazendo com que haja uma carência de fontes energéticas e impedindo a criação de indústrias minimamente sofisticadas, o que condena o Haiti a produzir bens primários sem valor agregado, conforme aponta Valler Filho (2007, p. 159).

Para entender melhor o que se passa atualmente no Haiti, é preciso lembrar a recente história política, econômica e social do país, caracterizada por sucessivos golpes de estado no final dos anos 1980, eleições livres e governo civil transitório nos anos 90, guerra civil violenta em 2004 e, enfim, criação, em 2004, pela Resolução 1.542 do Conselho de Segurança da ONU, da Missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti, comandada pelo Brasil.

Além de precisar lidar com a constante instabilidade econômica, política e social, o Haiti foi abalado, em 12 de janeiro de 2010, por um terremoto de grau 7,3 de magnitude na escala Richter, cujo epicentro foi sua capital, Porto Príncipe. Segundo Télémaque (2012, p. 42), calcula-se que 200 mil pessoas tenham morrido e 1,5 milhões ficado desabrigadas, passando a viver em acampamentos improvisados, “sem saneamento, coleta de lixo, rede de água e esgoto”. Contudo, o autor (2012, p. 17) aponta que vários países enviaram ajuda humanitária, como profissionais de resgate, equipamentos, alimentação e dinheiro, além da ONU, com a Minustah. O Banco Internacional para o Desenvolvimento (2010, p. 2), por exemplo, perdoou a dívida de 484 milhões de dólares do Haiti e disponibilizou 251 milhões de dólares em financiamentos anuais não reembolsáveis.

Destarte, a crise humanitária atingiu grande proporção, em um país já com graves problemas políticos, econômicos e sociais internos. Após a tragédia, temeu-se pela segurança interna nacional, pois a situação poderia fugir do controle das autoridades, uma vez que escassez de água e alimentos aumentava o medo do descontrole de saques, com relatos de ações contínuas de gangues armadas e saqueadores, conforme Télémaque (2012, p. 18).

Faz-se mister saber que, antes do terremoto de 12 de janeiro de 2010, a população haitiana já padecia de guerra civil e lutava por sobrevivência, em meio à baixa qualidade de vida e pobreza local. Contudo, após o terremoto, a situação piorou drasticamente, visto que, além de prejuízos de bilhões na já precária infraestrutura do país e na morte de mais de 200 mil pessoas, muitos sobreviventes perderam o pouco que tinham (TÉLÉMAQUE, 2012, p. 42). Grande parte dessa população foi obrigada a partir em busca de um recomeço. Assim, desde a catástrofe, a migração dos haitianos têm sido constante, principalmente, segundo Milesi (2012b, p. 5), por não haver emprego, moradia e comida suficiente no país. O destino de muitos deles tem sido o Brasil.

Segundo Télémaque (2012, p. 44), a maioria dos haitianos chega ao país por rotas ilegais. Por isso, não é fácil a viagem até o Brasil, cujo trajeto dura até três meses pela América do Sul, antes de entrar pela fronteira norte do país, normalmente por trajetos fluviais ou terrestres e passando por Panamá, Equador e Peru, que não exigem, nos dois últimos, vistos para haitianos, tornando, teoricamente, mais fácil a entrada deles no Brasil. No Peru, o visto para haitianos passou a ser exigido em janeiro de 2012.

Conforme Télémaque (2012, p. 44), essa viagem custa cerca de três mil dólares por pessoa, sendo conduzida, normalmente, por coiotos (atravessadores), que lhes asseguram uma vida melhor no Brasil. Os principais pontos de entrada são as cidades de Tabatinga (Amazonas), Assis Brasil e Brasileia (ambas no Acre). Para Milesi e Alves (2012, p. 1), o Brasil já recebeu quase 6.500 haitianos desde o terremoto de 2010. Télémaque (2012, p. 44) afirma que, ao chegar nessas cidades, os haitianos aguardam visto provisório, concedido pela Polícia Federal local, por no mínimo um mês.

Entrando no Brasil irregularmente, ou seja, sem visto, de acordo com Milesi e Alves (2012, p. 2), os haitianos encaminham solicitação de refúgio. Após a solicitação, fazem Carteira de Trabalho (CTPS) e CPF para trabalhar no país. Contudo, terremotos, catástrofes naturais ou calamidade social e econômica não caracterizam condições para reconhecimento como refugiado, posto que a Convenção de 51 e a Lei 9.474/97 apenas preveem como causa de refúgio perseguição por raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a certo grupo social.

O governo brasileiro, contudo, visando administrar o fluxo de haitianos no Brasil, lida com o problema humanitariamente, decidindo conceder vistos permanentes de residência por razões humanitárias, por não haver outra forma de atender às solicitações de refúgio, pois o “novo” imigrante haitiano não se coaduna com as exigências normativas para refúgio ou outro tipo de visto previsto pela Lei 6.815 e pelo decreto 86.715.

Desta forma, Télémaque (2012, p. 48) aponta que após o Conare analisar o caso e concluir não haver fundamentos para conceder refúgio aos haitianos, a problemática foi enviada ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg), responsável pelas políticas nacionais de migração, que decidiu conceder permanência aos haitianos por questões humanitárias.

Assim, para regularizar a entrada de haitianos no Brasil, entrou em vigor a Resolução nº 97/2012 do CNIg, definindo que a embaixada do Brasil no Haiti concederia cem vistos mensais para haitianos que desejassem imigrar para o Brasil, totalizando 1.200 por ano. Esta resolução, para Télémaque (2012, p. 53), visa tornar os haitianos menos vulneráveis às ações de atravessadores ou quadrilhas de tráfico internacional de pessoas. Segundo a Resolução, no artigo 2º, é considerada razão humanitária o “agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência

do terremoto de 2010” e o visto “tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe”.

De acordo com a Resolução acima (Artigos 1º e 3º), o visto humanitário será válido por cinco anos, podendo ser renovado se o imigrante provar sua condição trabalhista regular no Brasil. Segundo dados do Instituto Migrações e Direitos Humanos (2012), até junho de 2012, foram deferidos 3.065 processos de vistos para residência permanente por motivos humanitários para haitianos.

Com a concessão do visto humanitário, os haitianos detêm basicamente os mesmos direitos dos brasileiros, como direito à saúde, à educação e autorização para trabalhar. Conforme a Resolução, não apenas quem solicitar o visto será beneficiado, mas também cônjuges e parentes, pois a unidade familiar, conforme visto, é princípio-dever aplicado pelo Brasil aos imigrantes.

Segundo Milesi e Alves (2012, p. 2), a maioria dos haitianos empregada no país trabalha na construção civil, campo em que a maioria atuava no Haiti. Muitos trabalham em prestação de serviços ou indústrias no interior do Brasil, além de haver carpinteiros, eletricitas, encanadores, pintores, auxiliares de construção e trabalhadores informais. Há, segundo a mesma fonte, haitianos trabalhando em 15 estados brasileiros, sendo a maior parte no estado do Amazonas: somente em Acre, Amazonas e Rondônia, entre janeiro de 2010 e 31 de dezembro de 2011, foram conferidas 3.497 CTPS para haitianos.

A falta de perspectivas dos haitianos que chegam ao Brasil e a situação de completa vulnerabilidade social que se encontram, resultam no fato de que, ao chegar ao país, eles necessitam rapidamente de abrigo, alimentação e documentos para garantir sua estada legal e trabalho regularizado e manterem-se autosuficientes. Milesi e Alves (2012, p. 2) afirmam que,

considerando os poucos recursos das prefeituras e órgãos estaduais no acompanhamento dessa demanda por assistência, proteção social, capacitação profissional e inclusão laboral, a Igreja [...] tem sido a maior força, o “Bom Samaritano”, a acolher, a dar apoio sócio-assistencial, e a promover um caminho de integração desta população.

Como a situação dos haitianos no Brasil é bastante recente, políticas públicas e medidas para melhoria de vida dos que chegaram após o terremoto de 2010 ainda estão sendo elaboradas. O Governo Federal juntamente com os governos estaduais estão se comprometendo a ajudá-los no tocante à assistência básica. Assim, além de igreja e ONG, o governo federal auxilia, direta ou indiretamente, os haitianos residentes na região Norte. Conforme o Diário Oficial da União (DOU) de 19 de janeiro de 2012, o Ministério da Saúde (2012a, p.34) assumiu o compromisso de emitir, anualmente, 1,32 milhão de reais para o estado do Acre melhorar o atendimento aos haitianos. De acordo com o DOU, a ajuda financeira entrou em vigor em janeiro de 2012 e “o Fundo Nacional de Saúde

adotará as medidas necessárias para a transferência do valor mensal correspondente a 1/12 (um doze avos) do montante descrito”.

Outro exemplo da ajuda oferecida pelo governo federal, divulgada no DOU de 30 de janeiro de 2012, é que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2012, p. 113) aplicaria 900 mil reais, no ano de 2012, em ações destinadas a apoio técnico e financeiro para atender aos haitianos residentes no Acre e no Amazonas. A quantia acima sairia do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais do Acre (R\$ 360 mil) e do Amazonas (R\$ 540 mil). Contudo, não há informação sobre o resultado desta ação.

Em 20 de abril de 2012, por solicitação do governo do estado do Amazonas, o Ministério da Saúde (2012b, p. 49) aprovou a transferência de 970 mil reais para reforçar a capacidade de atendimento dos seus serviços públicos de saúde aos haitianos lá residentes e evitar uma possível sobrecarga na rede do Sistema Único de Saúde (SUS). De acordo com o DOU, o valor total foi dividido em seis parcelas, entre os meses de março e agosto, no valor de 161,7 mil reais, e as ações custeadas envolveram também fornecimento de medicamentos e realização de exames.

Na esfera das políticas públicas para educação, Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia da região Norte oferecem formação aos haitianos com o fim de promover sua integração com brasileiros e inseri-los no mercado de trabalho local, segundo a assessoria de comunicação social do Ministério da Educação (2012).

Vale ressaltar que, no Acre, tramita uma Ação Civil Pública (ACP), conforme o inquérito civil n. 1.10.00.000134/2011-90, do Ministério Público Federal e da Procuradoria da República do Acre (2012), solicitando o reconhecimento de refúgio aos haitianos no Brasil. Essa ACP tem como fundamentação jurídica que os direitos humanos reconhecidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH, 1948), em seu artigo 2º, devem ser respeitados pelo Estado soberano, incluindo, neste caso, os indivíduos que estejam em seu território, posto que todos possuem o mesmo valor jurídico absoluto, ou seja, a mesma dignidade, e devem ser dotados dos mesmos direitos básicos.

## **A PROTEÇÃO DOS HAITIANOS NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DO PÓS-ESTRUTURALISMO**

Além das normas nacional e regional que protegem os refugiados e outros migrantes, há também a norma internacional humanitária e de direitos humanos que, em geral, instituíram a universalidade dos direitos humanos, regulada no princípio da não discriminação e ponderando, assim, que nacionais e estrangeiros devem ser beneficiários dos mesmos direitos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) é o documento central do sistema internacional universal de proteção à pessoa humana, em cujo artigo 14 se lê “o direito de toda pessoa vítima de perseguição de procurar e de gozar asilo em outros países”. Esse documento instituiu, ainda que genericamente, no artigo 13, que “toda pessoa tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado”, bem como o “direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar”.

De acordo com Soares (2009, p. 17), devido ao aumento de fluxos migratórios, o reconhecimento dos direitos dos migrantes se ampliou nas últimas décadas e, deste modo, acordos internacionais foram celebrados para ampará-los; provando, assim, avanço no reconhecimento e na efetivação dos direitos humanos. O autor (2009, p. 17) ressalta, no entanto, que os avanços se referem basicamente à proteção dos migrantes regulares, fenômeno explicado por interesse próprio estatal em expandir suas economias. Jubilut e Apolinário (2010, p. 11) criticam o sistema de proteção atual, no qual,

apesar de ser um fato do cenário internacional, verifica-se, atualmente, que não há um instrumento internacional amplo o qual regule a conduta dos Estados a respeito de todas as variáveis existentes na migração. O que há são normas internacionais que, ao regularem questões como segurança, nacionalidade, apatridia, liberdade de circulação de pessoas, unificação familiar, direitos humanos, saúde, tráfico de pessoas, refúgio, asilo, tocam na temática das migrações; ou, ainda, normas de proteção geral aos seres humanos que se aplicam também às pessoas em movimento.

Assim, para Jubilut e Apolinário (2010, p. 11), há, normalmente, carência e insuficiência de regulamentos para solucionar incongruências entre normas de várias esferas. Ademais, essa escassez normativa se reflete na falta de mecanismos domésticos de proteção específicos.

Kolmannskog (2008, p. 39), por exemplo, critica alguns instrumentos internacionais, como a Convenção de 1951, por não oferecerem respostas a alguns problemas contemporâneos como violência generalizada, migrações massivas e desastres naturais, defendendo, assim, haver uma “perseguição meio ambiental”, pois, para o direito internacional, o termo “refugiado ambiental” não existe, conforme definição já vista da Convenção de 1951. Segundo Jubilut e Apolinário (2010, p. 11-2), há um crescente debate internacional para proteger os deslocados ambientais. No entanto, mesmo sendo a migração motivada ambientalmente um fato inconteste, o direito internacional ignora a relação entre deterioração ambiental e migração humana.

Assim, em vista do dilema dos migrantes por catástrofes ambientais não serem amparados por instrumentos jurídicos internacionais, o pós-estruturalismo pode ser uma nova perspectiva acerca, especialmente, da proteção dos haitianos que chegaram ao Brasil após o terremoto de 2010 e não se enquadram em normas específicas.

Os pós-estruturalistas surgiram nos anos 80 e 90, segundo Nogueira e Messari (2005, p. 187), como um sopro de inovação no estudo das Relações Internacionais, buscando renovar paradigmas e superar as limitações das teorias dominantes, que tentavam impor sua compreensão das transformações na política mundial e estabelecer como “verdade” suas perspectivas ortodoxas sobre o conhecimento e as formas de produzi-lo.

Para Foucault, apud Nogueira e Messari (2005, p. 194), toda configuração de dominação vai estar sujeita, de certa forma, a uma articulação entre conhecimento e poder. Assim, Foucault (2008a, p. 4; 2004, p. 26), a partir do estudo de Nietzsche, desenvolve o chamado “método genealógico”, o qual expõe a relação histórica entre poder, conhecimento e verdade como alicerce para estas configurações de dominação, descrevendo como essas esferas se desenvolvem e se transformam na sociedade.

Assim, a relação entre os três é conectada a partir dos discursos e da linguagem, uma vez que esta é uma importante força que molda as experiências pessoais. Para Foucault (1996, p. 10) “[o] discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nós queremos apoderar”. Destarte, Foucault (2008a, p. 8) entende o poder não como um objeto natural, ou seja, dado, que uns têm e outros não, mas como uma prática social que se manifesta por um conjunto de relações.

Dessa forma, Foucault (2008b, p. 11) identifica a existência de micropoderes na sociedade, em que o poder não se limita ao governo, mas se dissemina por um conjunto de costumes e práticas, a maior parte delas crucial à sustentação do Estado. Para ele (1996, p. 39), o poder é como uma rede, com estruturas e dispositivos que se difundem pelas práticas cotidianas e molda comportamentos e discursos. Segundo ele (2008a, p. 241), onde há poder, provavelmente haverá resistência. Dessa forma, as resistências ao poder podem ser localizadas nos movimentos das minorias, organizando-se como focos de contrapoder, como os movimentos ecológicos ou em favor dos direitos humanos.

Destarte, pode-se fazer uma conexão entre o pensamento pós-estruturalista e a atual questão dos migrantes vítimas de catástrofes naturais, como os haitianos no Brasil, que não são considerados refugiados. Para Barbosa (2007, p. 4) e Foucault (1996, p. 17), os discursos normalmente fazem referência a um tipo de linguagem relacionada a uma instituição, incluindo ideais e declarações que proclamam valores institucionais, sendo reforçado por um conjunto de práticas que informam e modelam a forma como os sujeitos veem o mundo e nele operam. Para Foucault (1996, p. 49-53), esses discursos se conectam aos jogos de verdade, sempre que a associação a uma instituição, como ONU ou Acnur, delimita o que é verdade ou não. Segundo Barbosa (2007, p. 10),

ao incorporar a análise pós-estrutural da categoria refugiados ambientais no interior/exterior do regime internacional para refugiados permite[-se] elucidar

o caráter conceitual da questão, cujo acesso só é feito por meio da construção discursiva, que direciona o que deve ser dito, inclusive a forma como os fatos são interpretados [...]. Nesse sentido, o discurso antropogênico e ratificador das fronteiras presente no regime internacional para refugiados torna-se verdadeiro e universal, ocultando a dinâmica da realidade vivenciada por populações atingidas por eventos e/ou processos ambientais catastróficos.

Para Nogueira e Messari (2005, p. 196), ao se demarcar o mundo nas esferas do internacional e do doméstico, o estudo das Relações Internacionais cumpre uma função decisiva na formação da política moderna em volta do eixo soberania/anarquia. Assim, o pensamento das teorias dominantes apresenta dicotomias sob uma ordem hierarquizada, conforme pressupostos da razão, em que um polo é sempre superior ao outro. Para eles (2005, p. 197), a intenção dos pós-estruturalistas é questionar essas dicotomias nas quais as teorias dominantes se fundamentam para estabelecer sua representação da política mundial, como anarquia *versus* soberania, cidadão *versus* estrangeiro ou identidade vs diferença.

Para Barbosa (2007, p.1), a dicotomização dessas categorias confirma o que é ou não importante no estudo das Relações Internacionais pela *mainstream* da área, ecoando nos paradigmas constituídos pelas instituições internacionais, especificamente no atual regime internacional dos refugiados, que é dirigido pelas dicotomias sociedade *versus* natureza e nacional *versus* internacional. Assim, o atual regime internacional dos refugiados encontra resistência para ampliar, principalmente quanto à proteção dos migrantes ambientais, e para definir o encargo estatal na esfera doméstica e internacional.

Desse modo, pode-se avaliar como os migrantes ambientais, particularmente os haitianos que vieram ao Brasil após o terremoto de 2010, são percebidos e discutidos pelo regime internacional dos refugiados da ONU. A partir da fala de Foucault sobre a construção de “verdade” pelos discursos e pela linguagem, compreende-se melhor como práticas discursivas, referentes à Convenção de 51 e ao Protocolo de 67, adequam-se a certas políticas institucionais que buscam “estabelecer um padrão normal/patológico, ou inside/outside das relações internacionais” conforme Walker, apud Barbosa (2007, p. 1).

Avalia-se, desse modo, como a dicotomização de categorias nas Relações Internacionais se encontra na origem das dificuldades pelas quais o atual regime internacional dos refugiados passa, no que diz respeito aos migrantes ambientais. Para Barbosa (2007, p. 8),

essa opção epistemológica das teorias tradicionais pela dialética dicotômica, que se reflete nas [opções epistemológicas] dos principais atores internacionais, onde os termos ganham significado a partir de oposições incorporadas de discurso valorativo, procurar-se-á revelar, estão carregadas de práticas de poder e acabam por legitimar a não-ação dos estados frente a uma crise ecológica e suas conseqüências para as migrações humanas.

Portanto, para Barbosa (2007, p. 7), no centro da problemática dos migrantes ambientais, há uma relação interdependente entre sociedade/natureza, fazendo com que essa dicotomização influencie fortemente a maneira como a normativa internacional e nacional sobre refugiados é construída, ressaltando exclusivamente os fatores antropogênicos como desencadeadores legítimos das migrações forçadas.

Essa é, enfim, uma das características fundamentais para compreender como os fluxos originados por fatores ambientais se refletem na esfera institucionalizada da ONU e dos atores estatais no cenário internacional, em que o direito internacional não desenvolveu modelos específicos de proteção para novos casos de migração que requerem a proteção internacional, verificando-se, assim, que não há proteção internacional generalizada e sistematizada para certos migrantes, levando, na prática, à vulnerabilidade deles.

## SUGESTÕES

Conclui-se que, em vista dos problemas enfrentados pelos haitianos após o terremoto de 2010, deve-se, antes de tudo, haver uma maior participação da comunidade internacional na ajuda ao Haiti com recursos financeiros e apoio técnico para reconstruir o país, permitindo, assim, que seus cidadãos não precisem emigrar para sobreviver.

Como a migração, contudo, é um fato e um fenômeno notório e crescente no cenário internacional e o direito internacional deve garantir normas que coadunem com os interesses dos Estados e as obrigações de proteção da pessoa humana, sugestões podem ser dadas a respeito da problemática aqui exposta. Um delas seria ampliar o atual regime internacional dos refugiados, alargando a definição do termo para incluir, também, vítimas de catástrofes ambientais, como os imigrantes haitianos que vieram ao Brasil após o terremoto de 2010. Assim, poderia, em esfera internacional e nacional, ser conferida proteção, por meio do refúgio, a pessoas fugindo de eventos (antropogênicos ou naturais) que perturbassem seriamente a ordem pública. Outra sugestão seria desenvolver um sistema de proteção específico para deslocados ambientais, por não serem refugiados e caso a ampliação do regime seja difícil, posto que os instrumentos de direito internacional são restritivos em relação a eles.

Finalmente, a questão central abordada é que se torna imperativo que as autoridades competentes avaliem o caso, pois, dada a situação calamitosa do Haiti, seus cidadãos poderiam ser considerados refugiados, se apreciado pela perspectiva da ampliação da definição, principalmente pelo fato de que o Haiti, já antes do terremoto, vivia em calamidade social, produto da recente trajetória política, traçada por alterações drásticas e violentas de governos que arrastaram o país a um extremo empobrecimento.

**REFERENCIAL**

BARBOSA, L. M. 2007. *A construção da categoria de refugiados ambientais: Uma análise pós-estruturalista do regime para refugiados das Nações Unidas*. 1º Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. Disponível em: <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/mendes.pdf>>. Último acesso em: 17 Out. 2012.

BARRETO, L. P. T. F. 2006. *Das Diferenças entre os Institutos Jurídicos do Asilo e do Refúgio*. Disponível em: <[http://www.migrante.org.br/IMDH/fckeditor/editor/filemanager/connectors/aspx/userfiles/file/refugiados%20e%20refugiadas/das\\_diferentes\\_entre\\_os\\_institutos.doc](http://www.migrante.org.br/IMDH/fckeditor/editor/filemanager/connectors/aspx/userfiles/file/refugiados%20e%20refugiadas/das_diferentes_entre_os_institutos.doc)>. Último acesso em: 13 Set. 2012.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. 2010. *Relatório anual*. Disponível em: <<http://www.iadb.org/es/reunion-anual/2011/informe-anual-2011,2674.html?arlang=pt>>. Último acesso em: 02 Nov. 2012.

BRASIL. *Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm)>. Último acesso em: 02 Out. 2012.

BRASIL. *Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D86715.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D86715.htm)>. Último acesso em: 02 Out. 2012.

BRASIL. *Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997*. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/reflei9474.htm>>. Último acesso em: 10 Set. 2012.

BRASIL. *Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012*. Brasília: Diário Oficial da União, 13 jan. 2012. Seção 1, p. 59.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Portaria nº 8, de 25 de janeiro de 2012*. Brasília: Diário Oficial da União, 30 jan, Seção 1, p. 113.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria nº 101, de 18 de janeiro de 2012a*. Brasília: Diário Oficial da União, 19 jan, Seção 1, p. 34.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria n° 763, de 18 de abril de 2012b*. Brasília: Diário Oficial da União, 20 de abril, Seção 1, p. 49.

BRASIL. 2012. Ministério da Educação. Institutos Federais oferecem formação a imigrante haitiano. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/02/22/institutos-federais-da-regiao-norte-oferecem-formacao-aos-haitianos>>. Último acesso em: 15 Out. 2012.

BRASIL. 2012. Ministério Público Federal. *Ação Civil Pública Refugiados Haitianos*. Disponível em: <<http://www.prac.mpf.gov.br/atos-do-mpf/acp/acphaitianos/view>>. Último acesso em: 19 Nov. 2012.

DOMINGUEZ, J. A. e BAENINGER, R. 2007. *Programa de Reassentamento de Refugiados no Brasil*. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/programadereassentamento.pdf>>. Último acesso em: 05 Out. 2012.

EUA. C.I.A. *The World Factbook*. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ha.html>>. Último acesso em: 15 Out. 2012.

FOUCAULT, M. 1996. *A ordem e o discurso*. São Paulo: Loyola.

\_\_\_\_\_. 2004. *Vigiar e Punir – Nascimento das Prisões*. Petrópolis: Vozes, Disponível em: <<http://gefut.files.wordpress.com/2011/09/207-10-m-foucault-vigiar-e-punir.pdf>>. Último acesso em: 01 Nov. 2012.

\_\_\_\_\_. 2008a. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal.

\_\_\_\_\_. 2008b. *A arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

GOODWIN-GILL, G. S. MCADAM, J. s.d. *The Refugee in International Law*. Disponível em: <<http://www.oup.com/uk/booksites/content/9780199207633/resources/annexe4>>. Último acesso em: 02 Out. 2012.

INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. 2012. Residências Permanentes concedidas pelo Departamento de Estrangeiros/SNJ/MJ. Disponível em: <[http://www.migrante.org.br/IMDH/fckeditor/editor/filemanager/connectors/aspx/userfiles/file/Eventos%20e%20Destaque/Resid%C3%Aancias%20Permanentes%20Haitianos\\_29\\_06\\_2012.pdf](http://www.migrante.org.br/IMDH/fckeditor/editor/filemanager/connectors/aspx/userfiles/file/Eventos%20e%20Destaque/Resid%C3%Aancias%20Permanentes%20Haitianos_29_06_2012.pdf)>. Último acesso em: 15 Out. 2012.

JUBILUT, L. L. 2007. O procedimento de concessão de refugio no Brasil. Disponível em:

<<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ7605B707ITEMIDA5DA279AA51B46539284ED27C62FF31APTBRIE.htm>>. Último acesso em: 15 Out. 2012.

JUBILUT, L. L. E APOLINÁRIO, S. M. O. S. 2010. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, São Paulo, p. 275 – 94, Jan-Jun. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v6n1/13.pdf>>. Último acesso em: 03 Nov. 2012.

KOLMANNSSKOG, V. O. 2008. *¿Persecución por motivos climáticos?*. Forced Migration Review, Oxford, v. 31, Nov, Disponível em: <<http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/pdf/RMF31/RMF31.pdf>>. Último acesso em: 02 Nov. 2012.

LEÃO. R. Z. R. 2007. *Memória anotada, comentada e jurisprudencial para os refugiados – CONARE*. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5405.pdf>>. Último acesso em: 23 Ago. 2012.

MILESI, R. e ALVES, C. 2012. *Haitianos no Brasil - Um apelo à Acolhida, à Solidariedade e à Integração*. Disponível em: <[http://www.migrante.org.br/IMDH/fckeditor/editor/filemanager/connectors/aspx/userfiles/file/Eventos%20e%20Destaque/Texto\\_haitianos\\_07abr2012\\_-\\_Candida\\_e\\_Rosita\\_\(final\)%5B2%5D.doc](http://www.migrante.org.br/IMDH/fckeditor/editor/filemanager/connectors/aspx/userfiles/file/Eventos%20e%20Destaque/Texto_haitianos_07abr2012_-_Candida_e_Rosita_(final)%5B2%5D.doc)>. Último acesso em: 26 Out. 2012.

MILESI, R. 2012a. *Refugiados e Direitos Humanos*. Disponível em: <[http://www.migrante.org.br/IMDH/fckeditor/editor/filemanager/connectors/aspx/userfiles/file/refugiados%20e%20refugiadas/Refugiados%20e%20DDHH\\_14mai12%20.doc](http://www.migrante.org.br/IMDH/fckeditor/editor/filemanager/connectors/aspx/userfiles/file/refugiados%20e%20refugiadas/Refugiados%20e%20DDHH_14mai12%20.doc)>. Último acesso em: 15 Set. 2012.

MILESI, R. 2012b. *Panorama atual dos haitianos no Brasil*. In: VIII ENCONTRO DAS REDES DE PROTEÇÃO. Brasília, 23 e 24 Maio 2012. Disponível em: <[http://www.migrante.org.br/IMDH/fckeditor/editor/filemanager/connectors/aspx/userfiles/file/Publica%C3%A7%C3%B5es/Relat%C3%B3rio%20do%20VIII%20encontro%20\(vers%C3%A3o%20final\)%2004ago12.doc](http://www.migrante.org.br/IMDH/fckeditor/editor/filemanager/connectors/aspx/userfiles/file/Publica%C3%A7%C3%B5es/Relat%C3%B3rio%20do%20VIII%20encontro%20(vers%C3%A3o%20final)%2004ago12.doc)>. Último acesso em: 02 Nov. 2012.

MILESI, R. e CARLET, F. 2006. *Refugiados e Políticas Públicas: Pela solidariedade, contra a exploração*. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/IMDH/fckeditor/editor/filemanager/connectors/aspx/userfiles/file/Refugiados%20e%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20Pela%20solidariedade%20contra%20a%20explora%C3%A7%C3%B5es.doc>>. Último acesso em: 02 Nov. 2012.

iles/file/refugiados%20e%20refugiadas/refugiados\_e\_politicas\_publicasout06.doc>.

Último acesso em: 15 Set. 2012.

MILESI, R. e NUÑEZ, I. S. 2008. *Refugiados e Refugiadas no Brasil: Dados e Políticas Públicas*. Disponível em:

<[http://www.migrante.org.br/IMDH/fckeditor/editor/filemanager/connectors/aspx/userfiles/file/refugiados%20e%20refugiadas/refugiados\\_refugiadas\\_brasil\\_dados\\_politicas\\_publicas.doc](http://www.migrante.org.br/IMDH/fckeditor/editor/filemanager/connectors/aspx/userfiles/file/refugiados%20e%20refugiadas/refugiados_refugiadas_brasil_dados_politicas_publicas.doc)>. Último acesso em: 20 Set. 2012.

MOREIRA, J. B. 2006. *A questão dos refugiados no contexto internacional (de 1943 aos dias atuais)*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Estadual de Campinas. Campinas (SP). Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000378389>>. Último acesso em: 23 Out. 2012.

NAÇÕES UNIDAS. 1948. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Último acesso em: 10 Nov. 2012.

NAÇÕES UNIDAS. 1951. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. *Convenção e Protocolo Relativos ao status de refugiado*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>>. Último acesso em: 20 Ago. 2012.

NAÇÕES UNIDAS. 2004. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. *Plano de ação do México*. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/asilos-refugiados-e-apatridas/declaracao-e-plano-de-acao-do-mexico-2004/view>>. Último acesso em: 25 Ago. 2012.

NAÇÕES UNIDAS. 2011. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. *Global Trends*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html>>. Último acesso em: 25 Ago. 2012.

NAÇÕES UNIDAS. 2011. Índice de Desenvolvimento Humano. *Human Development Report*. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2011\\_EN\\_Summary.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Summary.pdf)>. Último acesso em: 20 Out. 2012.

NOGUEIRA, J. P. e MESSARI, N. 2005. *Teoria das Relações Internacionais – Correntes e Debates*. Rio de Janeiro: Elsevier.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. 1984. *Declaração de Cartagena*. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/asilos-refugiados-e-apatridas/declaracao-de-cartagena-1984/view>>.

Último acesso em: 01 Out. 2012.

SOARES, C. de O. 2012. *Análise do princípio da unidade familiar no direito internacional dos refugiados*. Universitas Relações Internacionais, Brasília, v. 10, n. 1, p. 123-37, Disponível em:

<<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/1624/1609>>. Último acesso em: 25 Out. 2012.

SOARES, T. L. C. 2009. *A Proteção dos Imigrantes em Situação Irregular à Luz da Jurisprudência dos Tribunais Regionais: Sistemas Interamericano e Europeu de Proteção dos Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/14336/14336.PDF>>. Último acesso em: 01 Nov. 2012.

SOUZA, F. T. de. *O caso Battisti e o caso dos refugiados congolezes: a justiça em termos de luta*. Lugar Comum, v. 30, p. 85-94. Disponível em: <[http://uninomade.net/wp-content/files\\_mf/112203120812O%20caso%20Battist%20e%20os%20refugiados%20congolezes.pdf](http://uninomade.net/wp-content/files_mf/112203120812O%20caso%20Battist%20e%20os%20refugiados%20congolezes.pdf)>. Último acesso em: 27 Set. 2012.

TÉLÉMAQUE, J. 2012. *Imigração haitiana na mídia brasileira: Entre fatos e representações*. Rio de Janeiro, UFRJ/ECO. Disponível em: <<http://oestrangeirodotorg.files.wordpress.com/2012/08/jenny-haitianos-mono.pdf>>.

Último acesso em: 04 Out. 2012.

VALLER FILHO, W. 2007. *O Brasil e a crise haitiana: A cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Brasília: Instituto Rio Branco, FUNAG e Fundação Biblioteca Nacional.

*Recebido em: 22/06/2013*

*Aprovado em: 24/06/2013*

## EL DEBATE SOBRE LA EFICACIA DE LA AYUDA: REFLEXIONES SOBRE SU APLICACIÓN A LA COOPERACIÓN SUR–SUR EN EL CASO LATINOAMERICANO

Bruno Ayllón Pino<sup>1</sup>

### RESUMEN

En la última década, la cooperación para el desarrollo se ha enriquecido por la participación de nuevos agentes, como los países emergentes y otros de renta media que asumen nuevos compromisos derivados de su creciente protagonismo internacional. En el ámbito latinoamericano, algunos países actúan como dinamizadores de la distribución del poder, convirtiendo los debates sobre el desarrollo en aspectos centrales de su proyección exterior. En la práctica, la Cooperación Sur – Sur que despliegan se diversifica, a veces en competencia con los donantes tradicionales. A partir del III Foro de Alto Nivel (FAN) de Eficacia de la Ayuda de Accra (2008), la CSS ha alcanzado un lugar central en las discusiones sobre la gobernanza de la cooperación con el reconocimiento consagrado de sus diferencias en el IV FAN de Busan (2011). Sin embargo, se detecta una gran fragmentación en Latinoamérica en lo referente a la aceptación de la agenda de la eficacia de la ayuda.

### PALAVRAS-CHAVE

Cooperação sul-sul, novos agentes, Governança, Eficácia da ajuda.

### ABSTRACT

In the last decade, the international cooperation for development has been enriched by the participation of new actors, as emerging countries and others of middle income that take on new commitments resulting from its growing international prominence. In Latin America, some countries act as facilitators of the distribution of power, transforming the debates about development in central aspects for their international projection. In practice, the South - South Cooperation that is deployed diversifies, sometimes in competence with traditional donors. After the Third High Level Forum (HLF) on Aid Effectiveness in Accra (2008), the SSC has achieved a central place in discussions on cooperation governance enshrined in recognition of their differences in the IV HLF Busan (2011). However, significant fragmentation is detected in Latin America with regard to the acceptance of the agenda of aid effectiveness.

---

<sup>1</sup> Docente e Investigador del Programa PROMETEO en el Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador. Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido docente en el Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares da Universidade de Brasília (CEAM/UNB). Este trabajo científico ha sido financiado por el Proyecto Prometeo de la Secretaría de Educación Superior de Ciencia, Tecnología e Innovación de la República del Ecuador E-mail: brunespa@gmail.com

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la agenda internacional de eficacia de la ayuda ha sido objeto de debates que han ido aumentando en intensidad, como un espejo de las transformaciones globales sin precedentes que afectan al conjunto de los agentes implicados la cooperación para el desarrollo. Con el trasfondo de una nueva geografía del poder económico y político mundial, cabe preguntarse: ¿cómo consideran y se posicionan los países emergentes y, eventualmente, cómo participan en los debates vinculados a la agenda de la eficacia?

En términos generales, los países en desarrollo están aumentando, diversificando y enriqueciendo su oferta cooperativa a través de la Cooperación Sur – Sur (CSS), con nuevos abordajes y enfoques, orientados al logro de resultados y a la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos. Sin embargo, su acción introduce incertidumbres respecto a la posibilidad de generar una acción concertada que propicie mayores niveles agregados en la eficacia de la ayuda. En este artículo analizamos estas cuestiones a partir de la siguiente estructura: en un primer momento revisamos la agenda de eficacia entre 2002 y 2011, es decir, entre la celebración de la Conferencia de Monterrey (2002) y el IV Foro de eficacia de Busan (2011). A continuación examinamos los avances registrados en el periodo post-Busan. En el siguiente apartado nos concentramos en las perspectivas latinoamericanas en los temas de eficacia de la ayuda y en los debates sobre las posibilidades a integrar a la CSS en esa agenda. Finalmente, unas conclusiones sintetizan las principales controversias en torno a nuestro tema de estudio.

## DE MONTERREY (2002) A PARÍS (2005)

En la última década, la CSS ha sido considerada de manera creciente en la mayoría de encuentros internacionales claves en el campo del desarrollo internacional. Citemos, en primer lugar, la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo, celebrada en Monterrey en 2002, que abogó, en su declaración final, por facilitar el intercambio de opiniones sobre estrategias y métodos que han tenido éxito así como sobre la experiencia adquirida y la repetición de proyectos (Punto 19). Más adelante se detallaron las acciones necesarias para que países receptores y donantes aumentaran la eficacia de la ayuda, mencionando el fortalecimiento de la cooperación triangular y “la CSS como instrumentos para la prestación de asistencia” (Punto 43).

Fruto del proceso de reflexión iniciado en los años noventa por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y por el Banco Mundial para corregir las deficiencias de la cooperación, en el contexto del fenómeno denominado como “fatiga de

la ayuda”<sup>2</sup>, se celebró en 2003, en Italia, el I Foro de Alto Nivel (FAN) sobre eficacia de la ayuda. Este encuentro fue la manifestación de un primer esfuerzo internacional sustancial para aumentar la eficacia de la asistencia para el desarrollo y contribuir así a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La Declaración de Roma sobre la armonización de la ayuda, suscrita por 51 países y 23 organismos multilaterales, tuvo la intención de buscar soluciones al problema del elevado número y gran variedad de requisitos y procedimientos exigidos por los donantes para la preparación, prestación y seguimiento de la asistencia para el desarrollo, con la finalidad de reducir los costos de transacción para los países receptores de ayuda.

El avance de los “nuevos donantes”, especialmente de China, despertó la preocupación de los países del CAD por sus repercusiones en la aplicación de la agenda de la eficacia. La creación en 2003, en el seno del CAD, del *Working Party on Aid Effectiveness (WP-EFF* por sus siglas en inglés), del que fueron miembros varios países en desarrollo (Bolivia, Colombia, Honduras, Nicaragua, y México), instituciones multilaterales y regionales (CARICOM y BID), parlamentos, sector privado y organizaciones de la sociedad civil, respondió en parte a esa inquietud. La promoción del diálogo más allá del CAD con los países involucrados en la CSS a través del programa *Open Doors*<sup>3</sup>, es otra manifestación del esfuerzo de los donantes tradicionales por enriquecer el debate de la eficacia y favorecer la mutua comprensión sobre las respectivas metas y principios. Otra iniciativa que se enmarca en la nueva política de acercamiento del CAD a las potencias emergentes y otros agentes de la CSS es la creación, en 2009, del Grupo de Trabajo que reúne el CAD con China, enfocado en la armonización de la ayuda.

En 2005, se convocó el II FAN que originó la Declaración de París (DP), rubricada por más de 90 países. Hoy es la piedra angular del discurso y la metodología promovida para mejorar y monitorear la calidad de la ayuda. Un mes antes de que se celebrase ese segundo Foro, una reunión organizada por la OCDE y el PNUD sobre el *Partenariado para una Cooperación al Desarrollo más eficaz* desencadenó el reconocimiento del papel de la CSS en la mejora de la eficacia de la ayuda, debido a su predisposición a fomentar la apropiación y las asociaciones inclusivas (CABRAL & WEINSTOCK, 2010). Sin embargo, cuando se aprobó la DP un mes después, no se hizo ninguna alusión a la CSS, ni a su variante triangular, pese a que su potencial de mejora de la efectividad de la ayuda había sido reconocido en los foros preparatorios que precedieron al II FAN.

---

<sup>2</sup> En los años noventa, los donantes de la OCDE dieron señales de cansancio en lo relativo a la financiación del desarrollo a través de sus programas de ayuda oficial. El porcentaje agregado de AOD de los miembros del CAD/OCDE en aquella década fue de apenas el 0, 22 % de su PIB, muy lejos del objetivo fijado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en los años setenta, del 0, 7 %.

<sup>3</sup> [http://www.oecd.org/document/62/0,3746,en\\_2649\\_33721\\_44131518\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/62/0,3746,en_2649_33721_44131518_1_1_1_1,00.html)

## DE ACCRA (2008) A BUSAN (2011)

El III FAN realizado en Accra, en septiembre de 2008, supuso una novedad respecto a los dos encuentros anteriores en lo referente al reconocimiento de las prácticas cooperativas iniciadas y ejecutadas entre países en desarrollo. Ese avance se produjo gracias a la alta capacidad de negociación de ciertos países emergentes, lo que facilitó que en el Programa de Acción de Accra (PAA) se reconociera, primero, el papel de los PRM “como proveedores de ayuda” y, segundo, las particularidades de la CSS” (SEGIB, 2009).

Precedió a la reunión una intensa actividad diplomática de países latinoamericanos (Colombia y Brasil), articulados con otros países en desarrollo, para que la declaración final incluyera su papel en la prestación de una cooperación técnica eficaz<sup>4</sup>, considerando la necesidad de adaptar la DP a los principios y rasgos de la CSS, es decir, a la observancia de los principios de no interferencia en asuntos internos, igualdad entre socios, respeto a su independencia, soberanía nacional, diversidad e identidad cultural y contenido local. El texto del PAA recordó la “importancia y las particularidades de la CSS” y los aprendizajes que se derivaban de la experiencia de los países en desarrollo, cuyas aportaciones constituían un valioso complemento de la Cooperación Norte - Sur (SANIN y SCHULZ, 2009). Adicionalmente, se recomendó un mayor desarrollo de la cooperación triangular. El PAA situó a la CSS en el foco de las atenciones por el papel destacado que se reconocía a los países emergentes y de renta media, pero generó mayor presión internacional en el sentido de presentar evidencias empíricas sobre su eficacia<sup>5</sup>.

Al mismo tiempo, se incrementaron desde la academia y los *think tanks* los cuestionamientos sobre los “discursos de auto-legitimación” (SANAHUJA, 2010) que alimentaban una cierta visión idílica de la CSS, cuya filosofía y formas de ejecución la situarían en posición de “superioridad moral” respecto de la Cooperación Norte- Sur, como consecuencia del carácter más desarrollista de aquella, de la desvinculación de intereses comerciales o estratégicos, de la ausencia de enfoques asistenciales o de la igualdad entre las partes y la reciprocidad de las interacciones, sin asimetrías ni relaciones verticales entre los países que la llevan a cabo y, en resumen, por su eficacia intrínseca.

Se logró que el PAA considerara la demanda formulada por los países emergentes y por otros países en desarrollo “de adaptar la DP a los principios y rasgos de la CSS”. Igualmente, se enfatizó la necesidad de demostrar de qué forma la CSS y la triangular contribuían al cumplimiento de los principios de París. Al fin y al cabo Accra fue la

---

<sup>4</sup> Programa de Acción de Accra (PAA). Punto 14: “Los países en desarrollo y los donantes i) seleccionarán y administrarán en forma conjunta la cooperación técnica, y ii) promoverán la prestación de cooperación técnica por recursos locales y regionales, incluso mediante la CSS”.

<sup>5</sup> PAA. Punto 19: “Promovemos que todos los actores involucrados en el desarrollo, incluidos los que participan en la CSS, utilicen los principios de la Declaración de París como referencia en la prestación de cooperación para el desarrollo”.

primera manifestación de la diversificación del paradigma de la eficacia de la ayuda, mediante el reconocimiento de la relevancia y la aportación enriquecedora de la CSS “como modelo alternativo” a la “perspectiva rígida del sistema mundial de desarrollo” (JOHN DE SOUSA, 2008).

En Accra se materializó la inserción de la CSS en la agenda de eficacia de la ayuda. Al finalizar el año 2008, en la Conferencia Internacional de Seguimiento sobre la Financiación del Desarrollo de Doha, se ratificó esta inclusión pero con una consecuencia: la de aportar “mayores evidencias sobre la eficacia de la CSS” en conformidad con los principios de la DP. Esta “presión” no deja de ser problemática pues ha originado ciertas tensiones sintomáticas de una divergencia latente en la forma de considerar la relación entre la CSS y la agenda de la eficacia.

En el nivel operativo, la responsabilidad de concretar la adaptación de los principios de la DP y del PAA a la CSS y triangular, y de evidenciar su eficacia, fue asignada al Equipo de Tarea sobre CSS (*Task Team on South South Cooperation*, TT-SSC, por sus siglas en inglés), expresamente constituido a ese efecto en el seno del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda del CAD/OCDE. Fue en 2009, bajo el liderazgo de Colombia y Egipto, que se estableció el TT-SSC, definido como una plataforma encabezada por países del sur, auspiciada por el CAD, y conformada por países socios, países de ingreso medio, donantes, sectores de la sociedad civil, la academia y agencias regionales y multilaterales.

Su labor respondía a un triple objetivo anclado en el PAA: adaptar los principios de la DP y de Accra a la CSS; enriquecer la agenda de la eficacia con sus prácticas y experiencias; identificar las complementariedades entre CSS y Cooperación Norte - Sur, incluyendo la cooperación triangular. Para cumplir estos objetivos, el TT – SSC realizó un trabajo analítico de documentación, identificación y sistematización de buenas prácticas, desplegando su presencia en foros y plataformas regionales y globales de debate sobre la eficacia de la ayuda y la CSS e impulsando la constitución de comunidades de prácticas y aprendizaje<sup>6</sup>. Se trata de extraer evidencias sobre lo que funciona y sobre lo que es mejorable en la práctica de la CSS.

Pueden diferenciarse dos fases en las actividades que ha realizado el TT – SSC entre su fundación y su extinción, al término de la celebración del IV FAN de Busan, en diciembre de 2011: una primera fase de articulación y crecimiento, con el ingreso de nuevos miembros y la búsqueda de apoyos que se sustanciaron en el soporte brindado a sus actividades por tres plataformas regionales (NEPAD en África, OEA en Latinoamérica y Banco Asiático de Desarrollo en Asia y Pacífico) y del Instituto del Banco Mundial. Una segunda fase, de consolidación, gran dinamismo y proyección gracias al refrendo político de la declaración del G-20 (noviembre, 2010) y a la

<sup>6</sup>Plataforma South – South Opportunity, que cuenta con 1.000 miembros: <http://www.southsouth.info>

profundización de las evidencias sobre la eficacia de la CSS, con una segunda generación de 30 estudios de caso que se presentaron en Busán.

Cómo divisor de aguas de las dos fases debe señalarse la realización, en marzo de 2010 (Bogotá), del Evento de Alto Nivel sobre CSS y Desarrollo de Capacidades, con participación de 130 países y organizaciones, en donde se presentó un informe analítico de 110 historias de caso de CSS, triangular y regional de carácter bastante general y frágil en cuanto a sus evidencias empíricas. No obstante, constituyó el primer esfuerzo de cierta entidad para identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre la CSS<sup>7</sup>.

El encuentro se celebró bajo el lema “Contribuyendo a una arquitectura de la cooperación más efectiva e incluyente” y se presentó como el punto de convergencia de los tres encuentros previos del TT – SSC en África, Asia y América. Sus objetivos se orientaron a compartir experiencias sobre los aprendizajes de la CSS, fortalecer las comunidades de prácticas y construir puentes entre plataformas globales y regionales de CSS. Se pretendía además establecer una hoja de ruta y recomendaciones que impulsasen este tipo de cooperación con la vista puesta en Busan. En Bogotá afloraron los desacuerdos entre los países latinoamericanos sobre la aplicación de los principios de la DP y del PAA a la CSS. Fue imposible alcanzar una declaración final consensuada al texto propuesto por Colombia y otros miembros del TT-SSC (Comité de Apoyo). Sólo se publicó un Informe<sup>8</sup> (con la denominación de *statement*) rubricado por once países (Colombia, México y Perú entre los latinoamericanos y España entre los de la UE) y varios organismos multilaterales como la Comisión Europea (SURASKY, varios años).

La necesidad de mayores evidencias sobre la eficacia de la CSS también fue puesta de manifiesto en la Conferencia Internacional de Seguimiento sobre la Financiación del Desarrollo (Doha, 2008), en cuya declaración final se animó a los países en desarrollo (en condiciones de hacerlo) a proseguir “sus actividades concretas para aumentar y hacer más efectiva sus iniciativas de CSS de conformidad con los principios de una asistencia eficaz”<sup>9</sup>.

Desde Naciones Unidas, se ha reconocido que la eficacia de la CSS está muy limitada en su análisis por la ausencia de evaluaciones. Cuando éstas existen son someras, circunscritas al cumplimiento de plazos para la ejecución de proyectos y con grandes limitaciones en cuanto a efectos ambientales y sociales, sobre todo en proyectos de infraestructura. No hay casi registro de participación de los oferentes de CSS en iniciativas formales de armonización con otros donantes. Tampoco son reseñables

<sup>7</sup> [http://www.impactalliance.org/ev\\_en.php?ID=48706\\_201&ID2=DO\\_COMMUNITY](http://www.impactalliance.org/ev_en.php?ID=48706_201&ID2=DO_COMMUNITY)

<sup>8</sup> Informe de Bogotá. Hacia Asociaciones para el Desarrollo más eficaces e inclusivas, 25 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/1/23/45497536.pdf>

<sup>9</sup> Declaración de Doha sobre financiación para el desarrollo, punto n° 50. diciembre, 2008.

experiencias de diálogo de políticas con países receptores de CSS en cuestiones normativas (ECOSOC, 2008).

La gran novedad en lo referente a la discusión multilateral sobre el rol de la CSS y su relación con la agenda de eficacia de la ayuda ha sido la incorporación del tema en la agenda del G- 20 y su inclusión entre los 9 pilares definidos en el Consenso del Desarrollo de Seúl para un crecimiento compartido. La CSS aparece reflejada como parte de los principios de desarrollo del G- 20, en la sección “cuestiones sistémicas globales o regionales”, donde se reconoce la necesidad de una acción coordinada colectiva, “incluso a través de la CSS y triangular”, para crear sinergias con el máximo impacto en el desarrollo”. El Plan Multianual de Acción del Consenso detalla, en su noveno pilar (Intercambio de Conocimiento), las acciones concretas para incrementar la eficacia y enriquecer ese intercambio. Para ello solicita al TT – SSC y al PNUD que recomienden actividades y propuestas para incrementar el *knowledge sharing*, en sus diferentes formatos (Norte – Sur, Sur – Sur y Triangular).

La publicación durante el año 2011 de los resultados de la Evaluación sobre el grado de cumplimiento de la DP, arrojó un balance bastante limitado respecto a los compromisos asumidos por los donantes tradicionales en comparación con los avances de los países socios. Este hecho, junto a las dificultades para lograr la convergencia en las posiciones de donantes tradicionales, países emergentes y otros de renta media, proyectaban incertidumbres sobre los acuerdos que podrían alcanzarse en el IV FAN de Busan. Para muchos académicos y expertos ese encuentro sería la última gran oportunidad para legitimar la DP, mediante su adaptación al contexto cambiante de la arquitectura de la ayuda (ENGBERG-PEDERSEN, 2011).

El IV FAN de Busan vino marcado por una atención especial a los “donantes emergentes”, aunque en un contexto radicalmente diferente de los encuentros anteriores, en la medida que la crisis económica suscitaba tensiones sobre la distribución del coste de la financiación del desarrollo. Los países latinoamericanos mostraron una creciente preocupación por esta tendencia que podía implicar para la región la aceleración de la “retirada de donantes”, alegando éstos que la CSS debería ocupar ese espacio con la garantía del apoyo, a través de la cooperación triangular, de los países desarrollados<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Esta idea aparece explícitamente manifestada y reiterada de diferentes maneras en el Informe Final de la Fase 2ª de la Evaluación de la Declaración de París, hecho público en mayo de 2011, y que está accesible en <http://www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/pde>

## EL PERIODO POST-BUSAN

El principal elemento que ha caracterizado el IV FAN residió en su meta final de establecer una nueva *Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo* mediante la implementación de principios comunes, pero reconociendo el principio de diferenciación respecto a la naturaleza de los compromisos aplicables a la CSS. Igualmente, se declaró que el conjunto de los principios y objetivos definidos en Busan constituían el marco de referencia de los países involucrados en la CSS, aunque esa adhesión tenía un carácter voluntario. Esa última cláusula resultó de las intensas negociaciones políticas que culminaron horas antes de la clausura del Foro, consiguiendo, de esta forma, que todas las potencias emergentes endosasen el documento final. Para la OCDE, la reunión de Busan fue exitosa por la diversidad de las delegaciones que participaron en las sesiones y por la evidencia de que los principios de la DP seguían siendo actuales. Según la organización, al ratificar el documento final, Brasil, China e India, asintieron en aplicar los principios endosados en Busan en el ámbito de la CSS<sup>11</sup>.

Para poner en marcha los compromisos establecidos en materia de CSS y triangular<sup>12</sup> se instituyó un Grupo Interino Post-Busan (PBIG por sus siglas en inglés) encargado de supervisar todo el proceso de constitución de esa nueva Alianza. Con la finalidad de plasmar los compromisos adoptados, se crearon nueve *Building Blocks*<sup>13</sup> sobre las temáticas que recibieron un mayor tratamiento en el documento final, como la transparencia, la fragmentación de la ayuda, los Estados Frágiles, el papel del sector privado, el cambio climático, la CSS y triangular, etc.

El *Building Block* dedicado a la CSS y triangular privilegió las siguientes áreas de trabajo: el desarrollo de las capacidades institucionales y técnicas de los países socios para que puedan explorar y desarrollar el pleno potencial de esas modalidades; la promoción de actividades de aprendizaje por parte de los PRM y otros países en desarrollo; el diseño de un sistema de monitoreo y de evaluación sobre la aportación de la CSS y la triangular en el cumplimiento de los ODM; y la mejora del acceso y de la información disponible sobre mecanismos de intercambio de conocimiento y de otros servicios que proveen los organismos multilaterales respecto a la CSS y triangular.

<sup>11</sup> [http://www.oecd.org/document/27/0,3746,fr\\_2649\\_3236398\\_50314459\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/27/0,3746,fr_2649_3236398_50314459_1_1_1_1,00.html)

<sup>12</sup> Esos compromisos son la ampliación del uso de la cooperación triangular; el fomento del desarrollo de redes para facilitar el intercambio de conocimientos; el aprendizaje entre pares y la coordinación entre actores de la CSS; el uso optimizado de la CSS y triangular; el apoyo al fortalecimiento de capacidades.

<sup>13</sup> Los *Building Blocks*, pueden definirse como espacios de debate, articulación y negociación entre países donantes, socios y organizaciones para avanzar más rápidamente en temas vinculados a la agenda de eficacia y gobernanza global de la cooperación. Podrían denominarse como “bloques temáticos”. Fue la metodología de trabajo propuesta de cara al IV FAN de Busan y en el periodo posterior al mismo.

En marzo de 2012, el *Building Block* convocó una primera reunión que tuvo lugar, en Bruselas, en la que participaron 142 países e instituciones implicadas en la CSS y triangular. En esa ocasión, los asistentes reafirmaron el objetivo de diseñar una agenda capaz de aumentar y optimizar el potencial de la CSS y triangular, mediante una utilización de esas modalidades de la manera más “eficaz” posible. Se reiteró la importancia de aprovechar las ventajas comparativas de la CSS y triangular como el desarrollo de las capacidades y se manifestó la ambición del *Building Block* de participar en los debates impulsados desde plataformas regionales y globales existentes.

En el ámbito de la eficacia de la ayuda y con las incertidumbres de la fase post-Busan, el anuncio de una nueva Alianza Global permitió *a priori* renovar la retórica de la cooperación y revitalizar su enfoque, a la vez que se materializó la determinación de la OCDE para adaptarse a un mundo cambiante. Sin embargo, no se han registrado cambios profundos en la manera de abordar la CSS y en su relación con la agenda de la eficacia. Cabe apuntar que los países en desarrollo que participaron en la génesis del *Building Block* sobre la CSS y triangular no se caracterizaron ni por el distanciamiento ni por el rechazo a los principios parisinos. Por consiguiente, las metas identificadas para la CSS y triangular no incluyeron la necesidad de reflexionar sobre la cuestión de la adecuación o incompatibilidad del marco de la DP, inicialmente diseñada para garantizar la eficacia de la ayuda suministrada por los donantes tradicionales, a la cooperación realizada entre países en desarrollo. Por lo tanto, podemos cuestionar la posibilidad de que, a medio-largo plazo, los países que “realmente suscribieron el acuerdo final casi a regañadientes” se sumen de manera decidida a “un proceso que siguen viendo lejano y dominado por los donantes tradicionales” (MARURI, 2011).

El periodo de definición y construcción de esta nueva Alianza se ha caracterizado por un inicio laborioso que podría corroborar las primeras dudas formuladas por algunos países en desarrollo sobre el IV FAN de Busan, a saber, su capacidad de generar una “arquitectura de la ayuda distinta de la actual”, o de resolver el problema de la definición “del foro privilegiado para fomentar el diálogo en materia de cooperación” (ORSINI, 2012). La opción de reubicar el debate de la eficacia de la CSS y triangular en las plataformas regionales existentes, en vez de abordarla en un único foro que concentre a todos los agentes del sistema, podría llegar a plantearse como una alternativa creíble y factible<sup>14</sup>. En efecto, si consideramos la dinámica de concertación que se consolida, por ejemplo en América Latina, entre países que comparten afinidades políticas, o el rol de las identidades en el acercamiento y fortalecimiento de las relaciones entre gobiernos afines, el objetivo de promover una mayor eficacia de la CSS en foros regionales podría representar una opción más operativa y congruente que el marco global establecido en

<sup>14</sup> En febrero 2012, un buen número de países latinoamericanos demostraron su diligencia en movilizarse para dialogar y definir su papel en la nueva “Asociación Global” post- Busan. (Schulz, 2012).

Busan, a lo que se añaden las numerosas dificultades inherentes a las propias contradicciones de ese proyecto y a la complejidad de su proceso de ejecución.

## LA AGENDA DE EFICACIA Y LA CSS EN LATINOAMÉRICA

Se estima que dos terceras partes de los países que realizan CSS han suscrito la DP (NACIONES UNIDAS, 2008). Sin embargo, el surgimiento en el siglo XXI de una gama más amplia y heterogénea de oferentes de cooperación que no pertenecen a la OCDE (además de los países activos en ese ámbito desde hace al menos 50 años, como China), no ha supuesto la generación de un consenso en torno a la agenda de eficacia. Es el caso de los países latinoamericanos que han ido conciliando el perfil de receptores de ayuda proporcionada por fuentes tradicionales con el perfil de oferentes de cooperación. Sus posiciones en relación a los principios que sustentan la agenda de la eficacia difieren mucho entre sí.

La razón de esa disparidad emana de varios factores: las diferencias entre países en términos del grado de dependencia de la ayuda; las orientaciones de su política exterior más alineadas a la OCDE o más proclives al cuestionamiento de sus principios y prácticas; las percepciones sobre las interferencias y la reducción de márgenes de maniobra para el diseño autónomo de políticas nacionales de desarrollo en las relaciones con los donantes; la existencia de capacidades para internalizar en las estructuras administrativas de gestión de la cooperación la puesta en marcha de la DP; el papel y características específicas que asumen como oferentes de CSS. Probablemente Brasil y Colombia ejemplifican estas diferencias. Para el primero la CSS es un acto soberano de solidaridad y ante el cual la DP ha expresado su falta de idoneidad, mientras que Colombia ha demostrado su rotundo apoyo hacia los principios parisinos de la eficacia. (FORO NACIONAL INTERNACIONAL, 2010).

Pero quizás la crítica más recurrente de los países más activos en la CSS respecto a la DP viene motivada por el hecho de que la misma haya respondido a una iniciativa impulsada por la OCDE y por organismos multilaterales financieros, sin representar el conjunto de visiones y prácticas existentes en el ámbito de la cooperación internacional. En consecuencia, la principal divergencia sobre la DP no radicaría tanto en sus principios, plenamente incorporados en la práctica de la CSS desde el Plan de Acción de Buenos Aires de 1978, aunque formulados en otros términos, sino en su interpretación, agravada por no haber contado con los países en desarrollo para su discusión y elaboración, en una clara muestra del poder de la OCDE para imponer agendas.

Los países más críticos con la DP han recriminado al CAD y al Banco Mundial el hecho de haber abordado la eficacia y calidad de la ayuda con un enfoque centrado en los países menos avanzados y de bajos ingresos, sin incluir en el diagnóstico que proponen

para lograr una mayor eficacia de la ayuda, el papel y la especificidad de los países que siguen recibiendo AOD y cuentan a la vez con programas de cooperación dirigidos hacia otros países en desarrollo. Al centrarse exclusivamente en la gestión de los flujos de AOD, la DP no incluyó el debate ligado a la coherencia de las políticas no directamente relacionadas con el ámbito de la cooperación, aunque éstas tuvieran una repercusión considerable en el desarrollo.

Hoy es difícil afirmar que la Declaración de París (2005) sea el referente para algún tipo de coordinación en la CSS, mucho menos en regiones menos dependientes de la AOD, como Latinoamérica. En parte ello se debe a las cautelas y al rechazo frente a las iniciativas y marcos de coordinación impulsados por la OCDE y por los organismos multilaterales financieros. Tanto el CAD como el Banco Mundial abordaron la eficacia y calidad de la ayuda con un enfoque centrado en los países menos avanzados y de bajos ingresos, a partir de la dualidad donante – receptor, sin considerar la especificidad de los países que siguen recibiendo AOD y cuentan a la vez con programas de cooperación dirigidos hacia otros países en desarrollo. Así se ha generado una percepción compartida sobre la falta de idoneidad de esas disposiciones al perfil de los PRM, especialmente en Latinoamérica. Añádase que la DP se centra en la gestión de los flujos de AOD y omite el debate sobre la coherencia entre las políticas de los donantes, sin abordar otras políticas (proteccionismo comercial, propiedad intelectual y patentes, ciencia y tecnología, remesas, inversiones) que son fundamentales por su impacto en el desarrollo regional (ALONSO y SANAHUJA, 2006).

Incluyendo a los estados caribeños, sólo el 53 % de los países de la región han suscrito la DP<sup>15</sup>. La implicación de los países de América Latina en la agenda de eficacia de la ayuda ha sido gradual, con diferentes posiciones que oscilan entre la adhesión entusiasta y el rechazo frontal. Mientras Venezuela plantea una ruptura con los cánones tradicionales de la CNS, Colombia apuesta por un alineamiento de la CSS a la DP convirtiéndose, entre los países en desarrollo, en uno de sus principales impulsores en la región y en el mundo. Ejemplifican este activismo la co-presidencia colombiana de la mesa n° 1 (apropiación) del III FAN de Accra, su protagonismo en la creación y presidencia del Equipo de Tarea sobre CSS y la celebración del Evento de Alto Nivel sobre CSS y Desarrollo de Capacidades, en Bogotá, en marzo de 2010.

Refiriéndonos a los países más relevantes, los anteriores factores permitirían agrupar a los países latinoamericanos, en tres bloques diferenciados (SHONROCK, 2009):

---

<sup>15</sup> Han firmado la DP: Argentina, Bolivia, Brasil (sólo como receptor de AOD), Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

- 1) Países suscriptores de la DP que pueden acceder a la financiación de la Asociación Internacional de Fomento y fueron beneficiarios por la Iniciativa HIPC (*Highly Indebted Poor Countries* por sus siglas en inglés) de perdón de deuda. Son Bolivia, Nicaragua y Honduras. Presentan tasas relativamente elevadas de dependencia de la ayuda sobre PIB<sup>16</sup> y aceptan los mecanismos de monitoreo y evaluación.
- 2) Países que combinan la adhesión activa, la renuencia y el rechazo o la indiferencia hacia la DP. Su característica más destacada es ser oferentes de CSS. Son países que la han suscrito en circunstancias particulares (Argentina), lo han hecho sólo como receptores (Brasil), no la han rubricado por razones ideológicas (Cuba y Venezuela) o la han firmado, la aplican y la intentan extender con entusiasmo (México y Colombia). Constituye denominador común sus ínfimas tasas de dependencia de la AOD, por debajo del 1 % del PIB.
- 3) Países con modestos niveles de dependencia de la ayuda (entre 0'1 % y 1'3 % del PIB) que firmaron la DP en sus primeros años (Guatemala, República Dominicana, Perú o Paraguay), no la han suscrito (Costa Rica y Uruguay) o lo han hecho recientemente (Ecuador y El Salvador, 2009). Su principal característica común consiste en ser predominantemente receptores de CSS, y en mucha menor medida oferentes.

Más complicada ha resultado ser la aplicación a la CSS de los principios y mecanismos establecidos por la DP. En este punto, la mayoría de los países latinoamericanos no enmarcan la cooperación que ofrecen en las disposiciones de la DP. Algunos países afirman que la DP es una cuestión exclusiva de los donantes tradicionales y que la CSS tendría particularidades que la diferenciarían de la CNS. Se pone en tela de juicio que un foro restringido, el CAD, portavoz de la visión parcial de los países desarrollados, pretenda diseminar a escala universal determinadas pautas que los países en desarrollo rechazan por no provenir de estancias internacionales cuyo carácter sea multilateral, universal y ampliamente representativo (como Naciones Unidas).

Sin embargo, el problema no radicaría en los principios de la DP, que están plenamente incorporados en la práctica de la CSS desde el Plan de Acción de Buenos Aires de 1978, (aunque expresados en otros términos como horizontalidad, consenso mutuo, equidad, autosuficiencia, costes compartidos, enfoque de demanda, etc.) sino su interpretación, agravada por no haber contado con los países en desarrollo para su discusión y elaboración en una clara muestra de imposición de agendas (LOPES, 2010).

---

<sup>16</sup> Para el año 2006, Bolivia (5'2 %), Nicaragua (13'6 %), Haití (11'7 %) y Honduras (6'3 %).

El caso brasileño es representativo de esta postura, pues el país firmó la DP en su condición de receptor de AOD, pero de ningún modo como oferente de cooperación. Bajo esta perspectiva, la CSS practicada por Brasil constituiría un acto soberano de solidaridad sin sometimiento a reglas generadas por los donantes y destinadas sólo a ellos. No obstante, Brasil estimularía la aplicación de los principios de la DP que constan con anterioridad en las declaraciones de la ONU, como la apropiación y la mutua responsabilidad de los países en desarrollo sobre los programas de cooperación técnica (PEREIRA, 2008).

En definitiva, se detecta una preferencia entre los países latinoamericanos por el tratamiento de la eficacia de la cooperación en plataformas regionales, grupos de países en desarrollo o en Naciones Unidas, más concretamente en el Foro de Cooperación para el Desarrollo del ECOSOC, creado en 2007. Aunque en éste la legitimidad por la participación sea amplia, hay dudas sobre su eficacia, al reunirse con periodicidad bianual y no contar con capacidades técnicas suficientes.

En definitiva, las legítimas resistencias de algunos países latinoamericanos a una mayor implicación en la agenda de la eficacia y en los Foros auspiciados por los países de la OCDE, no debería servir como coartada para postergar la realización de mejoras cualitativas en la cooperación que ofrecen, o para integrarse decididamente en procesos de coordinación en terreno, sin renunciar por ello a mantener la esencia y características de su forma de cooperar con otros países en desarrollo. Plantear propuestas factibles, construir alternativas para una agenda positiva e impulsar iniciativas coordinadas para incrementar el impacto de la cooperación para el desarrollo, independientemente de su origen, no es sólo responsabilidad de los países de la OCDE. Renunciar a estas tareas socavaría la legitimidad de la CSS y disminuiría las oportunidades de los países latinoamericanos de influenciar en “la necesaria reforma de la gobernanza global de la ayuda” (SANAHUJA, 2011).

## **CONCLUSIONES. CONTROVERSIAS EN TORNO A LA AGENDA DE LA EFICACIA**

Reza un viejo proverbio castellano que “nunca llueve a gusto de todos”. Como en otros campos del quehacer humano, y la cooperación para el desarrollo es también uno de ellos, la agenda de la eficacia y la calidad de la ayuda no ha estado exenta de reconocimientos pero también de severas críticas. Si hubiera que seleccionar algunas de ellas, aquellas quizás más relevantes y pertinentes, podríamos identificar algunos elementos finales de análisis que demuestran que la agenda de la eficacia es un ámbito de la cooperación sometido a grandes controversias.

Un primer grupo de críticas, concentra sus dardos en el propio origen de la agenda de la eficacia. Se reclama que se trata de una agenda de los países donantes de la

OCDE que quieren imponer sus visiones, criterios y formas de medición de la eficacia sin tener en cuenta la existencia de otras perspectivas sobre la cooperación y sobre el desarrollo, como las existentes en las agencias del sistema de Naciones Unidas, las organizaciones de la sociedad civil o las propias de los países en desarrollo. Frente a una agenda creada, impulsada y orientada desde la OCDE, son muchas las voces que reclaman redirigir los debates sobre la eficacia al ámbito de la ONU, más concretamente, al Foro de Cooperación para el Desarrollo del ECOSOC, creado en 2008. Si bien es cierto que en ese foro la legitimidad por la participación es amplia, sobrevuelan dudas sobre su eficacia, al tener una periodicidad bianual y al no contar con capacidades técnicas suficientes.

Un segundo grupo de cuestionamientos, argumenta que existe una enorme asimetría en todo el proceso de discusión y entre las obligaciones que afectan a los donantes y las exigencias que se dirigen a los países en desarrollo, que además tienen que sufrir el hecho de poseer estructuras administrativas débiles para gestionar la cooperación recibida. Como consecuencia de su gran dependencia de la ayuda exterior, estos países son más proclives a aceptar cualquier tipo de presión de los donantes que, veladamente, los someten a una nueva condicionalidad relacionada con una eventual reducción de los flujos de AOD si no se comprometen con la aplicación de la DP.

Los defensores de esta visión crítica, abogan por una apropiación de la agenda de la eficacia de la ayuda por parte de los países receptores, ampliando así la visión estrecha de “una apropiación de los beneficios de las acciones de la cooperación”. Desde posiciones muy extremas, algunos aseguran que si se parte del presupuesto de que en la cooperación hay “dos socios iguales”, la arquitectura del sistema debería haberse negociado entre esos dos conjuntos de Estados, lo que no ha sucedido, al haberse definido impositivamente en la DP y en la Agenda de Accra, lo que invalidaría el procedimiento tornándolo ilegítimo<sup>17</sup>.

Un tercer bloque de críticas, asegura que la DP y todo el proceso de configuración de la agenda de la eficacia pecan de una excesiva perspectiva tecnocrática, sin considerar los elementos políticos del desarrollo y de las relaciones de poder entre el Norte y el Sur. Para estos detractores del proceso, muchos de los principios de París son viejos axiomas proclamados por la ONU, que adoptan ahora un ropaje técnico, que omite el verdadero debate sobre modelos y agentes de desarrollo y sobre las causas estructurales del subdesarrollo, lo que implicaría la adopción de una serie de reformas que los mismos países y organizaciones que impulsan la DP no están dispuestos a emprender.

En consecuencia, la agenda de eficacia de la ayuda no sólo sería estrecha por su visión sobre los problemas del desarrollo, que se resumiría en realidad a centrarse en las

---

<sup>17</sup> Es la postura esgrimida por Samir Amin en su prólogo al libro de Yash Tandon “*Acabar con la dependencia de la ayuda*”, Gêneve, CETIM, 2009.

formas técnicas para que la cooperación fluya mejor y con más impacto, sino que además distaría mucho de ser lo suficientemente abarcadora como para erigirse en único espacio donde dar respuesta a los imperativos de la eficacia. Esta agenda no contribuiría a crear un marco para la “gobernanza” del sistema de cooperación, ni tendría en cuenta las diferentes concepciones, actores y ámbitos de actuación que coexisten actualmente. No obstante, es cierto que en Accra se reconoció el surgimiento de nuevos actores del desarrollo, sus implicaciones para la agenda de la eficacia y se trató del papel de la CSS.

En definitiva, no hay un consenso universal sobre la pertinencia y eficacia de la propia “agenda de eficacia”. Sin embargo, y sin negar el acierto de algunas críticas, deben rescatarse algunos elementos positivos de esta agenda y la oportunidad que representa, si es bien entendida, aplicada y gestionada, para que muchos países en desarrollo puedan ejercer un control efectivo, de apropiación democrática y responsabilidad sobre la ayuda internacional recibida.

En este sentido, pueden hacerse dos tipos de consideraciones finales. En primer lugar, la agenda de eficacia de la ayuda no debe constituirse en un dogma ni absorber todas las energías internas en los países que, soberanamente, hayan decidido implementarla. Quizás haya que prestar atención a otras dimensiones de la cooperación para el desarrollo, evitando la excesiva preocupación por el “qué se hace” y “dónde se hace”, en vez del “cómo se hace” la cooperación y “con quién”. La cooperación debería concebirse más como una relación (y la dinámica que ello implica) y no como una dádiva o mera “prestación de servicios básicos”, o “entrega de encargos” a través de terceros (las ONG). Semejante visión llevaría a destacar los aspectos que contemplan la cooperación como un proceso mutuo de aprendizaje, recíproco, equitativo, horizontal, participativo y basado en el consenso de la definición de las actuaciones, instrumentos y procedimientos. Respecto al “con quién” se coopera, la ayuda será más eficaz si se concentra en el fortalecimiento de las capacidades institucionales estatales y en los actores y sujetos más vulnerables, aumentando su capacidad de influencia en agendas locales y nacionales de desarrollo y apoyando su articulación política, lo que se logra con un buen conocimiento de los contextos y de los procesos locales. Sólo así, la apropiación será inclusiva y democrática (GONZÁLEZ, 2008).

En segundo lugar, la agenda de eficacia y calidad de la ayuda sólo obtendrá frutos en los “países socios” si va acompañada de un intenso proceso de generación y desarrollo de capacidades en las instituciones responsables por su ejecución y puesta en marcha que deben, además, tener mandatos políticos claros, marcos legales definidos, asignaciones presupuestarias suficientes y competencias amplias que les permitan un ancho margen de maniobra para la coordinación interna y para el ejercicio del liderazgo frente a los donantes. Evidentemente, una buena parte de la responsabilidad en este proceso, les corresponde a los gobiernos nacionales comprometidos con la DP. No obstante, a la

cooperación internacional para el desarrollo le cabe también incrementar esas capacidades institucionales conforme al mandato del PAA, que fomenta el apoyo a “las iniciativas para aumentar la capacidad de todos los actores involucrados en el desarrollo – parlamentos, gobiernos centrales y locales, organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación, medios y el sector privado – para asumir una función activa en el diálogo sobre políticas de desarrollo y sobre el papel de la asistencia como contribución a los objetivos de desarrollo nacionales”.

En conclusión, entre las posturas críticas que rechazan la agenda de eficacia de la ayuda y predicen la destrucción de los puentes de diálogo político entre donantes y receptores, y las benevolentes que sólo observan ventajas y oportunidades en un proceso considerado meramente técnico, existe un amplio campo de acción que debe combinar la independencia, el pragmatismo y la conquista de capacidades institucionales para llevar a cabo mejoras en la cooperación recibida que produzcan impactos positivos en el desarrollo nacional y en las condiciones de vida de sus ciudadanos.

## REFERENCIAL

ALONSO, J. y SANAHUJA, J.A. (2006) “Un mundo en transformación. Repensar la Agenda de desarrollo”, en Intermón Oxfam; *La realidad de la ayuda 2006-2007*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2006, pp. 179-204

CABRAL, L. y WEINSTOCK, J. (2010). *Brazilian technical cooperation for development*. London: ODI, September.

ECOSOC (2008): *Background Study for the Development Cooperation Forum. Trends in South-South and Triangular Development Cooperation*, April

ENGBERG-PEDERSEN, L. (2011): “Are ‘Horizontal Partnerships’ the key to move the Paris Declaration forward in Busan?”, *Danish Institute for International Studies*.

FORO NACIONAL INTERNACIONAL (2010): *Implementation of the Paris Declaration in Latin America and the Caribbean: a study of perceptions*, Lima, December.

GONZÁLEZ, M. (2008): “¿Qué dice la agenda de la eficacia de la ayuda a la cooperación descentralizada?”, Comentario FRIDE, Madrid, julio, <http://www.fride.org>

JOHN DE SOUSA, S. (2008): “Brasil en Accra: una apuesta firme por la cooperación Sur-Sur”, en FRIDE/Foro AOD.

LOPES, Marcio (2010): *Prática comentada da cooperação internacional. Entre a hegemonia e a busca de autonomia*, Brasília, Edición del autor.

MARURI, E (2011): “Después de Busan: ¿Será esta la oportunidad Sur-Sur?”, The South-South Opportunity, diciembre. <http://www.southsouth.info/profiles/blogs/despues-de-bus-n-ser-esta-la-oportunidad-sur-sur>

ORSINI, P. (2012): “Panorama y desafíos de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda”, en Encuentro Argentina – UE. Por la Construcción del diálogo Sur-Norte en la Cooperación Internacional al Desarrollo, Ministerio de Relaciones Exteriores, B. Aires, pp. 91-98.

PEREIRA, Luiz H. (2008): La visión de Brasil sobre la cooperación internacional. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº.22, Madrid, IUDC-UCM, pp. 63-77.

SANAHUJA, J. A. (2011): “El escenario de la cooperación al desarrollo en América Latina: ODM, securitización, agenda de la cooperación de renta media, eficacia de la ayuda y CSS”, capítulo I de la obra: *La política de desarrollo de la UE y América Latina: estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional*, Madrid, F. Carolina, pp. 5-30.

SANAHUJA, J. A. (2010), “Regional leaderships and post-liberal regionalism: South-South Cooperation in Latin America and the Caribbean”, *Poverty in Focus* nº 20, Brasília, IPC-UNDP, pp. 17-19.

SANIN, M. C. y SCHULZ, N.S. (2009): La CSS a partir de Accra: América Latina y Caribe, FRIDE, marzo. [www.fride.org/download/COM\\_Sur\\_Sur8\\_ESP\\_mar09.pdf](http://www.fride.org/download/COM_Sur_Sur8_ESP_mar09.pdf)

SEGIB (2009): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009*, Estudios SEGIB nº 4, Madrid, <http://www.oei.es/Sur-Surweb.pdf>

SHONROCK, P. (2009): “La agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe”, *Mito y Realidad de la Ayuda. América Latina al 2009*, ALOP, México, pp. 65 - 73.

SURASKY, Javier (Varios años): “Seguimiento de la Cooperación Sur-Sur” en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, números 24 al 30, 2009-2012, IUDC-UCM.

*Recebido em: 07/06/2013*  
*Aprovado em: 10/09/2013*

## 1943 EM ANGOLA

Jonuel José Gonçalves<sup>1</sup>

### RESUMO

O ano de 1943 representou o ponto de viragem na correlação de forças durante a segunda guerra mundial. No primeiro trimestre ocorreram importantes batalhas no norte da África, enquanto as forças favoráveis aos Aliados consolidaram-se em outras regiões africanas. Como colônia portuguesa Angola estava em posição de neutralidade, mas sentia fortemente os efeitos do conflito, tanto por razões de segurança como pela conjuntura econômica produzida. Ao mesmo tempo, as idéias de democracia e a crescente urbanização angolana, estimularam o surgimento de correntes de opinião, muito influentes na posterior evolução do país.

### PALAVRAS-CHAVE

Angola; II Guerra Mundial; colonialismo

### ABSTRACT:

The year 1943 represented a turning point in the correlation of forces during the World War II. In the first quarter there were important battles in North Africa, while the friendly forces to the Allies consolidated in other African regions. Angola as a Portuguese colony was in a position of neutrality, but strongly felt the effects of the conflict, due to security reasons and by the economic output. At the same time, the ideas of democracy and increasing Angolan urbanization stimulated the emergence of chains of opinion, very influential in the later development of the country.

### INTRODUÇÃO

Este artigo faz parte da pesquisa que conduzimos sobre o desenvolvimento num bloco de países do Atlântico Sul, exigindo, naturalmente, alguns recuos à História econômica e política a fim de localizar pontos de partida nos fatores estimulantes – como a dinâmica das respectivas sociedades – ou inibidores – como as dependências e dominações. Neste caso, focamos em Angola num momento de manifestações importantes desses dois fatores.

Trata-se de primeira abordagem, cujo aprofundamento incluirá elementos ainda em pesquisa. Até aqui é baseado, sobretudo, em trocas de informações e opiniões ao longo dos anos com pessoas que viveram a época no começo de suas vidas adultas. Parte delas já faleceu e um dos motivos da publicação consiste em homenageá-las.

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciências pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Professor e pesquisador no INEST/UFF. As publicações mais recentes são os livros *“A economia ao longo da História de Angola”*, pela editora Mayamba, em 2011, em Angola, e *“Atraso Econômico e crescimento identitário na configuração de conflitos. Estudo de casos: África do oeste e América do Sul”*, pela editora Inest, em 2013, no Brasil.

Acrescentamos pesquisa bibliográfica, consulta à imprensa e recorremos a dados estatísticos levantados para nosso livro “A economia ao longo da História de Angola”.

O artigo apresenta características multidisciplinares na área das relações sociais, estratégicas e perfil econômico, procurando uma apresentação que facilite a compreensão pelo público acadêmico menos informado sobre temas deste tipo e, ao mesmo tempo, torne fluente a leitura, evitando excessos de citações e notas de rodapé, autênticos entupidores de texto.

1943 foi o ano de alteração definitiva na tendência da Segunda Guerra Mundial. Angola, como parte do então Império colonial português, era território neutro, mas o conflito mundial recebia grande cobertura nos noticiários e pela própria situação dos vizinhos, todos eles envolvidos no campo dos Aliados. Ao mesmo tempo, acontecimentos internos recentes prenunciavam uma nova fase política, com vários dos principais atores a iniciarem movimentações ou estudantes nas frágeis estruturas locais de ensino que buscavam precocemente (em função das idades) meios de expressão.

É esse o contexto a ser analisado neste artigo.

## **COTIDIANO COLONIAL EXTREMO E FOCOS DE RESISTÊNCIA**

Em 1943, Angola tinha uma população total aproximando os quatro milhões de habitantes, segundo o censo colonial de 1940. Esse número pode ser inferior à realidade em virtude da desconfiança de parte da população sobre qualquer tipo de recenseamento, com receio de aumento de impostos ou recrutamento para o trabalho forçado. Cerca de 90% dos habitantes, viviam em zonas rurais sob a autoridade dos postos administrativos, compostos por um chefe- quase sempre português formado na Escola de Estudos Coloniais de Lisboa -apoiado por um ou dois funcionários civis e um número variável de cipaios (polícia africana) também em numero reduzido.

Essa estrutura agia em espaços muito vastos para a sua dimensão, escapando-lhe muitos aspectos tanto mais que a população dissimulava ao máximo, como forma de auto-defesa. Ainda assim, os postos administrativos tinham grande poder de intimidação, em muitos casos pressionando as comunidades através dos sobas (chefes tradicionais). Por essa via, eram recrutados os “contratados”, ou seja, trabalhadores forçados com salários irrisórios - sistema inspirado dos “contractuels” existente na então África Equatorial Francesa (AEF).

Nunca foi possível ter um número exato de “contratados”, podendo apenas situá-los na ordem de grandeza das centenas de milhar naquela época. As minas de diamantes, as culturas de algodão, açúcar e café, as pescarias e as obras públicas eram os principais destinos dessa mão-de-obra, implicando movimentos de população para longe de suas regiões de origem. Geradores de relações inter-étnicas, ao mesmo tempo que

proporcionavam – não apenas entre as vítimas – a consciência sobre o colonialismo à escala de todo o território e não apenas nas bases locais, como ocorreu durante as resistências à ocupação colonial, entre finais do século XIX e a segunda década do XX, com prolongamento pontual para a década de 1940 no extremo sul, em virtude de rebeliões do grupo Herero, confirmadas pelo Governador Geral, comandante de marinha Freitas Morna (Morna:1944).

A base da “política indígena” na Angola de 1943 era traduzida por esse Governador, após diversas considerações paternalistas da seguinte forma:

“Não prima, via de regra, o nativo de Angola [N.A.: referia-se apenas ao nativo negro], pelo amor ao trabalho.

“É um facto evidente e, diremos até, em parte natural consequência do clima, mas que deve sobretudo atribuir-se ao seu atraso mental. O trabalho, como culto do dever, fonte de alegria, origem de bem estar, produto de aspirações, não existe nem pode existir entre os indígenas, no estado primitivo em que se encontram.

“Há sem dúvida excepções individuais e até regionais que se distinguem pela sua actividade, como os do Bailundo e Caconda, mas, de modo geral, o nativo é mais indolente do que trabalhador.

“Não quero incluir-me, certamente, no número dos que teem como dogma a sua preguiça nata, negação formal de toda a actividade, incapaz sem coação de produzir.

“É um exagero e, por isso, não representa a verdade.

“Mas também me não conto entre os que prestam admiração e homenagem às faculdades de trabalho do nativo, porque não é, infelizmente, caso para isso.

“Os que abraçam essa errada opinião pretendem fundamentar-se nos resultados da evolução operada na província de Angola, atribuindo-a ao indígena” (op.cit)

O Governador Freitas Morna, refere-se neste último parágrafo a uma corrente de opinião em crescimento contra o trabalho forçado e o racismo em geral, dois pontos de partida na reativação do combate ao colonialismo em geral. Testemunho verbal, que recolhemos na década de 1960, sobre Angola dos anos da Segunda Guerra Mundial com o jornalista de Benguela José Rocha de Abreu (nascido no começo do século XX), ele próprio integrante dessa corrente, confirma sua existência e difusão no final da década de 1930 de núcleos organizados ou reorganizados.

Perante esse dado, as autoridades coloniais procederam a várias prisões em 1941 e convocaram “eleições” para as Câmaras Municipais que, além dos limites do sistema

ditatorial de partido único, tinham um corpo eleitoral tão reduzido que o diário “A Província de Angola” definiu-as – em tom aprovador – como uma homenagem ao colono.

As prisões atingiram intelectuais angolanos. Um dos quais, detido em Benguela, estaria mais tarde entre os maiores poetas de Angola e novamente preso já durante a guerra pela independência: Aires de Almeida Santos. Outra prisão, seguida de deportação por dois anos em Portugal, foi de Monsenhor Alves da Cunha, vigário geral da Arquidiocese Católica de Luanda, muito ligado aos meios intelectuais locais. Essa função aparece como uma posição alvo do poder colonial, pois outro vigário-geral, o Conego Manuel das Neves, seria preso em 1961 acusado de comandar a insurreição. Em 1941, além de Benguela e Luanda, as cidades de Sá da Bandeira (hoje Lubango) e Nova Lisboa (hoje Huambo) foram abaladas por prisões e deportações para a então metrópole, criando traumatismos, ressentimentos e críticas ainda patentes dois anos depois, estimuladas pelo avanço dos Aliados na Segunda Guerra Mundial, cuja vitória era vista como favorável a um processo de democratização mundial.

A polícia política do regime salazarista (primeiro PVDE e depois PIDE) ainda não tinha sido instalada nas colônias, sendo as prisões efetuadas por decisão administrativa e executada pela Polícia de Segurança Pública (PSP) que, desde 1937, fazia investigações sobre o agrupamento clandestino Organização Socialista de Angola (OSA) (Dáskalos: 2005), fundado por estudantes do Huambo com liderança de Sócrates Dáskalos, outra figura que a partir dos anos 1960 teve destaque no processo de independência. A expansão da OSA, para além do Huambo, foi facilitada pela obrigatoriedade de exames dos alunos do ensino particular nos dois Liceus oficiais então existentes. A única hipótese de ensino secundário no Huambo era o privado Colégio Alexandre Herculano e os exames válidos eram feitos no Liceu Diogo Cão, da então Sá da Bandeira. Através das deslocações de estudantes, a OSA construiu um núcleo nesta cidade e pela via dos laços de amizade chegou a outras cidades do Sul e, em menor escala, como confirma Dáskalos (op. cit.), à Luanda.

Em 1943, Monsenhor Alves da Cunha foi autorizado a regressar a Angola em virtude de pressões da Igreja católica e também como parte de medidas soltas para descomprimir o clima social. Com efeito, é nesta fase que tem início a onda de críticas de rua, pelas quais as autoridades e os colonos culpam uma categoria designada por “calcinhas”, ou seja, negros escolarizados vestidos com roupas mais modernas que os conservadores imigrantes portugueses e que opõem argumentos a medidas discriminatórias ou ironizam o baixo nível de grande parte desses mesmos imigrantes. Ao mesmo tempo, aumentam as fugas de “contratados” ou habitantes sem documentos.

Neste caso, manifesta-se uma repressão colonial muito além do campo político. Qualquer negro que não possua o estatuto de “assimilado” (são cerca de 40 mil nessa década) deve possuir uma caderneta de trabalho diariamente assinada pelo patrão.

Regularmente são desencadeadas operações nas cidades – sobretudo em Luanda – comandadas por um administrador colonial apoiado por grande número de cipaios, destinadas à verificação desse documento. Muitas vezes são autênticos cercos a muceques. A ausência do documento em si ou da falta de assinatura patronal de dois ou três dias significa prisão e posterior entrada na situação de “contratado”.

Parte dos presos foi encaminhada como “serviçais” para as roças de cacau da ilha de São Tomé durante muito tempo, onde as condições de vida eram ainda piores que em Angola, a ponto de terem provocado uma campanha mundial de boicote ao cacau saotomense, acusado de ser produto do trabalho escravo.

Em Angola, os protestos contra os envios para São Tomé atingiam quase todas as camadas, incluindo altos funcionários. O próprio Governador Freitas Morna se opôs e teve um encontro sobre o assunto com seu colega de São Tomé e Príncipe, dando destaque em seu livro-relatório à quase desapareição dessa prática a partir de 1942 (Morna: 1944).

No entanto, as capturas internas se mantiveram através de prisões de indocumentados ou de ação dos angariadores de mão-de-obra com apoio administrativo e pressão sobre os sobas, configurando um vasto setor do mercado de trabalho pré-capitalista ou semi-escravo.

Em 1943, o Governador Freitas Morna tem em construção um “bairro indígena”, em Luanda, apresentado como uma grande realização em apoio à população negra. Na verdade, são algumas dezenas de casas num traçado semelhante ao que outras potências coloniais faziam nas periferias das zonas urbanas brancas ou correspondentes ao que seriam as townships sul-africanas.

Outra característica do clima social deste ano (e dos seguintes), é a emergência de atividades culturais e recreativas com fundo reivindicativo, no seio das quais se discutem formas de atuação política. Em Luanda, a Liga Nacional Africana e a Associação dos Naturais de Angola (Anangola), apesar de sujeitas a restrições, e até comissões administrativas impostas pelo poder colonial são palco de algumas dessas manifestações culturais. Em 1942, foi fundada a Sociedade Cultural de Angola, incluindo angolanos e portugueses residentes, em geral de tendência democrática, abrindo um espaço por onde passaria grande parte dos intelectuais responsáveis por ações políticas clandestinas na década seguinte.

Em 1943 chegou a Angola o Dr. Eugenio Ferreira, advogado nascido em Portugal, mais tarde Presidente da Sociedade Cultural, animador de campanhas oposicionistas sempre que o governo convocava “eleições” e defensor de presos políticos. Ter casado com uma mestiça valeu-lhe alguns comentários sarcásticos pelos setores ultra-colonialistas. Após a independência, Eugenio Ferreira recebeu a cidadania angolana e foi nomeado juiz.

Na verdade, movimentações semelhantes existem também nas áreas Lobito-Benguela e Huambo-Huíla, enquanto no então distrito do Congo Português (hoje as províncias de Uíge e Zaire) outros fenômenos se esboçavam.

Em 1943, o catequista batista Simão Gonçalves Toco termina seu período missionário na Missão do Bembe, onde já fazia pregações sobre a doutrina cristã do ponto de vista da população negra, consideradas perigosas pelas autoridades. Mantendo uma estrita postura não-violenta e sem contestar o regime em si, entrou numa linha próxima do messianismo, em gestação também noutros pontos do continente africano, com relevo para o vizinho Congo Belga, marcado pela rejeição das humilhações raciais. Mais tarde, fundou uma igreja independente existente até hoje (o Tocoísmo) e foi exilado para um farol no deserto do Namibe, mais tarde para o arquipélago dos Açores.

No mesmo distrito colonial, aparecia com frequência um debate sobre o nível de autonomia do reino do Kongo, entidade simbólica desde a batalha de Ambuíla no século XVII, quando foi derrotado pelo exército português e perdeu todo o poder. A noção de reino, no sentido ocidental do termo, é discutível, inclusive pelas características sucessórias que motivavam a apresentação de várias legitimidades e, portanto, de vários pretendentes. Alguns historiadores e antropólogos têm recentemente preferido as designações de chefaturas ou unidades políticas.

Seja como for, segmentos da sociedade nessa área do país se interessaram pela História da mesma e reclamaram contra as interferências coloniais na escolha do soberano. Discussões intensas marcaram a década de 1940, dando lugar pouco depois ao nascimento de associações, como a Ngwizako e a União das Populações do Norte de Angola, antepassado da futura Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), muito ativa nos primeiros anos de guerra pela independência e hoje com uma pequena bancada parlamentar.

Neste caso, o grande número de emigrados angolanos para o vizinho Congo Belga exerceu uma influência decisiva e, além das duas organizações mencionadas, outros grupos de angolanos foram fundados no território congolês.

Em 1943, há dezenas de estudantes angolanos nas universidades portuguesas, na maioria brancos e alguns mestiços e negros. Vários deles se inserem na agitação estudantil portuguesa, acompanham os movimentos favoráveis à causa aliada e acabam por fundar a Casa do Estudante de Angola, posteriormente transformada em Casa dos Estudantes do Império, por onde passaram vários líderes dos futuros movimentos de libertação.

Assim, no ano em estudo, Angola revela três conjuntos urbanos com associações culturais de base política, discreta em virtude da repressão, mas inegavelmente presente. Uma área rural no norte, onde a tradição e o messianismo religioso são portadores de protesto e, enfim, núcleos de estudantes angolanos nas universidades portuguesas em relação constante com os debates e movimentações urbanas de Angola.

Uma vasta área de atividades recreativas e desportivas existem em Angola desde, pelo menos, o começo do século XX e o decorrer da Segunda Guerra Mundial não impediu o curso normal dos campeonatos, sobretudo de futebol e as competições de atletismo, com destaque para a corrida da São Silvestre. Como tudo em Angola, toda esta área e atividades têm fortes marcas raciais.

## O PRÉ-NACIONALISMO COMO ETAPA HISTÓRICA

Entre os colonos foram criados alguns clubes de convívio marcados pela região portuguesa de origem dos seus promotores, em geral destinados a almoços e jantares de confraternização, bailes e comemorações pessoais. Um deles, o Transmontano, ganhou destaque por possuir boas instalações para festas, abertas até a grupos estudantis com boa participação angolana. Para os angolanos, as diferenças se situam a nível de classe social. A pequena classe média participa, sobretudo, do lado recreativo dos clubes desportivos ou se junta em datas comemorativas em casas de famílias com mais recursos. As camadas de baixa renda, habitantes dos muceques, convergem neste plano para clubes ou espaços do Bairro Operário, onde por vezes surgem pequenas bandas locais e onde conjuntos depois muito reputados, como o Ngola Ritmos, fizeram seu aprendizado.

A soma de todos estes centros recreativos produzia fins-de-semana muito animados e conexão aos sucessos musicais mundiais, graças às emissões dos clubes e até da então Radio Angola-Emissora Oficial, contexto assinalável também nas outras sete cidades da Angola-1943: Nova Lisboa, Sá da Bandeira, Lobito, Benguela, Silva Porto, Malange e Moçamedes (hoje Namibe).

Com incidência nas diversas afirmações de angolanidade – inclusive na própria diversidade de definições, umas mais racializadas, outras menos - o Clube Atlético de Luanda era o mais visível. Nas referidas conversas da década de 1960, José Rocha de Abreu nos apontou exemplos de atitudes culturais; resistências em pequenos detalhes do cotidiano por parte de sócios, dirigentes ou atletas do clube, entre os quais, um pequeno grupo, ou até a nível individual, agia politicamente com muita precaução, mas eficaz nos seus círculos de relacionamento. O Clube Ferroviário, sustentado pela Direção Provincial dos Serviços de Portos Caminhos de Ferro e Transportes, dirigido por brancos, manteve-se aberto a atletas negros, ao contrário de alguns clubes – filiais dos metropolitanos, como o Benfica – que limitavam, evitavam ou até rejeitavam negros.

Esta discriminação em Benguela pelo Benfica local levou – ainda segundo Abreu – à formação de novo clube com símbolos e equipamentos em preto e branco. O assunto tornou-se motivo de polémica pública e interrogações da administração colonial, de tal forma que para conseguir a legalização, os promotores do clube deram-lhe o nome de Portugal (atualmente Nacional de Benguela). No vizinho Lobito, o equivalente ao

Ferrovário de Luanda (Lobito Sports Clube), adotava-se política racial discriminatória, como o Ferrovía de Nova Lisboa.

Nos muceques de Luanda, vários clubes existem, estão em formação ou marcam presenças efêmeras. O Botafogo (ou Bota Fogo) ganharia relevo histórico por ser local de reuniões nacionalistas clandestinas, enquanto o Benfica do Marçal e o São Paulo Futebol Clube se destacaram pela revelação posterior de jogadores importantes no cenário local, um dos quais Ngola Kabango, hoje líder da FNLA. Outra personalidade política com participação na luta pela independência, Aníbal de Melo, foi treinador do São Paulo, nome de bairro que em 1943 só possui os primeiros elementos.

Para o Dr. Eduardo Macedo dos Santos, natural de Malange, exilado durante a luta pela independência, primeiro presidente da Federação Angolana de Futebol, jogador do Sporting de Luanda na década de 1940 antes de ir para Coimbra, onde se formou em Medicina e jogou na Acadêmica (clube da primeira divisão portuguesa), a relação entre raça e classe aparecia com nitidez na composição da equipe do Sporting luandense. Para ele, “mestiço claro” de classe média, a integração não suscitou dificuldades, mas a inserção de negros do muceque só se daria em casos de atletas extraordinários.

Essa avaliação, expressou-se durante o longo período (entre meados das décadas de 1970 e 1980) de nossos debates informais em Luanda sobre a evolução do nacionalismo e sociedade em Angola desde o começo da Segunda Guerra Mundial.

Estava-se, portanto, perante um forte associativismo, atravessado pelas mesmas tensões de toda a sociedade da época, usado pelos vários atores sociais como área de atuação e revelação de comportamentos, motivo pelo qual era vigiado pela administração colonial.

Considerando formulações iniciadas pelo escritor e político angolano Mário de Andrade, que definem como proto-nacionalismo o período do fim do século XIX ao começo da década de 1930, o ano de 1943 aparece-nos como integrado num período que podemos designar por pré-nacionalismo, caracterizado por reivindicações políticas e culturais, denúncia do racismo e intenções de independência, embora aceitando no médio prazo um regime de autonomia com larga participação de angolanos e fim dos entraves ao desenvolvimento. Os limites entre o pré-nacionalismo angolano e a oposição democrática portuguesa são flexíveis. Iniciado com a fundação da OSA em 1937, desenvolve-se com mais rapidez que o proto-nacionalismo e pouco depois do final da Segunda Guerra Mundial já se pode constatar a existência do nacionalismo angolano como ideia e vontade espalhadas por todo o país. Na década de 1950, surgirão os primeiros embriões organizados nessa linha.

O pré-nacionalismo corresponde também ao período de passagem da adolescência a idade adulta dos futuros militantes nacionalistas, tendo a maioria dos mais destacados

passado pelas escolas e liceus existentes na época. O ano de 1943 dá-nos algumas indicações.

O Liceu Nacional de Salvador Correia, primeiro estabelecimento de ensino secundário oficial da colônia, foi criado apenas em 1919 e em 1937, iniciou-se a construção do edifício existente até hoje, inaugurado em 1942. O impacto histórico deste liceu é atestado pela permanência, hoje, do nome original na fachada de colunas e do mural em azulejos celebrando a reconquista de Angola aos holandeses em 1648, apesar da mudança pós-colonial do nome para Liceu Mutu ya Kavela. Em 1943, era considerada como a mais imponente construção nesse nível de ensino em todo o império português, metrópole incluída, ainda que o número de matriculados fosse apenas da ordem das centenas, na maioria brancos. Monsenhor Alves da Cunha foi um de seus reitores. Em 1943, Agostinho Neto (primeiro Presidente de Angola) e Viriato da Cruz (autor do manifesto que lançou o MPLA) são alunos deste liceu e começam a interessar-se pela poesia. O futuro poeta Antonio Cardoso, então com dez anos, termina a escola primária e vai para o liceu. Ao mesmo tempo, outro fundador do MPLA, Mário de Andrade, estuda no privado Colégio da Casa das Beiras, após ter passado pelo Seminário católico de Luanda junto com seu irmão Joaquim, que lá permanece junto com Alexandre do Nascimento (hoje Cardeal-Arcebispo Emérito de Luanda).

Sócrates Daskálos está em Portugal, na universidade; Aires de Almeida Santos, diplomado pelo Liceu Nacional de Diogo Cão na Huíla, instalou-se em Benguela após a sua prisão em 1941, cidade onde se desenvolveria um acentuado espírito de resistência com componentes nacionalistas, maçônicos e de prolongamentos da oposição portuguesa a Salazar, que se misturavam e tinham na figura do advogado natural desta cidade, Amílcar Barca, nascido em 1880, uma figura inspiradora, cujo nome era citado em todos os meios da resistência angolana deste período e no período seguinte, ao surgirem os movimentos da década de 1950, preparadores da insurreição de 1961.

Jonas Savimbi, fundador e Presidente da União para Independência Total de Angola (UNITA) até 2002 (quando morreu), no final da guerra civil, nasceu em 1934 no Munhango, estação ferroviária do leste angolano, e está prestes a terminar a escola primária em 1943. Vai iniciar uma trajetória de alguns anos em escolas secundárias da Igreja Evangélica Congregacional - de que seu pai é pastor e funcionário ferroviário - e do Colégio dos Maristas, do distrito do Bié. De origem protestante como Agostinho Neto (metodista) não conhecia Luanda e como o futuro primeiro Presidente angolano, cinco ou seis anos mais tarde ganhou bolsa da sua Igreja para prosseguir os estudos em Portugal. Neto, aliás, afastar-se-ia não só do Metodismo como da religião em geral.

Outra figura de origem protestante é Holden Roberto, cuja atividade política é iniciada no então Congo Belga até se tornar dirigente da União das Populações do Norte de Angola que depois suprimiu a expressão “norte” e em seguida evoluiu para Frente de

Libertação Nacional de Angola (FNLA). Trajetória percorrida no território vizinho, mas com grande repercussão do lado angolano da fronteira. Holden (que usou vários nomes de guerra) vivia nem Leopoldville desde a infância, lá fez estudos primários e secundários e foi funcionário público situação na qual deve estar em 1943, quando já tem 20 anos.

Alguns outros nomes de relevo posterior poderiam ser citados, mas estes representam uma amostra interessante ao incorporar pessoas de todas as raças, regiões, origens religiosas, vias de formação diversas e a importância de Portugal e do Congo como pontos de irradiação de idéias revolucionárias a partir de comunidades angolanas localmente instaladas.

O desenrolar da Segunda Guerra Mundial tem um papel capital na formação das consciências e no ritmo de vida em Angola nesse ano. A neutralidade portuguesa no conflito deixa Angola como único país da margem atlântica da África a sul do equador, sem inserção em nenhum dos campos. Todos os seus vizinhos estão no campo aliado. Isto não significava ausência de problemas e ameaças.

## **A GUERRA MUNDIAL NAS PROXIMIDADES**

O Congo belga (hoje RD Congo) representa a mais extensa fronteira angolana, do norte ao leste e, desde 1940, a Bélgica está ocupada pelos alemães. Apesar disso, o Governador-Geral colocou a colônia no campo aliado, ou seja, apoiou o governo belga exilado em Londres, a quem o Congo forneceu o essencial dos meios de atuação graças às suas riquezas mineiras. Um importante exército congolês com enquadramento de oficiais belgas foi formado e participou em várias campanhas nos teatros africanos, da Etiópia ao Oeste africano.

Vários desembarques de homens e material se processaram pelo porto de Matadi, no trecho marítimo do rio Congo, a escassos metros do pequeno porto angolano de Noqui. As autoridades das duas colônias tinham motivos para se vigiarem mutuamente. Em 1940, a neutralidade portuguesa era vista com suspeita pelos Aliados, devido à notória admiração de Salazar por Mussolini. Mas, em 1943, com o novo curso da guerra, a situação no trecho marítimo do Congo – entre a foz e a zona Matadi-Noqui – é calma, tanto mais que o governo belga baseado em Londres devia ter informações sobre o desenrolar da negociação entre Salazar e Churchill para o uso de bases no arquipélago dos Açores pela RAF.

A norte, na fronteira do então distrito de Cabinda, está o Congo francês, onde se situava a capital da AEF, Brazzaville, sob controle da França Livre também desde 1940, com uma particularidade importante: o Governador-Geral é Feliz Eboué, mestiço da Guiana, nomeado governador do território do Tchad (integrado na AEF) pela esquerda francesa e depois promovido a Governador-Geral de todo o conjunto pelo general de

Gaulle, baseado em Londres. Mestiço e com nomeação inicial pela esquerda, era mau exemplo para os ultras do sistema colonial, entre os quais se situava o regime ditatorial português.

Mesmo assim, Angola mantinha a sua única ligação aérea internacional com Ponta Negra, no litoral deste Congo, até que por erros de comunicação um dos voos foi alvejado pela DCA local. Não houve vítimas, mas a linha foi encerrada em agosto de 1943. Este incidente traduzia também o nervosismo reinante no Atlântico Sul, onde, sobretudo até ao ano anterior, submarinos alemães atacavam a navegação mercante britânica a fim de cortarem as ligações com a África do Sul, parte do campo aliado com forças numerosas no norte do continente e fornecedor de bens alimentares e industriais ao Reino Unido. Por vezes, navios mercantes portugueses também foram torpedeados, por desconfiança alemã de transportarem carga para os ingleses.

Sócrates Dáskalos viajou para Portugal em 1941 e conta o caso do navio “Ganda”, pouco antes, alvo de uma dessas ações na rota para Lisboa. (Dáskalos: op.cit).

Na fronteira sul de Angola em 1943 estava o Sudoeste Africano (hoje Namíbia), teoricamente território sob mandato internacional confiado à União Sul-Africana, mas que esta governava como prolongamento do seu próprio território. A bandeira do posto fronteiriço em face de Santa Clara era sul-africana.

A leste estava a colônia britânica da Rodésia do Norte (atual Zâmbia) que, como o Congo de administração belga, tinha importantes jazidas minerais, ambas exportadas pelo porto angolano do Lobito, colocando este porto na mira alemã. Em 1942 e 1943, a venda de milho angolano a Rodésia do Norte levantou protestos em Portugal, onde meios próximos do governo classificaram-na de ter sido realizada em detrimento da cota do produto destinada à metrópole e pediram explicações ao Governador Morna.

Este assunto será abordado no capítulo de economia deste artigo.

Do outro lado do Atlântico, o Brasil estava na guerra, elemento de repercussão para toda a bacia sul deste oceano. Aliás, no Atlântico Norte, as forças navais alemãs estavam em recuo, fator de redução drástica de sua mobilidade para sul.

A imprensa de Angola dava grande destaque ao conflito e sublinhava operações em solo africano. Como amostragem, escolhemos dois jornais do dia 12 de março de 1943, um de Luanda e outro de Benguela. A opção por este dia corresponde a motivos pessoais, sem perda de valor demonstrativo. Na verdade, qualquer dia do ano em questão daria o panorama e o tom dos jornais publicados em Angola sobre a guerra.

O “Diário de Luanda” era um jornal ligado à União Nacional, o partido salazarista, único legal em todo o império português. O “Jornal de Benguela” também era dirigido por portugueses mas tinha bastantes conexões (e colaborações) locais, com orientação mais liberal. Ambos sujeitos à censura, menção que o “Jornal de Benguela” nunca esquecia de estampar.

Na edição de 12 de março de 1943, o “Diário de Luanda” (DL) destaca na primeira página, sobre a guerra, a eventualidade levantada pela propaganda alemã, de bombardeiros germânicos poderem atingir a costa leste norte-americana e regressar sem necessidade de escalas. No cento da página publica foto de tropas aliadas embarcando em planador na Tunísia e, na coluna da direita reproduz despacho da agência francesa de informação sobre combates na mesma Tunísia, nos quais, tropas alemãs sob comando de Rommel, foram repelidas a norte e a sul. O jornalista encarregado da tradução e confecção da notícia mantém a frase “perto de Ksar Rhilane, von Anim tentou também ontem um ataque às nossas forças”, referindo-se às unidades militares francesas. O mesmo vai ocorrer na segunda página com a versão italiana, onde aparecem expressões como “nossa artilharia” e “os nossos caças”, usadas para as forças italianas.

Mas ainda na primeira página, aparece a condenação à morte, em Joanesburgo, do sabotador sul-africano pro-germânico Sidney Robert Leibrant e uma breve informação de sucesso dos guerrilheiros na Polônia. Metade da segunda página desta edição do DL é dedicada à guerra com despachos sobre a frente russa, norte-africana e bombardeamentos sobre cidades alemãs e inglesas, dando as versões britânica e alemã.

O “Jornal de Benguela” (JB) dá menos cobertura à guerra na primeira página, mas mais no conjunto da edição. A frente norte-africana tem destaque na primeira página, com previsão de captura de Gfasa na Tunísia pelas forças aliadas, comandadas pelo general Montgomery. É, portanto, grande o interesse da mídia publicada em Angola na época pelas batalhas do deserto e pelo duelo Montgomery-Rommel. Esta notícia tem grande desenvolvimento na página três, com dados de fonte aliada muito mais extensos que a versão italiana. Não há menção de fonte alemã.

A página dois tem ao alto da coluna direita uma foto de soldados ingleses fazendo prisioneiros alemães e na página três, referência à situação interna francesa com o título “Em Paris houve uma grande tensão contra o invasor” e desenvolvimento do texto favorável à resistência. Na mesma página sublinha-se no título o uso pela aviação britânica de bombas de 8.000 libras e o respectivo desenvolvimento parece simpático ao avanço tecnológico das forças aéreas aliadas. A página seis do JB desse dia coloca manchete a toda a largura relativa a contra-ofensivas alemãs na Rússia e ataques russos, também com inclinação de simpatia para estes, incluindo referências ao jornal “Estrela Vermelha”. Embora a censura evite cortar notícias e versões para não quebrar o perfil de neutralidade da política oficial portuguesa, a referência direta a órgãos comunistas não era bem vista.

Na última página, o JB volta à frente russa dizendo que “os russos sustaram a ofensiva alemã no Donetz e obtêm vantagens noutros sectores”. Um atentado na Alemanha dá lugar a uma breve; referência é feita ao discurso do vice-presidente norte-americano sobre os riscos de nova guerra mundial se “os russos se propusessem continuar

o ideal da revolução mundial” e uma batalha naval na costa holandesa ocupa o centro desta última página.

A comparação mostra o “Diário de Luanda” mais preocupado em manter a neutralidade do noticiário (sem dúvida devido a suas maiores ligações ao governo), e mais inclinação para os Aliados no “Jornal de Benguela”.

Este jogo de equilíbrio é menos acentuado que um ano antes e muito menos que em 1940, quando a correlação mundial de forças suscitava admiração oficial pelo nazifascismo, tanto mais que Mussolini era admirado por Salazar, a ponto de ter a foto do ditador italiano em sua mesa de trabalho. Mas em 12 de maio de 1943, o Afrika Korps alemão se rende e os aliados assumem todo o norte africano, afastando a ameaça sobre o Egito e ficando todo o Mediterrâneo a seu alcance. Dois meses depois, Mussolini foi derrubado e, em outubro, tornaram público o acordo luso-britânico (concluído em agosto precedente) concedendo à Londres facilidades em bases do arquipélago dos Açores – no qual rapidamente entraria os Estados Unidos. Um contexto que dava outro perfil ao neutralismo português (mais tarde batizado de “neutralidade activa”) e incitava o fim das “inibições” na mídia local que penderia toda para o campo aliado.

A atualidade militar mundial só é disputada nestes jornais pela atualidade econômica local e a centralidade das estradas, cujo perfil é de quase ausência de asfalto ou mesmo de terra batida com manutenção aceitável.

## **O CONTRA-DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

As infraestruturas em geral são de grande pobreza, com cortes de eletricidade mesmo nos bairros “brancos” das cidades e abastecimento de água rudimentar, a partir de poços nas cidades ou cacimbas (pequenos lagos) em localidades menores. Na maior parte das zonas rurais – onde vivia então cerca de 90% da população, a busca de água é tarefa individual.

A exceção se situava nas ferrovias, com três linhas vitais. A norte, o Caminho de Ferro de Luanda, via de escoamento da produção regional do Kuanza Norte e Malange, esta já com dimensões razoáveis; no extremo sul o Caminho de Ferro de Moçamedes liga ao planalto da Huíla e, no centro, o Caminho de Ferro de Benguela (CFB), internacional, construído pelos ingleses e cujo terminal portuário do Lobito exportava os minérios do Katanga (Congo) e da Rodésia do Norte (Zambia), recebendo em trânsito parte das importações desses territórios, além da produção angolana dos distritos de Benguela, Huambo e Bié.

Nesse caso, a viabilidade de comercialização estava ligada à distância do local produtor em relação à linha, como veremos no caso do milho.

A maior produção angolana da época era os diamantes, destinados à exportação e situados então na faixa do meio milhão de quilates anuais, média que subiria para o dobro na década seguinte. O açúcar ultrapassou as 39 mil toneladas de produção em 1940, o sisal deu lugar a exportações de 12.731 toneladas em 1943 e o café, neste ano, exportou 18.838 toneladas, parte das quais já usara o recém-inaugurado cais portuário de Luanda. O algodão completava o quadro das chamadas grandes agrícolas tropicais com uma produção da ordem de 15 mil toneladas em 1943. A atividade piscatória crescia principalmente no então distrito de Moçamedes, com um prolongamento de pescarias ao longo da costa semi-árida a sul de Benguela, coexistindo a empresa formal com uma forte atividade artesanal. Parcela importante de algodão, açúcar e produtos da pesca tinha consumo interno, o mesmo sucedendo com a exploração pecuária, também em bases rudimentares devido à pobreza dos meios de conservação nos grandes centros criadores, como a Huíla, cujos limites iam até à fronteira sul.

A produção industrial saía dificilmente do caráter artesanal e assinalava uma produção considerável de farinha de peixe, pequenas unidades de confecção têxtil, produtos alimentares (com importante presença de peixe conservado), calçado de borracha e materiais de construção como telhas e tijolos. Um quadro, portanto, voltado para o muito básico e sem concorrer com os produtos portugueses, eles próprios num nível tecnológico sub-desenvolvido em relação ao resto da Europa. (Gonçalves: 2011)

A mandioca no norte e o milho no sul eram (e são) alimentos base da larga maioria da população, o segundo estava também voltado para a exportação. O preço FOB desta exportação na campanha de 1942 estava fixado por Lisboa em 55 centavos de angolar ou escudo (usavam-se as duas expressões monetárias na linguagem corrente) por quilo “preço mais que exíguo para a Colónia, mal chegando para os encargos de transporte a partir de determinada distância. Daí a impossibilidade de, àquela cotação, movimentar o cereal além de 100 quilómetros da linha férrea” (Morna: op.cit)

A metrópole colonial exigiu em 1942, para seu consumo, 110 mil toneladas e na zona do CFB existiam 100 mil (ibidem). No ano seguinte, Portugal subiu essa exigência para 120 mil toneladas e a produção angolana exportável ficava pela metade, com preço fixado (por Lisboa) em 59 centavos, desmotivador para produção comercializável e incitando os produtores à auto-subsistência.

Na cadeia comercial, o campesinato produzia e os intermediários portugueses encaminhavam o produto. A política de preços, portanto, comportava uma margem de lucro aos intermediários, não muito grande mas que reduzia o preço ao produtor. Em agosto de 1942, o milho disponível a mais de 100 quilômetros da linha ultrapassava em muito a existência na zona de influência direta da mesma. A subida dos preços seria medida indispensável para motivar os produtores a colocar o produto no CFB pelos seus próprios (e penosos) meios.

Por sua vez, o transporte rodoviário era modesto e, em parte, limitado pela falta de material de reposição como pneus. Essa situação tornou-se de tal modo alarmante que o Governador Freitas Morna pediu apoio ao primeiro-ministro sul-africano, Jan Smuts, que lhe forneceu 180 pneus (ibidem) numa operação reveladora das características da economia colonial angolana e das diferenças de desempenho em relação à sul-africana.

Em virtude da legislação contrária à industrialização de Angola, apesar de grandes disponibilidades de borracha em bruto, a colônia não possuía manufatura no ramo, afetando todo o tecido econômico. Nessas condições, o governo colonial recorreu a um tipo de ajuda equivalente ao de muitos dos Estados hoje classificados como “falhados” ou “falidos” – a pequena doação semelhante a esmola.

O problema ganhou contornos políticos de forte incidência nos debates angolanos e portugueses, quando o Governador decidiu autorizar uma exportação (via CFB) de 20 mil toneladas de milho para a vizinha Rodésia do Norte, sendo acusado em Portugal de ter prejudicado o abastecimento da metrópole. Em sua defesa, Freitas Morna alegou que seria possível exportar para lá mais que as necessidades portuguesas caso o preço fosse aumentado substancialmente (decisão que competia a Lisboa, como sempre nos pactos coloniais) e, além disso, a venda para a colônia vizinha proporcionou “ao fomento de Angola um lucro de cerca de 6.000 contos e 16.000 ao seu movimento de transacções” (ibidem). O Governador-Geral apresentou como consideração suplementar para esta venda “defender eficazmente o seu significado político”, ou seja, as boas relações com uma colônia da coroa britânica em plena guerra.

Freitas Morna, alegando problemas de saúde, deixou o governo da colônia um ano após ter tomado posse. Sua substituição foi difícil – talvez em virtude do caráter brusco – atestada pela indicação sucessiva de dois “Encarregados de governo”, situação invulgar no século XX, até que Lisboa encontrou em outro oficial de marinha um substituto, Vasco Lopes Alves, cuja carreira o levaria a Almirante e a ministro, na sequência de quatro como Governador-geral de Angola.

Obviamente, toda esta movimentação, explicações incompletas e demora na substituição, alimentaram as informais, mas generalizadas conversas políticas das cidades de Angola em 1943.

O censo populacional de 1940 assinalava cerca de 3,7 milhões de habitantes, número a ser visto com reserva pelos motivos apontados. A urbanização crescente, porém, é um dado consolidado e obriga o governo de Lisboa a preparar um gabinete especial para lidar com o assunto, até então motivo de reflexão num reduzido grupo de arquitetos e urbanistas. Um deles falece em 1943, na cidade de Nova Lisboa: Franz Schacherl, judeu austríaco (Jacob: 2000), portanto, com fortes motivos de regozijo pelas alterações estratégicas mundiais produzidas nos meses recentes. É, aliás, o segundo austríaco com destaque na vida científica de Angola, após o botânico Frederich Welwitsch.

As quatro principais cidades apresentavam o seguinte perfil demográfico (Censo 1940 citado por Amaral: 1978)

Cidade	Total	Negros	Branços	Mestiços	Outros
Luanda	61.028	45.884	8.944	6.175	25
Benguela	12.657	10.076	1.461	1.120	
Nova Lisboa	11.627	6.967	3.214	1.446	
Lobito	11.418	9.245	1.616	557	

O crescimento da taxa de urbanização sendo muito alto, em 1950, Luanda chegaria a 141.647 habitantes, ou seja, mais que duplicaria em dez anos. Portanto, os números do ano em estudo podem representar cerca de 10% acima do censo de 1940. Em 1938, a capital tem recenseadas, na zona urbana, “10 avenidas, 78 ruas, 19 travessas, 20 praças e largos, 10 calçadas e 2 becos” (Jacob: 2000, citando Amaral). Acima de cem mil habitantes na África tropical de final dos anos 1940, era considerada grande cidade; os prováveis 75 mil de 1943 apontavam essa meta como possivelmente alcançada em 1947/48, graças ao afluxo de camponeses pobres e à imigração europeia. Essa vai exercer uma forte pressão sobre a construção civil, reforço das infraestruturas e, em todas as cidades, a maioria da população negra vive nos muceques (favelas). Em todas as cidades, inclusive Luanda, há zonas onde o perfil é de ruralização próxima ao centro urbano, sendo as menores equivalentes a pequenos espaços urbanos num contexto rural.

As quatro dezenas de milhar de negros considerados “assimilados” – e que alguns estudiosos e políticos, pouco atentos à propaganda colonial, consideram “privilegiados” – vivem em maioria nos muceques de várias cidades. Na verdade, a concessão de direitos de cidadania a essas pessoas é vazia de conteúdo, na medida em que sendo regime ditatorial, ninguém tem direitos de cidadania. Mas, ser negro implica um tributo ainda mais duro. Por exemplo, a discriminação no mercado de trabalho é evidente e aumenta com a chegada de novos colonos europeus. Na edição de 12 de março de 1943, um anúncio de oferta de emprego pelo porto de Luanda – entidade oficial - publicado no “Diário de Luanda” diz: “Precisa-se de dois empregados europeus enérgicos e inteligentes para serem adestrados em trabalhos de enrocamento para fundação”. Mesmo a esse nível, a raça é exigência e constitui o traço mais vincado da vida cotidiana. É a posição perante esse tema que define as pessoas e vai determinar a trajetória angolana.

Em 1943, todas as conversas mais ou menos politizadas desembocam nelas, quaisquer que sejam os pontos de partida: a guerra mundial, a polêmica do milho, o desenrolar do dia-a-dia ou temas culturais. Estes, na Angola de 1943, ganham dimensão e formam os formadores da literatura angolana que se manifestará desde final da década em bases mais sólidas e menos de casos individuais isolados como até aqui. A agitação da OSA contribuiu para o combate aos preconceitos ou complexos de inferioridade cultural, o mesmo ocorrendo com entidades como a Sociedade Cultural, Anangola e algumas brechas na Liga Nacional Africana.

Mas, talvez, o mais impactante decorria nos espaços públicos, mesmo quando o murmúrio era obrigatório. As festas e convívios do Bairro Operário e das proximidades da Missão Católica de São Paulo dos Muçiques constituíam pontos-chaves da opinião angolana. A geografia do pré-nacionalismo em Luanda tem esses pontos no centro. Os almoços e jantares de confraternização compunham grande parte desses convívios tal como nos clubes regionais portugueses, mas o *menu* era diferente. Em vez do bacalhau, indispensável aos portugueses, a funjada (comida a base de farinha de mandioca ou milho) constituía o elemento culinário principal das festas angolanas. Na falta de liberdade para afirmar os antagonismos principais, dados culturais como a gastronomia serviam de pretexto. Com o passar do tempo, aproximações neste domínio produziram-se, ou seja, componentes mais baratos da cozinha portuguesa entraram no consumo familiar dos muçiques e a funjada ou o feijão de óleo de palma (azeite de dendê) foram adotados em muitas famílias brancas. Nos pontos de convívio e seu uso para desabafo ou planos, porém, os “assimilados” desempenhavam papel importante, com poder de atração até de muitos mestiços e alguns brancos angolanos, negando, portanto, qualquer valor à divisão que o sistema procurava criar entre “assimilados” e “indígenas”. Papel constante até à abolição da “lei do indigenato” em 1961.

No centro da cidade, as palestras da Sociedade Cultural e a permuta de livros que proporcionavam, assumirão valor acrescentado e terão efeito no surgimento do mercado leitor. O cinema, por sua vez, trazia um pouco da evolução estética do mundo e a representação dos grandes centros do progresso de então.

Na sexta-feira 12 de março de 1943, o cine-teatro “Nacional” de Luanda (hoje edifício histórico, sede da reputada associação cultural Chá de Caxinde) exhibe “A Torre de Londres” de Rowland V. Lee, com Basil Rothbone, Boris Karloff e Barbara O’Neil, enquanto o cine-teatro de Benguela anuncia para sábado e domingo “Meu filho e meu rival” e “Peço a palavra”, que já tinham sido exibidos em Luanda.

## BREVE CONCLUSÃO SOBRE CHOQUE DE DINÂMICAS

A geografia física e humana de Luanda, em 1943, tinha contornos que importa aqui mencionar nas suas grandes linhas.

A cidade apresentava quatro grandes áreas: a Cidade Alta, onde a urbe foi fundada em janeiro de 1576; a Baixa, zona comercial; os bairros adjacentes onde vivem a quase totalidade dos brancos e a maioria dos mestiços; os muceques, habitados pela quase totalidade dos negros.

Na Cidade Alta situam-se (como até hoje), o Palácio do governo e algumas construções históricas. A ligação à Baixa faz-se, então, por duas calçadas principais em declive: Santo Antônio, Pelourinho e outra, muito menos usada, entre a Fortaleza de São Miguel e a fábrica de sabão. Uma rua conduz ao único hospital. O centro geográfico da Baixa é o Largo da Mutamba, mas o grande eixo econômico está na Avenida Salvador Correia e ruas adjacentes, onde funcionam empresas comerciais formais como Quintas & Irmão, Dantas Valadas, Mabílio M. de Albuquerque e um mercado semelhante a muitos da atualidade (até pela deficiente higiene), o Xamavu, só destruído para urbanização na década seguinte, quando foi inaugurado o mercado municipal do Kinaxixi, a cerca de dois quilômetros no sentido ascendente. Na Avenida Salvador Correia, existia a única agência do Banco de Angola (sediado em Lisboa) e, numa artéria paralela, um edifício histórico muito notado, o Palácio de Dona Ana Joaquina (famosa comerciante de escravos dos séculos XVIII e XIX), usado a partir de dado momento pelo Colégio Dom João II (ensino particular), frente ao qual seria aberta a empresa de origem britânica Robert Hudson, início de outra calçada em declive, Gregório Ferreira, neste caso ligando a Baixa a bairros residenciais próximos. Porém, a ligação principal, neste sentido, sobe do largo da Mutamba pela Rua Vasco da Gama.

A importância da Mutamba decorria (e decorre) de ser cruzamento de transporte e, na altura, dominada pelo edifício da Câmara Municipal, ao qual se juntaria em breve um novo edifício da Fazenda e Contabilidade (hoje local do ministério das Finanças). Nas proximidades, situava-se uma instalação reveladora das condições de higiene da população, prejudicada pela escassez na distribuição de água: um banho público, designado em inscrição frontal por “balheário”, cuja existência mesmo após desativação persistiria na década seguinte.

Entre os bairros residenciais, a Maianga assume um valor especial, pela antiguidade, proximidade simultânea com a Baixa e a Alta e por nele estar localizada a principal captação de água para a cidade, mantida assim até a operacionalização da barragem das Mabubas em 1948. O bairro dos Coqueiros, por sua vez está na própria Baixa, é misto de comércio, escritórios, pensões e residências, devendo sua notabilidade à

existência do primeiro grande recinto esportivo – o Campo dos Coqueiros – inicialmente destinado ao futebol, atletismo e basquetebol.

Um terceiro bairro, Bungo, tem impacto urbano como estação central ferroviária, cuja linha, além de ligar ao interior, mantinha um pequeno ramal urbano até a estação da Cidade Alta (na verdade situada um pouco antes dela).

Nos prolongamentos da Maianga, Rua Vasco da Gama e proximidades do Kinaxixi, embriões residenciais urbanos vão surgindo e darão lugar a novos bairros no pós-guerra, impulsionados pelo aumento da imigração europeia. Em termos aproximados, a soma de toda esta faixa da cidade abrigava perto de 20 mil pessoas, brancas, mestiças e alguns negros.

Construídos diretamente no areal, estavam os muceques. Aliás, as duas palavras são sinônimos. O Bairro Operário e o São Paulo fazem parte deles, situação em que vão permanecer mais alguns anos, base residencial da larga maioria dos negros integrados nas empresas ou serviços coloniais (públicos ou domésticos). Outros muceques mais precários e vulneráveis à repressão cotidiana estendem-se na contiguidade. O total aproximado do conjunto seria de entre 50 e 60 mil pessoas.

A rede comercial alimentar assenta dezenas de mercearias, mais ou menos equipadas consoante a zona residencial, mas fornecendo, tanto nos bairros como nos muceques, serviços rudimentares de bar. Os restaurantes são, então, raros. Presença comercial importante é constituída pelas quitadeiras (vendedoras ambulantes negras) prestadoras de vasto serviço na venda, sobretudo, de fruta, amendoim, doces, fuba (farinha de mandioca) e peixe.

Numa cidade de urbanismo segregado, elas orientavam suas atividades para os dois lados da barreira racial, fornecendo produtos locais a preços mais baixos, não sem sofrerem pressões do comércio formal que temia concorrência e, por vezes, da própria polícia. Mas, a incipiência do comércio colonial da época – e até escassez de alguns produtos metropolitanos em virtude da guerra – foram sempre grandes aliados das quitadeiras. Não só sobreviveram a todo o período colonial como seriam as grandes dinamizadoras do mercado informal pós-colonial, quando algumas alcançariam níveis relevantes de acumulação de capital.

Os locais de residência (bairros urbanos ou muceques suburbanos) são os grandes indicadores da desigualdade de renda, sem que isso signifique homogeneidade dentro de cada um. Proprietários ou seus representantes e altos funcionários tinham o nível mais alto do conjunto urbano, situando-se a maioria deste espaço na faixa classificada de pequena burguesia, segundo os padrões da época.

No muceques, há os pobres, os muito pobres e os menos pobres.

Todo o conjunto territorial estava sujeito a um regime político ditatorial acompanhado de práticas de trabalho semi-escravo e restrições econômicas causadoras de contra-desenvolvimento.

Para defini-lo, a noção de ultra-colonialismo parece-nos mais adequada que “colonialismo tardio”, usada por alguns autores, na medida em que Portugal é o iniciador do primeiro período colonial e entrou no segundo período ao mesmo tempo das grandes potências. A diferença está no atraso material e político da própria metrópole. Outra noção duvidosa é caracterizar Angola em hibernação durante a Segunda Guerra Mundial. Tal visão parece privilegiar aspectos externos, traduzidos pela redução das trocas mundiais e pelas referidas restrições industriais (que se prolongarão até ao início da guerra pela independência). São elementos importantes. Porém, a dinâmica da própria sociedade angolana, sobretudo urbana e sub-urbana, revelam, em pleno 1943, a encubação de elementos ativos - sociais, culturais e políticos - condutores rápidos à reivindicação radical de destruição do sistema, ajudados, como em todo o continente, pelos combates da Segunda Guerra Mundial contra as ocupações de países e contra as teorias da superioridade racial que lhes serviam de base. Dois fenômenos há muito conhecidos em toda a África.

## REFERENCIAL

AMARAL, Ilídio – “Contribuição para o conhecimento do fenómeno de urbanização de Angola” – in “Finisterra” 1978, nr 25 – Lisboa.

DÁSKALOS, Socrates – “Um testemunho para a História de Angola-do Huambo ao Huambo” – Ed. Veja – Lisboa – 2000.

JACOB, Berta Maria de Oliveira – “A toponímia de Luanda – Das memórias coloniais às pós coloniais” – Dissertação de mestrado em estudos patrimoniais – Lisboa – 2005.

MORNA, Alvaro de Freitas – “Angola, um ano de Governo” – 1º volume – Ed. Livraria Popular de Francisco Franco – Lisboa – 1944.

GONÇALVES, Jonuel – “A economia ao longo da História de Angola” – Ed. Mayamba – Luanda – 2011.

*Recebido em: 09/09/2013*

*Aprovado em: 10/09/2013*

## DIÁSPORA BRASILEIRA: UMA DIÁSPORA AFRO-AMERÍNDIA

Catitu Tayassu<sup>1</sup>

### RESUMO

A proposta desse artigo é apresentar uma primeira discussão no corpo inaugural desta revista, a fim de articular outros pontos de vista associados, principalmente, aos temas: desenvolvimento e sociedade, em particular, no Brasil. A forma discursiva privilegiada neste artigo procurou corresponder à vertente interdisciplinar ou multidisciplinar, objetivada pela linha editorial da revista e, assim, tanto quanto possível, a partir da abordagem sociohistoriográfica presente nas reflexões e análises. Nesse sentido dois conceitos fundamentais são apresentados, quais sejam, a *diáspora brasileira* e a *diáspora afro-ameríndia*. Esses conceitos permitem uma releitura sobre a História Social e Cultural Brasileira, especialmente, quando reconsiderados alguns aspectos relativos à geopolítica brasileira, às retomadas dos territórios e a luta pelas demarcações dos territórios ameríndios e quilombolas.

### PALAVRAS-CHAVE

Diáspora Brasileira, Diáspora Afro-Ameríndia, Ameríndios, Afro-descendentes, Quilombos, Brasil Colonial.

### ABSTRACT

The purpose of this paper is to present a preliminary discussion in the body of this periodical in order to articulate other points of view mainly associated to the themes: development and society, in Brazil. The discursive form privileged in this article sought to match the interdisciplinary or multidisciplinary aspect proposed by the editorial line and by such way, as much as possible, from the sociohistoriographical approach present in the reflections and analysis. Thus, two fundamental concepts are presented, namely, the Brazilian diaspora and the African-Amerindian diaspora. These concepts allow a reinterpretation of the Social and Cultural and Social Brazilian History, especially when some aspects of Brazilian geopolitics are reconsidered, the recovery of the territories and the struggle for the demarcation of the Amerindian and quilombola territories.

---

<sup>1</sup> Formação doutoral e pós-doutoral em Educação, História, História Cultural e Antropologia-Etnologia. Dirige a iniciativa internacional pela Memória Viva e promoção do Patrimônio Cultural da Humanidade: Línguas, Saberes, Literaturas dos Povos do Mundo ([www.pourlavieailleurs.org](http://www.pourlavieailleurs.org)). É pesquisadora integrada na equipe de historiadores dirigida pelo Africanista e Diretor de Estudos Elikia M'Bokolo (Centre de Estudos Africanos-CEAf-EHESS), em Paris. É membro-associado na Academia Cidadã, na França. É membro-fundadora da Associação Internacional *Pour la Vie Ailleurs & Maintenant - Pela Vida Afora & Agora*. É professora de Português para Estrangeiros em Paris, tradutora, escritora e revisora de artigos, dissertações e teses. É membro da Associação Africana de Paris e, co-associada ao projeto "Passarells Extra-Muros" dedicado às comunidades imigrantes e afro-descendentes, em Paris.

Eu não tenho um pedaço de nuvem.  
Nem vento guardado, chuva-de-cajueiros ou chuva-de-santa-luzia.  
Quem me vende um litro de orvalho? Quem possui o arco-íris?  
Quem comprou os Himalaias? Quem tem escritura passada de Saturno ou Sírius?  
Quem governa a lua cheia e a nova e, no bolso, guarda a Estrela d'Alva?  
Vim vazio e volto leve.  
Não tenho terra, gleba ou torrão. Não vivo num país. Não pertenço a nenhum continente.  
Não comprei um pedaço de terra e não sou um território em leilão.  
Meu país reside, onde o sol beija a terra no começo da manhã.  
Meu *mais* tem raízes por muitas línguas.  
Meu território, o meu corpo. Minha pátria, o meu espírito.  
Minha origem acompanha o amanhecer das culturas e o entardecer dos povos.  
Sou semente. Sou árvore.  
Sou viandante, nômade e retirante.  
Farinha tenho muita, e quando faltar a resistência morre com a seca,  
como a alteridade cresce no sertão, no cerrado e nos confins da mata.  
Minha alteridade deitar-se-á aos pés do mar porque a chuva e ondas narram  
a viagem das nuvens,  
já que entre elas não existem fronteiras, nem disputa de poder.  
Donde vim, pra onde vou?  
O mesmo lugar entre o mundo da terra no céu e o céu na terra.  
Os que vieram de lá atravessaram um longo fio de algodão. Antes deles tudo era apenas água. O mundo  
da água no Céu e o mundo da água na Terra. Água salgada e doce. Tudo água.  
Temos muitos nomes pela Terra e  
que não é nossa. Nós é que somos dela apenas uma parte, ínfima.<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

Foi do outro lado do Atlântico que recebi a obra – *Mapa GeoPolítico sobre a Diáspora Africana no Brasil* – assinada pelo professor-pesquisador Rafael Sanzio Araújo dos Anjos e diretor do Centro de Cartografia Aplicada e Informação Geográfica (CIGA), integrado à Universidade de Brasília/UnB. A cartografia proposta por Rafael Sanzio representa o resultado de uma longa investigação junto aos arquivos, acervos e bibliotecas presentes, sobretudo, em Lisboa (Portugal), Bruxelas (Bélgica), Kinshasa (República Democrática do Congo), Luanda (Angola), Paris (França) Abidjam (Costa do Marfim) e Havana (Cuba). Desse modo, a sua possibilidade de oferecer uma obra, cujo discurso reinterpreta o passado, reafirma a dignidade e o respeito pelos povos africanos, além de confrontar, retificar, contrapor e relacionar as fontes identificadas com aquelas, anteriormente, divulgadas sobre o Brasil Colonial e Pós-Colonial.

A análise dessa referida obra foi em 2012 objeto de uma resenha crítica<sup>3</sup>, na qual foi apontada, também, a sua contribuição como um recurso paradigmático importante para

---

<sup>2</sup> TAYASSU, Catitu. *Nada possuo: versus da diáspora*. In **Resistência e alteridade**, *Résistance et Altérité*. Paris: Revue Viator, nº 3, abril, 2013. Versão trilingue, Paris: Cahiers Passereles Extra Muros, nº 6, jul., 2013.

auxiliar o trabalho de educadores e professores, assim como uma fonte potencial para os demais investigadores brasileiros, africanistas e estrangeiros no campo das Ciências Humanas e Sociais.

O Mapa Temático Educacional, publicado em junho de 2012, inclui informações relevantes sobre: os deslocamentos africanos durante o Brasil Colonial, o inventário geopolítico sobre os quilombos naquele período, além de incluir gráficos e apontamentos sobre sítios-quilombolas, segundo as diferentes regiões do país, entre os séculos XX e XXI. Nesse sentido, o conjunto da obra é um contributo também para quilombolas e lideranças que, atualmente no Brasil dispõem de novas políticas para os povos e comunidades tradicionais, além das diretrizes destinadas à promoção da igualdade racial e medidas de correção ou reparação social.

O conjunto cartográfico editado exige uma atenção particular sobre a “evolução” do sistema político-econômico colonial e, conseqüentemente, seus vestígios, depósitos, impressões e mecanismos para a desestruturação dos territórios africanos – antes reinos e impérios – diluídos e confundidos em solo brasileiro. Para tanto, uma série de informações permitem comparar os deslocamentos das comunidades ou populações africanas e, mais tarde, os itinerários dos afrodescendentes durante e após a colonização portuguesa.

Nesse sentido, o mapeamento realizado por Rafael Sanzio sobre a Diáspora Africana assume sua vocação educativa, clara e pertinente, como também seu contributo à Historiografia sobre a Geopolítica Brasileira, cujas interfaces integram a América do Sul, a Europa e as Áfricas. Sim. É preciso pluralizar o continente africano. Ele não é um território homogêneo ou um bloco hegemônico organizado por uma única orientação política, religiosa, social e cultural. São diversas as configurações geopolíticas e as realidades socioculturais que constituem sua diversidade e, assim, em cada país e região, diferentes comunidades linguísticas sustentam e dinamizam a riqueza de seu patrimônio.

As Áfricas possuem diferentes códigos ancestrais e, assim, suas alianças, ritos, processos, capitais simbólicos, relações de força, redes de interação que mantêm os códigos de sociabilidade e de religiosidade e, evidentemente, os códigos geracionais e suas unidades geopolíticas entre as estruturas do poder institucional e a presença demarcada dos chefes ou das lideranças tradicionais. São códigos específicos e, se por vezes, coincidentes. É preciso considerar e ponderar suas variáveis e seus variantes, as quais descrevem/enunciam/configuram essa longa e belíssima tapeçaria humana, seu rico bordado cultural, uma ampla urdidura linguística, um complexo artefacto tradicional, um

---

<sup>3</sup> In: Revista Eletrônica: Tempo - Técnica - Território, V.3, N.2, 2012, pp: 70-94. Disponível em <<http://inseer.ibict.br/ciga/index.php/ciga/article/viewFile/157/120>>

sampler, cujo modelo se fez, se faz, se desfaz e se refaz a partir de dinâmicas socioculturais muito sofisticadas e, ao mesmo tempo, profundamente simples.

Nesse sentido, o “Mapa da Diáspora Africana” no Brasil é orientado por uma forte preocupação em (re)territorializar, ou seja, resgatar e reestabelecer as estruturas, as terminologias, os processos organizacionais dos primeiros territórios, suas culturas e linhagens ancestrais específicas, antes da dispersão imposta aos escravos na África e, depois, quando diluídos numa configuração precisa e subjacente ao Brasil Colonial. O novo território em apropriação pelos portugueses e segundo os interesses comerciais objetivados.

Desse modo, a “Cartografia Étnica dos Territórios Tradicionais” redimensiona e reconfigura elementos, marcas, grafias, referências, nomes, apelações e comunidades que favorecem a compreensão sobre as Áfricas Coloniais (Europa-Américas) e, principalmente, quanto aos territórios africanos – reinos e impérios – devastados durante o sistema escravista.

Ao retomar, portanto, nesse artigo, um conjunto sobre as obras mais recentemente divulgadas pelo Professor Rafael Sanzio Araújo dos Anjos<sup>4</sup> é propósito dialogar com as mesmas – como obras de referência atual – e se, possível, colaborar para ampliar o conceito de Diáspora Brasileira, o qual me parece necessário.

Assim, dois principais grupos serão privilegiados nesse texto, pois re(a)presentam a Diáspora Brasileira. Tais grupos, mais que outros<sup>5</sup>, referem-se aos povos ameríndios e africanos. Essa Diáspora deve e merece, a meu ver, ser revista e reconhecida como uma Diáspora Afro-Ameríndia ou Afro-Indígena, embora o termo indígena (amplamente arraigado na cultura, mentalidade e linguagem brasileira) não me pareça o mais

---

<sup>4</sup> Rafael Sanzio Araújo dos Anjos. (1) *Quilombos: Geografia Africana, Cartografia Étnica e Território Tradicionais*. Brasília, Mapas Editora e Consultoria, 2009, 190pp. ISBN 85-87763-11-3 / 9788587763112. (2) *Territorialidade Quilombola: Fotos & Maps // Quilombola Territoriality: Photos & Maps*. Brasília, Mapas Editora e Consultoria, 2009, 123pp. ISBN 978-85-87763-13-6. (3) *Geopolítica da Diáspora África-América-Brasil – Séculos XV, XVI, XVII, XVIII e XIX – Cartografia para Education*. Brasília, Mapas Editora e Consultoria, 2012. ISBN 978-85-87763-15-0. *Coleção África-Brasil (Africa-Brazil Collection – Collection Afrique-Brésil) Cartografia para Ensino-Aprendizagem (Cartography for Teaching-Learning - Cartographie pour l'Enseignement et l'Apprentissage)*. Brasília, Mapas Editora e Consultoria, Volume II, 2007. ISBN 85-87763-11-3.

<sup>5</sup> Não pretendo nesse artigo privilegiar outros grupos em situação de Diáspora, como por exemplo, àqueles levados para o norte do país. Refiro-me aos “novos exilados”, que deixaram Mazagão e foram enviados para o Brasil, sob as ordens do Marquês de Pombal e, ali, o encontro entre essa população saída do Marrocos com a população ameríndia no antigo Grão-Pará. Não será também objeto desta análise a diáspora dos *crístãos-novos* ou *marranes* longamente estudada, inclusive, pelo autor Nathan Wachtel, cujas referências e fontes históricas são abundantes no seu último livro, intitulado: *Mémoires Marranes*. Vale apenas mencionar outros grupos estrangeiros, presentes no Brasil, durante a colonização e, particularmente, no final do século XIX. Faço referência àquelas comunidades, oriundas de diferentes matrizes linguísticas, países e regiões do mundo, cujos imigrantes-brancos (ou novos exilados) deveriam substituir a mão-de-obra escrava, quiçá, corresponder à concepção e política eugenista da época.

apropriado. Pois esse termo foi cunhado pelos colonizadores. Transporta pressupostos, reafirma preconceitos, resguarda clichês e estereotípias.

Isso dito, a estrutura deste artigo, bem como a construção discursiva opera como um “rizoma”. Seu conteúdo e linguagem criam caminhos, reflexões, indicações, interfaces, raízes, conexões, cujo caminho epistemológico pretende: (a) a revisão da nomenclatura associada à Diáspora no Brasil e o que isso implica para a reorientação da produção historiográfica sobre o tema; (b) a promoção do pensamento científico e sua articulação com os temas de relevância privilegiados nesta Revista, cujo enfoque multidisciplinar e multidimensional só poderá favorecer a qualidade do periódico e a promoção da produção acadêmica.

## DIÁSPORA NO BRASIL

*Quando o português chegou. Debaixo de uma bruta chuva. Vestiu o índio.  
Que pena! Fosse uma manhã de sol. O índio tinha despido. O português.*<sup>6</sup>

A leitura crítica sobre a “Cartografia Geopolítica da Diáspora Africana no Brasil” permitiu elencar algumas questões importantes e, nesse artigo, duas delas serão privilegiadas.

A **primeira questão** diz respeito ao conceito de *diáspora* aplicado tanto no campo das Ciências Humanas, quanto no das Ciências Sociais.

A *Diáspora* tem sido algumas vezes (ou frequentemente) empregada como terminologia equivalente ou substitutiva ao conceito de exílio. Desse modo, suas representações, usos e implicações teórico-metodológicas no campo da pesquisa teórica, mas também aplicada.

Como é sabido, diferentes autores, pensadores, filósofos, escritores, investigadores e historiadores já se debruçaram sobre a temática do *exílio*. Não tenho a pretensão de discorrer sobre os possíveis limites, fronteiras ou aproximações entre as duas terminologias: *exílio* e *diáspora*. Esse não é o objeto central nesse artigo, o qual, por si só, exigiria uma análise específica e aprofundada. Muitos autores já realizaram esse tipo de abordagem e novos pesquisadores têm confrontado e elucidado o problema. Devo apenas destacar, entre tantas obras publicadas, o trabalho precioso de Maria José de Queiroz, intitulado: *Os Males da Ausência ou A Literatura do Exílio*. A autora perfaz a historiografia relativa ao exílio (conceito e aplicação), antes de evidenciar e de propor uma análise sobre os autores da Literatura que viveram no exílio e escreveram sobre (ou durante) o período de suas “ausências”.

Nesse artigo não vou me deter sobre as diferenças, nuances ou aspectos que

<sup>6</sup> Erro de Português. Oswald de Andrade (1925) In: Poesias Reunidas.

marcam e diferenciam esses dois conceitos *diáspora* e *exílio*, embora eles são recorrentemente confundidos, contrapostos ou associados. O que parece importante sublinhar é que não há possibilidade de estabelecer uma correspondência linear entre eles, nem do ponto de vista jurídico, nem do ponto de vista discursivo e, sobretudo, quando aplicados aleatoriamente aos campos das Ciências Humanas e Sociais. Os dois conceitos não se articulam às tendências generalistas e tão pouco às abordagens universalistas. Eles requerem usos que restituam os contextos, os períodos históricos e as condições que definem as formas e as modalidades, por meio das quais o exílio e a diáspora se manifestam e, desse modo, como se manifestam, quando e sobre quais grupos, comunidades ou populações.

Claudio Bolzman – professor pelo Instituto de Ciências Sociais em Genebra –, através de seu artigo intitulado: *De l'exil à la diaspora : l'exemple de la migration chilienne (Do Exílio à Diáspora: o exemplo da migração chilena)* salienta como a diáspora é associada de maneira explícita ou implícita ao exílio. Assim, em diferentes casos, o ponto de partida – o exílio – coincide ou reincide sobre a constituição de uma diáspora.

Caberia então inferir justamente o contrário, se tomadas outras ocorrências e considerados outros processos históricos, quero dizer, a diáspora como o elemento – o ponto de partida – e desse modo, seu mecanismo em funcionamento como chave fundamental para compreender o exílio de indivíduos ou grupos. Ela pode ser, também, o fio condutor sobre a história daqueles indivíduos ou comunidades que se dispersam para diferentes países ou que se dispersam num mesmo país e, nele, trabalham e residem, mas sem manter elos ou alianças com seus grupos/países de origem.

O emprego do conceito faz-se ainda mais delicado e escorregadio quando aplicado ou reinterpretado, a partir de uma análise que desconsidera os eventos sociopolíticos, os espaços culturais, os territórios de partida e chegada e variáveis que caracterizam os sujeitos, seus deslocamentos e suas condições de existência, antes e depois, quando já integrados (se integrados) em um outro território, língua e sociedade. Esses aspectos, quando não negligenciados, permitem elucidar as condições de dispersão de um grupo – diáspora – e, desse modo, como o exílio se manifesta, ou seja, como ele é apropriado pelos indivíduos e reapropriado pelo grupo que se encontra (ou não) em condições de degrado.

O trabalho do investigador requer rigor e sensibilidade para restituir e contrapor as condições da diáspora e como elas se articulam às circunstâncias de exílio (se há exílio) para aqueles que voluntária ou involuntariamente encontram-se em outros territórios: transitórios ou fixos.

A problemática sobre o conceito de *Diáspora*, seu emprego e extensão não pode ser banalizada ou superficialmente explorada. Ela determinará o próprio objeto de estudo,

sua articulação passado-presente, a definição do quadro teórico e o recorte a ser estabelecido para a definição dos sujeitos ou grupo da amostra. O que sem dúvida definirá a seleção, a construção ou a restituição da documentação e seu tratamento, leitura e interpretação, as inferências possíveis e as afirmações sobre os processos e os resultados produzidos pela investigação.

No que se refere ao caso particular das Áfricas, a afirmação da terminologia *Diáspora* impõe-se não apenas em diferentes tempos históricos, como também em diversos espaços geopolíticos e, isso, em função da especificidade de sua História, dentro e fora do continente africano e as relações, projeções e interferências com o(s) território(s) de transição ou de fixação para: (a) aqueles que foram arrancados, suplantados ou expulsos de seu país natal; (b) para os que permaneceram nos territórios mais ou menos desocupados ou desestruturados e (c) para os indivíduos ou grupos que “escolheram” a expatriação.

As diásporas impostas ou resultantes dos processos de colonização e escravidão – dentro e fora do continente africano – foram tratadas, durante muito tempo, como uma só diáspora. Uma diáspora negra. Uma diáspora africana. Uma diáspora para negros ou sobre os negros. Na História das Áfricas nem sempre foram suficientemente considerados os diferentes grupos e populações, cujas comunidades culturais e linguísticas, num dado território e sob certas condições e dinâmicas sociais, participam da riqueza de seu patrimônio cultural. Da mesma forma, a literatura sobre a(s) diáspora(s) na(s) África(s) e, sem omitir, a diáspora dos ex-colonos que permaneceram no continente é marcada por uma série de lacunas, ambiguidades, contradições, pré-conceitos e tendências mais ou menos ideológicas. Isso, assim, e apesar das diferenças étnicas, linguísticas, culturais e religiosas entre as populações, mas também as relações que se criam, apesar de suas diferenças.

Nesse sentido, os reinos e impérios ali existentes – suas formas de organização social e poder político – foram desestruturados em função (e à medida) do projeto de expansão geográfica e os interesses político-comerciais que fundamentaram o sistema colonial, as práticas escravistas e a sustentação da economia transatlântica: África-Europa- Brasil.

Nas análises contemporâneas, os chamados fluxos de e-i-migração das populações africanas – negras ou não – são fortemente justificadas pelas conjunturas políticas e/ou religiosas, os conflitos étnicos e as condições econômicas. Em alguns casos, as catástrofes naturais constituem as principais razões, embora tão pouco focalizadas são as políticas de desenvolvimento econômico desatentas às variáveis ecológicas: a degradação dos solos e a expansão da desertificação, especialmente, na África Subsaariana. Outras modalidades de dispersão ou êxodo estão relacionadas aos genocídios, como os ocorridos em Ruanda e no Sudão. Porém, há de se considerar outros conflitos políticos e territoriais entre a Eritreia e

a Etiópia, Uganda e Tanzânia. Sem esquecer outras dissensões, rupturas e confrontos, por exemplo, na Nigéria, no Mali, Serra Leoa, Camarões, Libéria, Síria, Somália, Tunísia, Argélia, Gabão, RCA, Chade, Congo e Togo.

Contra as discontinuidades criadas por certos paradigmas e ortodoxias apoiadas em clivagens deterministas, com recortes essencialmente economicistas e suas interpretações etnocêntricas uma nova produção acadêmico-científica foi e tem sido desenvolvida, particularmente, nas duas últimas décadas. Essa produção não apenas propõe uma revisão sócio-historiográfica sobre a literatura precedente como integra outras/novas dinâmicas e variáveis, através da produção realizada por pesquisadores e africanistas: homens e mulheres, muitos deles, imigrantes, exilados ou afrodescendentes nascidos, residentes ou integrados em outros países. Essa nova historiografia ou sociologia sobre a diáspora tem contribuído significativamente com seus novos olhares, novas abordagens, outros atores sociais e o tratamento analítico sobre as fontes primárias e secundárias.

Trata-se de uma produção que procura articular as análises macro e micro estruturais e, portanto, atenta aos desafios, condições, relações, movimentos e interferências das sociedades mais globalizadas com outras comunidades. Assim, a necessidade de restituir os itinerários de vida, as memórias dos retirantes e imigrantes, os territórios de origem-transição-residência-trabalho e analisar as condições reais de existência, as relações de força, as instâncias de poder e as estratégias individuais ou grupais para preservação da unidade. Uma unidade que tanto o exílio, quanto a diáspora fragiliza: a identidade individual e a memória coletiva, os elos culturais e linguísticos e a capacidade de adaptação em novos contextos e realidades.

Uma segunda produção em crescimento, diz respeito à nova filmografia – vídeos, filmes e documentários – largamente difundida por diferentes iniciativas: associativas, privadas, não-governamentais e públicas. Assim, outras tentativas de reversão ou de conscientização sobre o que implica a Diáspora.

Mais sensibilizados? Talvez. Mais mobilizados? Sim, como também mais atentos os realizadores, cineastas e amadores quando abordam as modalidades e os dispositivos subjacentes à diáspora e ao exílio. Essa produção historiográfica tem se tornado indispensável, pois difundido mais amplamente uma outra/nova representação e discussão junto à sociedade civil. Essa filmografia procura articular e intervir às definições no plano político e suas consequências “inter-nacionais”. Essa nova produção faz-se mais comprometida com a possibilidade de reconstrução ou reflexão sobre uma nova/outra memória, mas, sobretudo, sem as distorções da literatura oficial produzida nos períodos colonial e pós-colonial.

Assim, as histórias de vida e os depoimentos têm sido amplamente cotejados como fontes documentais. Através delas/deles, uma nova abordagem sobre as condições

de deslocamento, clandestinidade, marginalidade, prisão, retenção, expulsão e repatriamento dos chamados “indocumentados”, dos “ciganos”, dos “refugiados” e dos “exilados”, apenas para citar alguns entre o público-alvo nesses filmes.

A nova literatura e filmografia (em desenvolvimento) parece mais consciente quanto à responsabilidade política e coletiva e, portanto, quanto à preservação dos direitos humanos fundamentais e à promoção das culturas, etnias, línguas e povos que se desagregam e se desarticulam sob os efeitos do exílio e/ou da diáspora.

Nesse sentido, o desafio é imenso. Os exílios e as diásporas favorecem a desconfiguração de territórios e comunidades tradicionais, bem como a ruptura dos tecidos sociais, culturais, étnicos e linguísticos. Quando esses tecidos são fragilizados ou rompidos fica portanto ameaçado o patrimônio linguístico e cultural que sustenta a unidade do grupo. No entanto, se os tecidos são preservados a sustentabilidade do sistema linguístico favorece a prosperidade dos bens culturais entre os indivíduos de um mesmo grupo e com grupos diferenciados. Desse modo, a preservação da língua é essencial para garantir a vitalidade e a unidade do grupo, sem ela não há possibilidade de revitalização geracional e, assim, progressivamente, o grupo pode mais facilmente ser desestruturado e, conseqüentemente, reestruturado sob as influências e as determinações do novo espaço social, geográfico, político, religioso e ideológico.

No entanto, é importante ressaltar alguns cuidados quanto à conservação das culturas ancestrais. Nós devemos reconhecer que podem existir, em certas sociedades, comunidades ou populações, vícios autoritários e práticas tradicionais nocivas à construção das identidades. Refiro-me, por exemplo, àquelas práticas que sacrificam o corpo feminino, estimulam a segregação entre os gêneros e são pouco flexíveis, senão contrários, à liberdade individual e à partilha dos direitos sociais e políticos.

Embora pareça um antagonismo, os modelos culturais tradicionais desenvolvem e promovem (ao mesmo tempo) outras formas de solidariedade menos valorizadas e ativas nas sociedades consideradas pós-modernas. A relação com a natureza, por exemplo, é mais assegurada pelas comunidades ameríndias e outras comunidades tribais, tradicionais e ancestrais mundo afora do que propriamente pelas chamadas sociedades urbanas, ocidentais ou não.

Assim, é preciso ter em mente que cada cultura tem suas virtudes, seus vícios, seus saberes, suas “artes de viver”, como também, seus erros, suas ilusões, seus códigos de inteligibilidade e suas concepções de mundo. Em nossa era, o mais importante é aspirar e integrar o que cada cultura ou modelo social tem de melhor como alternativa aos problemas, limites, crises e contrastes atuais, sejam eles mais locais ou mais globais.

A crise intelectual é talvez a pior entre elas. Talvez porque perpetuado o pensamento em favor de um modelo de desenvolvimento que faz senão progredir as práticas capitalistas e suas múltiplas formas de exclusão social, cultural e econômica.

Desse modo, quantas teorias e práticas científicas inibem o valor do “sagrado” e do “ancestral” e defendem, em contrapartida, os modelos sociais e econômicos que corrompem os ciclos naturais e desrespeitam a ecologia, a dignidade humana e o respeito às diferenças culturais? Não se trata, no entanto, de defender uma espécie de “relativismo cultural”. Trata-se de um “universalismo humanista”. Trata-se, como salienta o filósofo e sociólogo Edgar Morin, de ultrapassar o “ocidentalocentrismo” e, reconhecer as riquezas, oriundas da variedade das culturas humanas. Uma espécie de “simbiose cultural” baseada nas « potencialidades emancipadoras », mas sem omitir as carências e vícios, inclusive, a pulsão humana pelo poder e a sua vontade determinada pela dominação e alienação mundial. A dominação sobre as culturas ditas minoritárias e sobre as populações mais excluídas. Um verdadeiro universalismo que até então ainda não foi conquistado. Um outro. Um novo, cujo tesouro a preservar e a revitalizar é a unidade humana. Núcleo fundamental que sustenta a diversidade e não a hegemonia cultural de uma língua, de uma política, de uma cultura ou de um único modelo social para todos.

A diáspora e o exílio, ambos, participam da desagregação humana. Seus significados e significantes reiteram a dispersão, o degredo, a desarticulação, os “males da ausência” ou, dito de outro modo, as inúmeras dificuldades e obstáculos: físicos, psíquicos, morais, sociais, econômicos, culturais e linguísticos para a manutenção dessa unidade humana.

Uma **segunda questão** acerca da *Diáspora* diz respeito, tanto aos usos e apropriações dessa terminologia no contexto brasileiro quanto à extensão desse conceito no entreséculos XX e XXI.

Na História do Brasil, no Brasil e sobre o Brasil, a expressão *Diáspora Africana* afirmou-se como um conceito, cuja especificidade refere-se também aos múltiplos rizomas – raízes, mudas, cortes, enxertos, transplantes, mutações e frutos – criados entre Portugal e Brasil; entre Portugal e África; entre África e Brasil; entre África, Brasil e Europa; África e Américas; Brasil, Áfricas e Américas e, assim, particularmente, ao longo da História Colonial, mas não apenas.

A Diáspora assim adjetivada – *Diáspora Africana* – assume uma dimensão peculiar no contexto geopolítico brasileiro. Ela se refere à população africana – arrancada pelo sistema escravista, excluída de direitos, sacrificada violentamente e espoliada segundo as formas de assujeitamento criadas pelo modelo colonial, mas também, mais tarde, pelos recalques e negações contra o Brasil negro-descolonizado e o Brasil-mestiço.

O conceito de *Diáspora Africana* reitera outra modalidade da espoliação escravista presente no mesmo período histórico e sob o mesmo regime sociopolítico e econômico. Refiro-me à *Diáspora* sofrida pelas populações ameríndias no território “descoberto”. Mil e duzentas comunidades ameríndias (ou mais) existiam naquele primeiro Brasil. Elas não foram arrancadas e transferidas do continente natal para um outro, contudo, foram

apartadas de seus territórios ancestrais e igualmente tratadas como raça inferior.

Desprovidos de direitos e em situação de *Diáspora*, os ameríndios foram e ainda são identificados como “índios” ou “indígenas”. Essa denominação, tanto no passado, quanto no presente, comporta preceitos e reproduz preconceitos associados (de forma velada ou não) aos “selvagens”, aos “não civilizados”, segundo a linguagem forjada pelo *Velho Mundo* sobre o *Novo Mundo*.

Os “índios” ou “indígenas” designam o conjunto daqueles que misturados perdem seus nomes e progressivamente suas etnias, suas línguas e, assim, o que de fato os identificava em suas diferenças e singularidades, em suas relações e aproximações, ou seja, seus territórios tradicionais, seus saberes ancestrais, sua liberdade e sua alteridade.

“Índios” ou “indígenas” conformam os novos *sem terra*. Os *sem terra* gerados pelo sistema colonial no novo território em conquista. Essa nomenclatura representa um todo com um cheio e um vazio. Um universo sobre os descaracterizados, os desnaturalizados e os desapropriados de seus territórios sagrados, como também cada vez menos livres de viver como nômades e, segundo seus modos de vida, suas necessidades, seus rituais, suas práticas, suas tradições e saberes.

Mais tarde, esses *sem terra* encontraram outros desterritorializados. Assim, a *Diáspora Brasileira* afirma-se como uma *Diáspora Ameríndia e Africana*. Afirma-se nos tempos de hoje, através das populações quilombolas ou afrodescendentes, como também por meio das populações ameríndias e remanescentes, mobilizadas no Brasil. Tais grupos, ora povos, ora *comuns-unidades* lutam por direitos quanto à posse da terra e à manutenção de seus territórios tradicionais.

Assim, quando falamos em Diáspora no Brasil devemos integrar *Diásporas*. Elas revelam um mecanismo forjado e, analogamente, são “fontes memoriais” sobre os processos vivenciados porque reconstituem o fio histórico – *la ligne rouge*, o fio vermelho – entre uma história precedente e a história posterior na terra do exílio. A Canção do Exílio, de Gonçalves Dias, evoca a terra idílica. A Canção Plangente, na monodia afro-ameríndia, evoca a terra infernal.

Desse modo, como os africanos, os ameríndios no Brasil encontram-se em terras ocupadas. A máquina colonial redefinirá seus destinos como escravos: os “assimilados”, os “colonizados” e os “aculturados” envilecidos e submetidos às lógicas (senão às atrocidades) daquele sistema. A coibição, o castigo, a exploração e a conversão religiosa, embora as tentativas de resistência, contrárias às modalidades impostas pela diáspora colonial, e que progressivamente tanto dispersa, quanto reúne ameríndios e brasílicos, africanos e afrodescendentes, mestiços e exilados, e eles foram muitos. O novo território português na América do Sul é pois Terra de Exílio, Terra das Diásporas.

Porém no novo território, progressivamente, e apesar da Coroa Portuguesa criam-se relações, movimentos e interações. As mestiçagens estabelecem laços im-previstos, bem

como criam-se novas possibilidades e encontros (re)mediados pelas rebeliões e insurreições afro e ameríndias.

As determinações e definições afirmadas pela Metrópole nunca serão exatamente como foram concebidas. O novo mundo é o território pela bodarrada. A nova colônia é ultrajada, ela cria também suas formas de resistência e seus rizomas de liberdade. Não se pode ocultar algumas mudas, alguns transplantes e os muitos enxertos trazidos por outros europeus e, eles mesmos geraram brotos, grelos e rebentos, pois a Colônia é uma História em Movimento. Todo História é movimento. Nunca é apenas a História de vitórias e derrotas, vitoriosos ou perdedores, dominantes e dominados.

Nesse fluxo permanente, há movimentos como houve muitos frutos, entre eles e, talvez, os mais visíveis, os movimentos dos pardos, mulatos, caboclos, caribocas, mocorongos, mestiços, apesar desses seus nomes e eufemismos atribuídos aos (novos) brasileiros do (novo) território (colonial) renomeado, Brasil.

Essa diáspora brasileira, a seu modo *sui generis*, aplica-se pois, em primeiro lugar, para os dois principais grupos – ameríndios e africanos – embora há particularidades, sobretudo, quanto às representações dos colonos sobre cada um deles. Tais singularidades étnicas, linguísticas, culturais e “raciais” definiram as modalidades, as formas ou as manifestações da diáspora africana e ameríndia no mesmo território brasileiro. A diversidade linguística, as formas de ocupação e resistência no território colonial, os efeitos e as consequências da diáspora não são sempre os mesmos para os dois grupos. Em diferentes partes, as lutas e os combates conquistados ou diluídos pela força portuguesa vai empurrar a diáspora afro-ameríndia e, assim, a dispersão assume outra face; a insurreição por uma alteridade possível, embora as estratégias coloniais são, evidentemente, contrárias às tentativas de subversão, oposição, desobediência e rebelião.

A *diáspora brasileira* ou *diáspora afro-ameríndia* implica o nascimento e, progressivamente, a afirmação de uma resistência, mais ou menos coibida pela Coroa Portuguesa, como também mais ou menos expressiva segundo cada grupo e região.

Uma Diáspora em prol dessa aspiração comum, a qual denomino como, uma alteridade ameríndia e africana. Tal alteridade manifesta-se por meio da luta em prol da liberdade, da defesa pela posse da terra, das insurreições pela preservação do que hoje chamamos “direitos humanos” ou “direitos sociais”. Uma alteridade que recria “comunidades” ou “núcleos”, cujas economias-livres, tanto ou mais alternativas são contrárias ao sistema político-econômico instituído.

Desse modo, os usos das línguas autóctones, a preservação de suas práticas e tradições culturais, modos, costumes e saberes ancestrais foram severamente censurados pelos portugueses, principalmente, nos núcleos, refúgios e quilombos mais consolidados.

Portanto, cabe perguntar: quem de fato são os *sem terra* no Brasil? Antes de responder, sugiro que tal questão seja ampliada, a partir de novas questões-reflexões:

Quais estudos restituíram a História desses que hoje são chamados: “trabalhadores sem terra”? Quais campos, áreas e abordagens reconstituíram seus pertencimentos étnico-culturais, seus deslocamentos no território, suas práticas e, também, a progressão geracional entre os *sem terra*? Quais suas raízes com os grupos afro-ameríndios? Como o movimento de resistência e luta dos trabalhadores sem terra está mais ou menos articulado à memória-história dos povos africanos e ameríndios no Brasil e na América do Sul? Quais as alianças e regularidades ou as variáveis e diferenças como um movimento próprio ou movimento decorrente (MST) das próprias sequelas do sistema colonial e pós-colonial no Brasil?

Eu não tenho dúvida que os primeiros *sem terra* foram àqueles gerados pela Diáspora Colonial, ou seja, os povos nativos escravizados, muitos deles dizimados e, outros, refugiados em seu próprio território natal. Os ameríndios – cerca de mil e duzentas etnias e línguas no momento do contato entre o mundo ameríndio e o mundo branco – foram seguidos, mais tarde, pelos povos africanos; violentamente retirados de seus territórios de origem e também explorados como mão-de-obra escrava. Ambos, no Brasil, constituem os *primeiros sem terra*. Afro-ameríndios e sem direitos. Ambos em situação de diáspora. Dias ásperos tanto para nativos e descendentes quanto para os africanos e remanescentes.

Esses primeiros *sem terra, sem território, sem liberdade, sem direitos* conformam a Diáspora Brasileira, a *Diáspora Afro-Ameríndia* ou Afro-Indígena, embora o termo *indígena* não me pareça apropriado, mas, infelizmente, ele é o mais amplamente arraigado na cultura, mentalidade e linguagem brasileira.

A presença ameríndia e africana reunida pelo próprio sistema escravista acaba por provocar/incitar suas relações, suas trocas, seus laços de solidariedade e até mesmo embates, confrontos e estranhamentos.

Por onde tenho andado, viajado, lecionado, pesquisado e gravado depoimentos, mitos, contos, lendas, canções, tradições, encantações, narrativas, fábulas, odisseias, epopeias e outras modalidades da chamada tradição oral e literária, o meu empenho pela tentativa, nos últimos anos, para sensibilizar a comunidade científica e a sociedade civil. A minha tentativa por uma nova denominação que contemple a diversidade brasileira no conjunto de sua memória-história e de sua geopolítica.

Refiro-me pois ao conceito de *Diáspora Afro-Ameríndia*, o qual me parece o mais apropriado e suficientemente amplo para integrar (sem dividir) e repensar (sem rupturas) certos aspectos fundamentais às sociedades brasileiras do passado e à nação em contínua reconstrução e revitalização.

Aceitar esse conceito e seus pressupostos implica indubitavelmente um esforço teórico e metodológico para rever, reler e, quando necessário, reescrever uma História, uma Antropologia, uma Linguística, uma Sociologia, uma Educação, uma Arqueologia,

uma Geografia, uma Política, um Direito Brasileiro, no qual ameríndios, africanos, afrodescendentes, quilombolas, descendentes ameríndios e outros<sup>7</sup> têm lugar, voz e vez, pois, como rizomas, alimentam-se pelas raízes linguísticas, étnicas e culturais sobre e pela diversidade desse país. Um país, cujo território recebeu “transplantes” e “mudas” e houve “enxertos” como houve novos frutos, novas mudas, outras raízes que perpetuaram/perpetuam seus rizomas. Alguns deles advindos com os muitos europeus que chegaram e ainda hoje se instalam no Brasil, mas sem omitir outros imigrantes que chegaram e chegam continuamente no território, embora antes um território ameríndio. Embora depois um território ameríndio-europeu-africano e, assim, uma pluralidade que merece superar sua diáspora afro-ameríndia e as sequelas geopolíticas e socioeconômicas criadas pela Conquista, após o Descobrimento.

A nova História Cultural Brasileira, as novas Antropologia e Etnologia Brasileiras, bem como suas Literaturas, suas Línguas, sua Sociologia, sua Educação (Quilombola, Ameríndia e Brasileira) devem ao meu ver contribuir para uma outra Historiografia sobre a Geopolítica nacional. Devem, ao meu ver, se implicar mais e mais pelas novas representações, abordagens, pressupostos e perspectivas indispensáveis para repensar o Brasil e suas políticas de integração e reparação social.

O Brasil poderia se reapropriar (diferentemente) de sua diversidade face aos desafios atuais: as medidas socioeconômicas desastrosas para o meio ambiente, os conflitos quanto à posse da terra, os problemas decorrentes da chamada “discriminação positiva” ou “racismo cordial” que não devem, de nenhum modo, coibir ou negar o Brasil Afro-Ameríndio, pois o país não precisa de uma política de “tolerância racial”, mas, ao contrário, uma política aberta e engajada com as gerações do presente e as do futuro pela *igualdade das oportunidades e a partilha das responsabilidades* em todos os setores sociais, com todos os grupos étnicoculturais, a partir de todas as instâncias políticas e em todas as universidades públicas e privadas, além das organizações não governamentais nacionais e internacionais que operam no território.

Nessa perspectiva, o Brasil precisa superar as formas de discriminação mais argutas e ultrapassar os males da negação, os males do recalque racial longamente difundidos nas consciências individuais e no imaginário social. Essas condições são essenciais para conquistar uma autonomia durável e sustentável e, sobretudo, abandonar as tendências etnocêntricas que ainda se fazem presente, e como estão presentes, em diversos projetos “inter-nacionais”.

Condição *sine qua non* para ampliar e avançar em prol de um desenvolvimento

---

<sup>7</sup> (...) os *sem terra* originários de grupos Ameríndios, de grupos Africanos ou de grupos miscigenados (africanos e ameríndios). Esses *sem terra* que resistiram, se refugiaram, sobreviveram e continuam, por meio das gerações atuais, em luta por direitos e reparações socioeconômicas e políticas, dadas as mazelas e decorrências do sistema colonial e pós-colonial, no Brasil.

inteligente, ou seja, uma inteligência coletiva, contrária à inteligência partidária e *lobbyista*, que corrompe o avanço da nação. Nesse sentido, essa outra inteligência, poderá “co-responder” às economias diferenciadas e autossustentáveis claramente defendidas pelos ameríndios e quilombolas, como também por outros visionários e vanguardistas brasileiros. Uma economia diferenciada e aberta às práticas que dinamizam e revitalizam um outro código de inteligibilidade entre os saberes ancestrais e os conhecimentos científicos contemporâneos.

Desse modo (e de outros), seria possível construir uma outra forma de tratamento – interativa, integrada e inclusiva, na qual as singularidades, os grupos e raízes negras, ameríndias e europeias se confundem pelo que têm de melhor e, reunidas, porque, sem dúvida, elas restituem e consolidam sua Memória-História. Uma História peculiar, onde a diáspora, através dela e pela via de uma terrível diáspora afro-ameríndia nasceu o imprevisível: uma cultura que pode vir a ser sustentável se em salvaguarda da unidade humana – a sua diversidade.

Essa mudança conceitual em prol de uma *Diáspora Afro-Ameríndia*, permite compreender outros aspectos fundamentais da História brasileira, que implica a reconstituição das relações e das interfaces entre ameríndios e quilombolas e, conseqüentemente, o que isso representou e tem representado sobre a problemática da distribuição das riquezas, a reforma agrária contra os latifúndios, as lutas que mais tarde vão definir o movimento dos muitos “sem terra” e as lógicas industriais e capitalistas que engendram, participam e interferem nas configurações territoriais e nas dinâmicas político-econômicas no seio da sociedade atual.

## RESISTÊNCIA E ALTERIDADE AFRO-AMERÍNDIA

De que cor era o meu cinto de missangas, mãe  
feito pelas tuas mãos  
e fios do teu cabelo  
cortado na lua cheia  
guardado do cacimbo  
no cesto trançado das coisas da avó  
Onde está a panela do provérbio, mãe  
a das três pernas e asa partida  
que me deste antes das chuvas grandes  
no dia do noivado  
De que cor era a minha voz, mãe  
quando anunciava a manhã junto à cascata  
e descia devagarinho pelos dias  
Onde está o tempo prometido p'ra viver, mãe  
se tudo se guarda e recolhe no tempo da espera  
p'ra lá do cercado<sup>8</sup>

<sup>8</sup> *Cercado*, Ana Paula Tavares, In: *Dizes-me coisas amargas como os frutos*, Caminho, 2001.

Os Quilombos representam uma entre as principais expressões de luta organizadas no Brasil e, assim, os seus combates pela terra, a afirmação da liberdade e a implementação de outros modelos de economia local que preservavam suas línguas e tradições. Paralelamente outras formas de luta e resistência coexistiram e coexistem através das comunidades ameríndias, igual e violentamente coibidas pelo sistema colonial e pós-colonial. Um sistema, cujos mecanismos e processos de exclusão e de inculcação cultural, pacificação religiosa e educacional não pouparam nem ameríndios, nem africanos, nem afrodescendentes, nem os mais diferentes exilados, nem os brasileiros, quero dizer, os mestiços mais pobres ou empobrecidos pela estratificação social, durante os séculos da ocupação portuguesa e, de outro modo, reproduzida ao longo do tempo.

A palavra quilombo tem sua origem nos termos: kilombo (quimbundo) ou *ochilombo* (umbundo), idiomas entre outros ainda praticados pelas comunidades do povo *Bantu*, na região de Angola e na África Ocidental. Quilombo refere-se originalmente ao lugar de pouso utilizado por populações nômades ou em deslocamento. Mais tarde, o termo é empregado para se referir às duas paragens (pousos ou campos de caravanas) relacionadas ao comércio da cera vegetal, dos escravos e de outros produtos cobiçados, inclusive, pelos portugueses. O termo parece aceitar na África Central e, alhures, outros signos e significantes. No Brasil das diásporas, “quilombo” assumirá um outro significado. Ele designará as comunidades autônomas criadas pelos escravos fugidos e afrodescendentes refugiados nesses agrupamentos. Um certo número deles localizados nos arredores das vilas ou dos vilarejos da época e, por isso, não muito longe da costa atlântica. Outros quilombos terão seus núcleos escondidos na mata, no coração da selva ou mesmo protegidos por montanhas. Esses núcleos de fuga e sobrevivência enfrentarão a exploração colonial no Brasil e serão estruturados como “estados” independentes, ou seja, uma organização autônoma, uma economia que corresponde ao mundo de origem e às condições materiais de existência no país da diáspora. A economia de subsistência e, outras vezes, a atividade de comércio (escambo) com os ameríndios-sobreviventes (e outros viandantes) evidencia as formas de interação e comunicação estabelecidas com aqueles que são contrários à tutela político-religiosa colonial.

Os reinos e impérios africanos dissolvidos, confundidos, apartados e misturados pela diáspora colonial, em solo brasileiro, vão coincidir com os desmembramentos, dissoluções e reconfigurações das populações ameríndias – tribos, segundo a linguagem colonial – até que elas possam ser o mais enfraquecidas ou dizimadas, quando em resistência (ou não) contra o sistema escravista. As formas de alteridade, contrárias à diáspora e pelos anseios de liberdade, definiram uma série de rebeliões, conspirações e lutas contra a orientação política e ideológica vigente.

O processo de colonização e escravidão no Brasil durou mais de 300 anos. O Brasil Colonial foi o último território, onde a escravidão foi abolida, embora a Mauritània vai abolir sua escravidão apenas em 1981, apesar das medidas implementadas em 1905 e a criminalização conferida em 2007 contra as práticas e as modalidades escravistas. De fato, a realidade mauritana perdura como o último reduto da escravidão, onde 10% a 20% da população descendente dos *Mouros negros* ou dos *Haratines* trabalham como escravos para os *Mouros brancos* e os *Bidhans*. A mudança constitucional e os mecanismos de controle criados no século XX, na Mauritània, encontram partidários, mas também obstáculos e oposições.

Os quilombos existiram em diferentes pontos e regiões do país e, atualmente, contam-se, aproximadamente, três mil núcleos, segundo a base de informação criada e atualizada periodicamente pelo CIGA/UnB. Os sítios quilombolas do passado não são os mesmos do presente: localização, número populacional, modo organizacional, economia sustentável etc. As mudanças são consideráveis e os novos quilombos merecem ser ressignificados e representados, a partir de novos critérios que possam estabelecer a memória-história entre os quilombos ancestrais e os núcleos quilombolas atuais.

Apesar do crescimento quantitativo de sítios, núcleos e terras-quilombolas há denúncias, reivindicações e mobilizações quanto à perda dos títulos já designados aos quilombolas como também aos ameríndios e aos trabalhadores “sem terra”. Há territórios e reservas “ocupados”, mas sem decisão oficial, portanto, em situação de conflito. Os critérios legais ou legalistas nem sempre são favoráveis e, sobretudo, coerentes às realidades e possibilidades dos “sem terra” no Brasil. Além disso, a partir dos anos noventa uma grande (e organizada) resistência é consolidada por parte dos latifundiários: um forte *lobby* em diferentes instâncias políticas e junto aos poderes públicos e privados, os interesses economicistas exercidos pelas (novas) elites, mas também pelos proprietários de indústrias, empresas e estruturas multinacionais.

Nesse Brasil, os índios são os primeiros “sem terra”, após a chegada dos *napëpë* – homens brancos ou estrangeiros, algumas vezes, os povos inimigos, segundo a língua dos *Yanomami*. Outrora, os *Guaharibo*, a denominação para aqueles povos das florestas tropicais e, eles, tão mais confundidos, quão foram denominados como *yanoama kirichana*. Isto, porém, quando estes se retiraram pela bacia do Orinoco e, nas zonas longínquas do Rio Negro, viviam numa Amazônia sem fronteiras, outra, maior, distante e apegada à ilha ou à “terra da graça”, antes dela se tornar, em 1520, a Venezuela dos espanhóis.

Cabe reiterar que os ameríndios pertencem à uma antiga linhagem, cujos muitos fios étnicos, culturais e linguísticos evidenciam uma outra tapeçaria humana, a qual reúne povos, mais ou menos distintos, porém, a partir de códigos ancestrais que fundamentam a alteridade ameríndia. Os códigos andinos, por exemplo, são elementos constitutivos para

compreender essa *alteridade* ou *sinergia coletiva*, cuja *forma de inteligência coletiva* agrega práticas e princípios que orientam e alimentam as trocas ameríndias numa unidade que pode ser denominada como: “arte de viver”, “saber-viver”, *iyambae* (ser uma pessoa que se desloca em harmonia) ou *qamiri* (as pessoas que vivem bem).

Durante anos, tenho estado de país em país, de comunidade em comunidade ou, outras vezes, acompanhado (como posso) e inventariado (sempre que possível) as várias informações que me tem permitido avançar, reunir, estudar, aprender, compreender, respeitar e compartilhar o que tenho visto, ouvido e integrado acerca dos depoimentos, das gravações, dos testemunhos, das incantações e, também, da participação em práticas “xamânicas” (diversas). Tenho tentado estabelecer uma compreensão sobre os muitos códigos *qhapai* – as pessoas que sustentam uma vida coletiva. Tais códigos de alteridade estão presentes em diversas comunidades e sob outros nomes, práticas e rituais.

Os/As ameríndios/ameríndias da Bolívia, da Colômbia, da Venezuela, do Peru, do Chile e do Brasil são guardiães/guardiões de uma cosmogonia ancestral, cujos princípios, ora mais, ora menos, estão presentes ou representados também nas sociedades africanas mais tradicionais, mas também nos povos do pacífico, como os *Maori*, *Samoa*, *Papua* e o conjunto complexo que integra o termo *Wantok*, embora há outras terminologias que operam pelo mesmo ideal de unidade humana e, em cada um, o seu valor intrínseco.

Os tuaregues que conheci não fogem à regra fundamental: lealdade, hospitalidade, resistência guerreira, alteridade e o dever com o estrangeiro que cruza a sua rota. Tais valores, e muitos outros, são ensinados pelos *Kogi* na Sierra Nevada de Santa Marta e os grupos *Shipibo* na floresta peruana. As formas de resistência humana são muitas. A cosmogonia é uma cartografia sobre muitos saberes. Refiro-me à ação concreta aliada aos códigos de ancestralidade, quando revitalizados pelos *Kichwa de Sarayaku* e, assim, o replantio de suas fronteiras, como no passado, árvores floridas, a bandeira aberta vista pelo alto e o sinal de luta, sem fumaça e sem tambor. Uma alteridade reclamada e assistida pelo apoio das organizações internacionais e, desse modo, um outro destino: frear as decisões economicistas e contornar os interesses políticos que ameaçavam os territórios sagrados e as terras-de-origem. Vitória árdua. Caminho estreito para os povos massacrados e engolidos pela voracidade da globalização e do capitalismo.

Sobrevivem no Mali, no Congo, na Nigéria, no Benin, no Togo, no Sudão, nas Guiné, no Egito, no Kênia, em Madagascar, na Etiópia, dentre outros territórios, diversos núcleos ancestrais e, neles, as cosmogonias não são lendas, não são mitos, mas fazem parte de uma Mitologia Cosmogônica, embora não entendam, a minha frase, como um tautologismo ou pleonasmo primário. Essa Mitologia é constituída por fundamentos ancestrais, princípios norteadores ou elos de alteridade que ditam práticas, códigos de honra, códigos sociais, pressupostos espirituais e uma complexa interpretação

sobre a memória e a história humana, além de seus modelos de economia local.

Refiro-me aos mais antigos preceitos e formas de governo (abaixo e acima dos governos instituídos pelo mundo moderno), portanto, apoiados nos reinos, nos impérios, em sociedades secretas, em confrarias ou comunidades, embora muitos diluídos, abafados e corrompidos pelos estereótipos e clivagens ocidentais, as mudanças econômicas, as orientações políticas, as novas lógicas capitalistas e seus objetos de consumo, seus divertimentos modernos e seus mecanismos de alienação. Apesar dos massacres, dos apagamentos históricos e das explorações contínuas ainda são cultivados, preservados e revitalizados esses códigos de interioridade pela alteridade coletiva e, assim, o trabalho das comunidades ou sociedades dos (últimos) caçadores, plantadores e *griots*. Uma complexa estrutura, terminologia, classificação, castas, hierarquias, poderes e representações, bens simbólicos e culturais que sustentam códigos-dos-guardiões.

Trata-se de uma epistemologia-língua-cultura-território pela manutenção da cosmogonia africana ancestral, como também a cosmogonia wantok, a cosmogonia andina ou a cosmogonia ameríndia, cujas práticas, ensinamentos, saberes e conhecimentos criaram e criam rizomas diversos; raízes imprevistas, apesar das diásporas contemporâneas em suas mais diferentes formas de manifestação.

No caso das Áfricas, há uma série de confrarias. Na Europa, elas se perderam. Durante as confraternizações e os rituais ancestrais, a resistência pela alteridade manifesta-se, também, através dos núcleos de educação geracional, em função da transmissão da memória oral e da incorporação, uso e conhecimento dos códigos confidenciais que sustentam uma economia, uma concepção de mundo, uma tradição e o que elas implicam: anos e anos de aprendizado. Os *griots* possuem uma longa história nesse caminho. Eles não são apenas “comunicadores” de cantos ou “contadores de histórias” e nesse universo tradicionalmente masculino, a transmissão geracional entre o filho mais velho e os demais vai assegurar o lugar de cada um, sua função individual e sua responsabilidade coletiva pela manutenção da família, do grupo, da cosmogonia, da tradição, da(s) língua(s), e do território.

O que me faz pensar no *Mito da Terra sem Mal* e em nossos resistentes *Guarani*, *Kaiwoá*, *Tupinambá*, dentre tantos ameríndios das terras do sul e as do norte que pude encontrar, como os *Mapuche*, os *Kechua*, os *Navajo* e os *Lakota*; os últimos resistentes (?) de uma riqueza contra a miséria. Aquela destinada aos autóctones do território americano, como também aos sobreviventes ameríndios no Canadá. A nação *Algonquina* do Quebec ou *Povo Invisível* – *The Invisible Nation* – segundo o título do filme documentário realizado por Richard Desjardins et Robert Monderie.

## LÍNGUA EM RESISTÊNCIA: MOVIMENTOS SOCIAIS E ALTERIDADE AFRO-AMERÍNDIA

As lutas pela terra significam os combates pela vida e pela liberdade indispensável à perpetuação da língua e dos laços ancestrais e geracionais. Nesse Brasil em Diáspora, no território dos primeiros séculos da colonização portuguesa, o *nheengatu* – a bela língua, pelo berço tupinambá – foi a língua de comunicação ao longo do Amazonas, como também do Peru, da Colômbia e da Venezuela.

A língua da diáspora brasileira cria seus rizomas e mudas entre os nativos, os estrangeiros, os viajantes, os exploradores, os botânicos, os aventureiros, os capitães-damata e os mandatários nas capitânicas hereditárias da Coroa Portuguesa. O *nheengatu* é também usada pelos jesuítas, pelos espanhóis, pelos cristãos-novos (os marranos) e pelos escravos africanos reunidos naquele Brasil em descoberta, em conquista e em permanente vigilância para afastar os invasores europeus e salvaguardar o território português.

Com a expansão portuguesa na Amazônia, mas também pelo coração brasileiro, e através do mais novo rio, o São Francisco, o *nheengatu* estabelece seus enxertos, vinga suas mudas e cria seus brotos pela *Língua Geral*, cujas raízes penetram até São Paulo e vão ser severamente censuradas pelo Marquês de Pombal. A unidade nessa diáspora deve vir pela língua mãe portuguesa – a língua que deverá unir o que desune a diáspora, embora ela enraíza um antagonismo: a diáspora reúne os que resistem, dignifica os que lutam e revitaliza os que se refugiam em quilombos e aldeamentos. A língua que deve tecer os novos padrões culturais, sociais, religiosos e econômicos pelo Brasil não podia ser, portanto, a língua que pode fortalecer uma resistência. Não podia ser aquela que fragiliza a nação portuguesa e altera os destinos da colônia brasileira.

O *nheengatu* e a *língua geral* “rizomam” criam caules, abrem ramos, galhos e raízes pelas trocas que estabelecem, embora o controle severo por parte dos portugueses contra os novos riscos de insurreição e oposição.

Os ameríndios “sem-terra”, assim como os africanos “sem terra”, ambos, no Brasil, estabelecerão seus mercados informais, suas economias-de-troca, suas redes de solidariedade, seus laços de resistência. O que me faz lembrar sobre as relações de vizinhança entre africanos, descendentes e ameríndios nos quilombos que se afirmaram, mas também, no norte do Brasil, no Grão-Pará, quando os exilados de *Mazagão* deixam o Marrocos, atravessam o Atlântico, chegam a Portugal e, bem mais tarde, quase esquecidos, são transferidos para os confins daquele Pará, onde terão como anfitriões os ameríndios. Uma convivência nasce, segundo o pesquisador Laurent Vidal. No Grande Pará, o imprevisto causado, talvez, pela urgência portuguesa de povoar a terra antes que a Espanha tome posse. Uma diáspora dentro da Diáspora e, outra vez, no Brasil, os novos retirantes, os outros exilados que vieram da antiga *Mazagão*, renomeada, *Essaouira*, estarão reunidos no território ultramarino.

Brasil, um Território-Quilombo, também. Entre o mais conhecido, pelo número de escravos fugidos, foi o Quilombo dos Palmares seguido por outros, tais como: o Quilombo de Ambrósio e o Quilombo de Campo Grande, entre muitos outros, nos departamentos de Minas Gerais, Goiás, Pernambuco, Alagoas, Rio de Janeiro, São Paulo e Mato Grosso. Os primeiros "quilombolas" – "escravos", "libertos", "fugitivos" – foram combativos em suas formas de resistência contra o Império Colonial Português. Essa resistência vai criar seus próprios pontos de interseção para aqueles e com aqueles que também alimentam um mesmo e único ideal: liberdade. Palmares será um outro ponto de interseção e troca afro-ameríndia. Zumbi vivo e morto é líder, héroi, símbolo de resistência, é um, entre os nomes, da alteridade contra a diáspora africana. Os *Botocudos* ficaram mais conhecidos pela resistência aos ataques militares, as insurreições contra os missionários franciscanos, quando forçados em aldeias fixas e a perda da tutela de seus próprios filhos. Entretanto, quantos foram os outros grupos afro-ameríndios que resistiram durante os séculos coloniais e, ainda hoje, lutam pela preservação de seus territórios, línguas e culturas, seus direitos, suas formas de educação, economia e desenvolvimento sustentável? Quantos?

A liberdade faz-se necessária em uma terra de exílio, cujos males integram genocídios, massacres, balas e epidemias, ocupações indevidas e, assim, vários movimentos isolados e coletivos vão ganhar a atenção da Coroa Portuguesa e, ao seu modo, as tentativas para neutralizar, impedir e afastar as idéias de independência, de liberdade, de uma nação brasileira.

Nesse sentido, cabe insistir pela necessidade de se restabelecer os itinerários da Diáspora Brasileira. Consolidar uma Cartografia Sociocultural. Uma Cartografia da Diáspora Afro-Ameríndia, através de seus deslocamentos, interações, formas de resistência e núcleos de alteridade.

Os afrodescendentes e ameríndios de agora são os sobreviventes da primeira diáspora. Ela não pode ser senão austera e violenta naquele contexto. A mentalidade guiada pela barbaria, as carabinas, a pólvora e a pulsão sem controle pela dominação e as ambições pelo poder político-econômico numa Europa voltada para a sua expansão. Enquanto resistentes, eles afirmaram e afirmam ao longo da História suas lutas pela terra, seus direitos, suas culturas.

No Mato Grosso, mas não apenas, os quilombolas e ameríndios têm promovido inúmeras iniciativas pela revitalização de suas línguas e práticas ancestrais, bem como a criação de um movimento unificado, cujas reivindicações e propostas poderiam consolidar uma *inteligência coletiva* pelo que há de melhor entre as culturas e a favor dos laços numa unidade humana e através das redes de solidariedade, de uma educação geracional pela resistência e a alteridade afro-ameríndia.

Uma carta oficial foi redigida pelo Movimento Social criado no Mato Grosso. Entre os muitos aspectos e elementos que fundamentam a aliança afro-ameríndia estão indicados a necessidade de preservação do bioma ecológico da região como também a definição de uma economia contrária aos interesses e às prerrogativas do desenvolvimento globalizado, industrial e à larga escala. Eles afirmam a necessidade de uma educação específica que contemple suas línguas e tradições. Apontam suas formas de alianças. Demonstram sua determinação pela configuração de uma luta unificada, na qual as decisões são coletivas e as lideranças compostas por diferentes representantes dos dois grupos.

A realidade brasileira permite a extensão do conceito de diáspora afro-ameríndia. Infelizmente, essa diáspora não terminou no século XIX. No presente, ela se manifesta sob outras/novas modalidades. Assume outras/novas características e suas formas de expressão confirmam a mesma luta, a de ontem e a de hoje: a terra e a língua como condições de territorialidade, ou seja, a unidade no território. Uma unidade sem tolerância racial, sem racismo cordial, sem discriminação positiva. Uma unidade humana numa outra geografia política, econômica, social, cultural e linguística.

Nesse sentido, o Brasil perdura como um território-diáspora; uma *Diáspora Afro-Ameríndia*. Ela pode e deve ser reapropriada no tempo presente. Suas modalidades e formas de manifestação não seguem as mesmas lógicas do poder instituído no Brasil-Colônia. No entanto perduram os mecanismos reguladores contra o direito à terra, contra as economias sustentáveis, contra os que enfrentam o poder econômico.

O trabalho escravo não é uma metáfora, nem uma expressão caduca no território brasileiro. Ele designa as condições de vida e trabalho para as “minorias” socioculturais e econômicas, por exemplo, os trabalhadores nordestinos nos canaviais e os plantadores das vinhas e dos mangueirais que encontrei no Sul da Bahia.

O trabalho escravo é também o mecanismo da espoliação atribuída aos imigrantes, oriundos de diversos países, inclusive, de populações da América do Sul, mas não apenas. A expressão que escraviza o trabalhador indocumentado ou o brasileiro mais empobrecido e desqualificado atravessa os quatro pontos cardeais do país. Esse trabalhador é escravo até sem trabalho e aceita trabalho para escravo. Trabalho sem direitos e sem equipamentos apropriados e, assim, um trabalho oferecido aos ameríndios, aos afrodescendentes, aos imigrantes, às crianças, aos adolescentes e outros trabalhadores não qualificados: homens e mulheres.

Outra vez e de outro modo as exclusões, a marginalidade, o degredo afro-ameríndio, o movimento contra a dispersão desses grupos no território do novo Brasil-Democrático que aprende e reproduz as leis do mercado internacional, os interesses *multi e nacionais*, os abusos do capitalismo neoliberal e os erros desse sistema.

Compartilho, portanto, as palavras do cineasta mexicano, *Alejandro González Iñárritu*, autor de “Babel” e “Amores Perros”, quando ele diz: “Porque o que a gente não se lembra, revela o que não se pode esquecer”. A Diáspora Afro-Ameríndia no Brasil reincide sobre a verdade e a profundidade dessa reflexão.

## REFERENCIAL

ALDEN, Dauril. *Royal government in colonial Brazil*. Berkeley: University of California Press, 1968.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Mauritanie, un avenir sans esclavage ?* Paris : Amnesty International, novembre 2002. <http://www.amnestyinternational.be/doc/s-informer/actualites-2/article/mauritanie-un-avenir-sans>

ANJOS, Rafael Sanzio Araújo dos. *O Brasil Africano. Diáspora, Quilombos, Território, População*. Filme Documentário. ISBN 978-85-87763-13-6. Projeto Geografia Afro-Brasileira, CIGA, UNESCO, Mpas Editora & Consultoria, UnB, Petrobrás e Studio 57-Brasil. 30', 2011.

\_\_\_\_\_. Coleção África-Brasil. *Cartografia para o Ensino-Aprendizagem. Cartography for Teaching-Learning. Cartographie pour l'Enseignement-Apprentissage*. Brasília: Mapas Editora & Consultoria, 2007.

\_\_\_\_\_. Mapa Educacional: *Geopolítica Da Diáspora África – América – Brasil. Séculos XV – XVI – XVII – XVIII – XIX*. CIGA, UnB e Mapas Editora & Consultoria, 2012. <[http://www.ciga.unb.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=149](http://www.ciga.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&id=149)>

ANTONIO, Marcos Almeida. *Orbe Serafico, « Novo Brasilico » : Jaboatão et les franciscains à Pernambouc au XVIII<sup>e</sup> siècle*. Thèse soutenue en juillet, à l'EHESS (Paris) sous la direction du Directeur d'Études Serge Grunzinsky.

ARAÚJO, Valdeci Lopes. *A experiêncai do tempo. Conceitos e narrativas na formação nacional brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2008.

\_\_\_\_ e Pimenta, João Paulo G. História, in *Ler História*, n° 55, 2008.

BARMAN, Roderick. *Brazil: The forging of a nation. 1798-1852*. California: Stanford University Press, 1988.

BERBEL, Marcia. A retórica da recolonização, in István Jancsó (org) *Independência: história e historiografia*. São Paulo: Hucitec, 2005.

BICALHO, Maria Fernanda. *A cidade e o império. O Rio de Janeiro no século XVIII*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BICALHO, Maria Fernanda F., AMARAL, Vera Lúcia (orgs). *Modos de governar. Idéias e práticas políticas no Império português*. São Paulo: Alameda, 2005.

BIOCCA, Ettore. *Yanoama. Récit d'une femme brésilienne enlevée par les Indiens*. Paris : Editions CNRS, Terre Humaine et Plon, 2012.

BOLZMAN C. « Violence politique, exil et politiques d'asile. L'exemple des réfugiés en Suisse », *Revue suisse de sociologie*, 18 (3) : 675-693, 1992.

\_\_\_\_\_, *Les Métamorphoses de la barque. Les politiques d'asile, d'insertion et de retour de la Suisse à l'égard des exilés chiliens*, Genève, IES, 142 p.1993.

\_\_\_\_\_, « Stages and Modes of Incorporation of Exiles in Switzerland : the Example of Chilean Refugees », *Innovation : the European Journal of Social Sciences*, 7 (3) : 321-333, 1994.

\_\_\_\_\_, *Sociologie de l'exil : une approche dynamique*, Zurich, Seismo, 333 p.1996.

BOTERO, Juan Mejia. *¿Independencia para quién?* Filme Documentário, 2010, 33', Pico y Pala. Vostf & Vosten. Films Enlaluca.

BOURCIER, Nicolas. (Correspondant au Rio de Janeiro). « Au Brésil: un racisme cordial ». In : *Le Monde : Cultures et Idées*, Paris : 15 septembre 2012.

CARDOSO, Ciro Flamarion. Sobre los modos de producción coloniales de America in *Cuadernos Pasado y Presente*. Cordoba, Siglo XXI, 1973.

CARDOSO, FH e Faletto, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CARRELI, Vincent. *Coleção Índios na Aldeia sobre o Mato Grosso*. Recife: 1965-2010. <http://www.videonasaldeias.org.br/2009/video.php>

CARRASCO, Morita. *La disputa por el territorio*. In: Revista de Cultura, Domingo 18 de agosto de 2013, 18:59hs. <[http://www.revistaenlinea.clarin.com/ideas/disputa-territorio\\_0\\_963503670.html](http://www.revistaenlinea.clarin.com/ideas/disputa-territorio_0_963503670.html)>

CLASTRES, Pierre. *Chronique des Indiens Guayaki*. Paris : Terre Humaine et Plon, 1972.

CENTILIVRES P., Centilivres-Demont M. (éd.), « Les diasporas », *Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien*, 30, 350 p., 2000.

CHEDEMAIL S., *Migrants internationaux et Diasporas*, Paris, Armand Colin, 188 p.1998.

*CHILE-AMÉRICA*, « Un million de exiliados el mundo », mayo-junio : 107-108, 1977

DADDAH Amel, *La longue marche des Haratines*: « Mauritanie, les héritiers de l'esclavage ». In : Archives, Le Monde Diplomatique, Paris, novembre 1998.

<http://www.monde-diplomatique.fr/1998/11/DADDAH/11266>

D'EVREUX, Yves. *Voyage au Nord du Brésil*. Fait en 1613 et 1614. Paris : Payot, 1985.

DIOP, Cheikh Anta. *Alerta sous les Tropiques*. Articles 1946-1960. Culture et Développement en Afrique Noire. Présence Africaine, Paris, 148pp. 1990.

\_\_\_\_\_. « Étude linguistique-Origine de la langue et de la race valaf », IN : *Présence Africaine*. Revue de d'Alioune DIOP, Paris, 1948.

\_\_\_\_\_. « Quand pourra-t-on parler d'une renaissance africaine ? » IN : *Revue Le Musée Vivant*. Paris, 1948.

\_\_\_\_\_. *Antériorité des civilisations nègres : mythe ou vérité historique ?* Présence Africaine, Paris, 1967

\_\_\_\_\_. *Nations nègres et Culture*. Présence Africaine, Paris, 1954, 1964, 1979.

\_\_\_\_\_. *L'Unité culturelle de l'Afrique Noire*. Présence Africaine, Paris, 1959, 1982. (cujá primeira difusão ocorreu no número especial XXIV-XXV, 1959, tome I: Deuxième Congrès des Écrivains et Artistes Noires, Rome, 1959).

\_\_\_\_\_. « L'Unité africaine, condition de survie des peuples africains, IN : *Problèmes actuels de l'Unité Africaine*, Colloque d'Alger, 25 mars-12 avril 1971. Alger, SNED, 1973.

\_\_\_\_\_. « Origine des anciens Égyptiens », IN : *Histoire Générale de l'Afrique*, vol. II Afrique ancienne. Comité scientifique international pour la rédaction d'une Histoire générale de l'Afrique, Unesco, Jeune Afrique/Stock/Unesco, 1980 et Version abrégée, Présence Africaine/Edicef/Unesco, 1987.

\_\_\_\_\_. *Parenté génétique de l'égyptien pharaonique et des langues négro-africaines*. IFAN-NEA, Dakar, 1977.

FARO, Raymundo. *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. 11ª Ed. SP Globo, 1997.

FRAGOSO, João; Gouvêia, Maria de Fátima e Bicalho, Maria Fernanda. *Uma leitura do Brasil colonial. Bases da materialidade e da governabilidade no império*. In: Penélope, Lisboa, nº 23, 2000.

\_\_\_\_\_. (orgs.). *O Antigo regime nos trópicos. A dinâmica imperial portuguesa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.

GORENDER, Jacob. *Escravidão colonial*. São Paulo: Ática, 1978.

GREENE, Jack P. *Negotiated authorities. Essays in colonial political and constitutional history*. Charlottesville/London. University Press of Virginia. 1994.

HARTOG, François. *Régimes d'historicité. Présentisme et expérience du temps*. Paris: Seuil, 2003.

HESPANA, Antonio Manuel. *A união ibérica e o mundo atlântico*. Lisboa: Colibri, 1997.

\_\_\_\_\_. (org.). *História de Portugal. O Antigo Regime*. Lisboa: Editorial Estampa, 1998.

\_\_\_\_\_. *As vésperas do Leviathã. Instituições e poder político*. Coimbra: Almedina 1994.

HOVANESSIAN M. « La notion de diaspora. Usages et champ sémantique », *Journal des anthropologues*, 72-73 : 11-30, 1998.

HOLANDA, Sergio Buarque. A herança colonial – sua desagregação. Sergio Buarque de Holanda (org), Kirschner, Tereza Cristina. *Itinerários de um ilustrado luso-brasileiro. José da Silva Lisboa*. São Paulo: Alameda, 2009.

\_\_\_\_\_. “Tradição e reformismo. A justiça no ultramar português”. In: *Penélope*, Lisboa, nº 30-31, 2004.

LAPA, José Roberto do Amaral. *A Bahia e a carreira da Índia*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

\_\_\_\_\_. *Economia colonial*. São Paulo: Perspectiva, 1973.

LIMA, Manoel de Oliveira. *O movimento da independência. 1821-1822*. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.

LOBATO, Monteiro. *O Presidente Negro*. São Paulo: Editora Globo, 2008.

MANTEGA, Guido. *A economia política brasileira*. Petrópolis: Vozes, 1984

MARTINS, Edilson. *Nossos Índios. Nossos Mortos. Os olhos da Emancipação*. Rio de Janeiro, 2ª. Edição, Codecri, 1978.

M'BOKOLO ELIKIA. *Afrique noire. Histoire et civilisations, Tome 2. Du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris, Hatier, AUF [2<sup>e</sup> éd. revue et augmentée, 1<sup>e</sup> éd. 1992], 587 p., 2004

\_\_\_\_\_. *Afrique noire. Histoire et civilisations. Tome 1. Jusqu'au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Paris, Hatier, Aupelf-UREF, 496 p. (Universités francophones). Traduction portugaise 2003,: *Africa Negra. Historia en Civilizações*, T. I, Até ao Século XVIII, Lisbonne, Vulgata, 584 p.1995

\_\_\_\_\_. *L'Afrique centrale : stratégies de développement et perspectives*, Paris, Éd. de l'Unesco, 149 p. (Études et documents).1997

\_\_\_\_\_. *Noirs et Blancs en Afrique équatoriale : les sociétés côtières et la pénétration française vers 1820-1874*, Paris, New York, Éd. de l'EHESS, Mouton, 302 p. (Civilisations et sociétés, n° 69), 1981

\_\_\_\_\_. *Le continent convoité, l'Afrique au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Montréal, Études Vivantes, 281 p. [2<sup>e</sup> éd. revue et augmentée 1985, Le Seuil, 1980.

\_\_\_\_\_. *Mirambo : un grand chef contre les trafiquants d'esclaves*, avec J.M. Garraud, Paris, ABC, 90 p. (Grandes figures africaines, 19<sup>e</sup> siècle), 1976.

\_\_\_\_\_(dir.) *Au cœur de l'ethnie : ethnies, tribalisme et État en Afrique*, avec J.L. Amselle, Paris, La Découverte [éd. revue et augmentée, 1<sup>e</sup> éd. 1985, 2e éd. 1999.

\_\_\_\_\_(dir.) *L'Afrique entre l'Europe et l'Amérique. Le rôle de l'Afrique dans la rencontre de deux mondes (1492-1992)*, Paris, Éd. de l'Unesco, 188 p. (Mémoire des peuples),1995.

\_\_\_\_\_. (dir.) *Histoire générale de l'Afrique*, avec I. Baba Kaké (dir.), Paris, ABC, 12 tomes. 1977-1978,

MEDAM, A. « Diaspora/Diasporas. Archétype et typologie », *Revue européenne des migrations internationales*, 9 (1) : 59-65., 1993.

MOTA, Carlos Guilherme. *Brasil em perspectiva*. São Paulo: DIFEL, 1968.

\_\_\_\_\_. *1822. Dimensões*. São Paulo: Perspectiva, 1972.

MORAIS, E. Vilhena de. *Perfil de Cayru*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1958.

MAXWELL, Kenneth. Condicionalismos da independência do Brasil, in Joel Serrão e Monteiro, Tobias. *História do Império. A elaboração da independência*. 2ª Ed. Belo Horizonte, Itatiaia, 1981.

MONTEIRO, Nuno Gonçalves. *O crepúsculo dos grandes*. Lisboa Imprensa Nacional/Casa da Moeda, 2003.

MORAES, Antonio J. de Mello. *História do Brasil-reino e do Brasil-Império*. 2ª Ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1982.

N'DIAYE, Jean-Pierre. *Monde Noir et Destin Politique*. Présence Africaine et Nouvelles Éditions Africaines, Paris, 1976.

NOVAIS, Fernando Antonio. *Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial. 1777-1808*. 2ª Ed. São Paulo: Hucitec, 1983. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH – São Paulo, julho 2011

NEVES, M. Lucia Bastos Pereira das. O império luso-brasileiro redefinido: o debate político da independência 1820-1822. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, nº 156, 1995.

OLIVEIRA, Maria Cecília Salles de. O Museu Paulista da USP e a memória da independência. *Cadernos CEDES*, Campinas, v. 22, nº 58, dez. 2002.

\_\_\_\_\_. Política e memória histórica: Gonçalves ledo e a questão da independência, in Maria Stella Bresciani et alii (org) *Jogos da política. Imagens, representações e práticas*. São Paulo: ANPUH/Marco Zero/FAPESP.

\_\_\_\_\_. *Astúcia liberal. Relações de mercado e projetos políticos no Rio de Janeiro. 1820-1824*. Bragança Paulista: EDUSF/Ícone, 1999.

OLIVEIRA, Maria Lêda. *A História do Brasil de frei Vicente do Salvador. História e política no Império português do século XVII*. Rio de Janeiro; São Paulo: Versal; Odebrecht, 2008. 241p.

\_\_\_\_\_. Salvador, F. V. do ; Oliveira, Maria Lêda . *História do Brasil*. Rio de Janeiro; São Paulo: Versal; Odebrecht, 2008. 344p .

\_\_\_\_\_. *Frei Vicente do Salvador História do Brasil. History and Politics in the 17th-Century Portuguese Empire*. Rio de Janeiro; São Paulo: Versal; Odebrecht, 2008. 220p .

\_\_\_\_\_. *Aquele imenso Portugal: a transferência da Corte para o Brasil (séculos XVII-XVIII)*. In: Oliveira, Luís Valente de; Ricupero, Rubens. (Org.). *A Abertura dos Portos. A Abertura dos Portos*. São Paulo: SENAC, 2007, v. , p. 284-305.

OLIVEIRA MARQUES. *Nova história da expansão portuguesa*. Lisboa Estampa, 1986.

PEREIRA DA SILVA, João Manoel. *História da fundação do império do brasileiro*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Garnier, 1877.

PIMENTA, João Paulo G. Espacios de experiência y narrativa historiográfica, in *El nacimiento Del Brasil Independiente, in Brasil y las independências de Hispanoamerica*. Castellon, 2007.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Evolução política do Brasil e outros estudos*. São Paulo: Revista dos Tribunais 1942

\_\_\_\_\_. *Formação do Brasil contemporâneo*. 5ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1957.

\_\_\_\_\_. *História econômica do Brasil*. 9ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1965.

QUEIROZ, Maria José de. *Os Males da Ausência: ou a Literatura do Exílio*. São Paulo: Topbooks, 714pp, 1998.

REIS, João José Reis. *Negociação e Conflito: A Resistência Negra no Brasil Escravista*, São Paulo: Companhia das letras, 151 p. REIS, J. J. and SILVA, E. 1989.

\_\_\_\_\_. *A Morte é uma Festa: Ritos Fúnebres e Revolta Popular no Brasil do Século XIX*, São Paulo: Companhia das letras, 357 p. 1992. Edição em inglês pela North Carolina University Press, USA.

\_\_\_\_\_. *Liberdade por um Fio: História dos Quilombos no Brasil*, São Paulo: Companhia das letras, 505 p. Livro coletivo organizado com Flavio Gomes. 1996.

\_\_\_\_\_. *The revolution of the Ganhadores: urban labour, ethnicity and the african strike of 1857 in Bahia, Brazil.* Journal of Latin American Studies, vol. 29, no. 1, p. 355-393. 1997.

\_\_\_\_\_. *Rebelião Escrava no Brasil: a História do Levante dos Malês (1835).*, Companhia das letras, 650 p. 2003. Edição em inglês pela Johns Hopkins University Press, USA.

ROCHA, Antonio Penalves. *A recolonização pelas cortes. História de uma invenção historiográfica.* São Paulo: UNESP, 2009.

RODRIGUES, José Honório. *Independência: revolução e contra-revolução.* Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

RUSSELL-WOOD, J.A. Centro e periferia no mundo luso-brasileiro. 1500-1808. *Revista Brasileira de História*, v. 18, n° 36, 1998.

\_\_\_\_\_. *Fidalgos e filantropos. A Santa Casa de Misericórdia da Bahia.* Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

\_\_\_\_\_. O governo local na América portuguesa: um estudo de divergência cultural. *Revista de História*, São Paulo, v. LV n° 109, 1977.

\_\_\_\_\_. Governantes e agentes, in Francisco Bethencourt e Kirti Chaudhuri. *História da expansão portuguesa.* Lisboa: Circulo dos Leitores, 1998.

SCHWARTZ, Stuart. *Sovereignty and society in colonial Brazil. The High Court of Bahia and its judges. 1609-1751.* Berkeley: University of California Press, 1973.

SILVA, Rogerio Forastieri. *Colônia e nativismo. A história como biografia da nação.* São Paulo: Hucitec, 1997. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH • São Paulo, julho 2011, n°. 33.

SILVA, Maria Beatriz Nizza da. *Movimento constitucional e separatismo no Brasil 1821-1823.* Lisboa: Horizonte, 1988.

SOUSA, Laura de Mello e. *O sol e a sombra.* São Paulo. Companhia das letras, 2006.

\_\_\_\_\_. Furtado, Junia F e Bicalho, Maria Fernanda. *O governo dos povos.* São Paulo: Alameda, 2009.

SOUSA, Otavio Tarquinio de. *História dos fundadores do império do Brasil.* 3ª Ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1972.

SODRÉ, Nelson Wenwck. *Formação histórica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1973.

SURVIVAL. *Deserdados: Os índios do Brasil*. Uma publicação da Organização Survival Internacional, Paris, 2000. ISBN 0-946592-12-8 [www.survival-internacional.org](http://www.survival-internacional.org)

TARRIUS A., *Les Nouveaux Cosmopolitismes. Mobilités, identités, territoires*, L'Aube, 265 p. 2000.

TAYASSU, Catitu. *Une Histoire Afro-Amérindienne au Brésil: Diaspora, Résistance et Altérité*. Ensaio Crístico sobre a História Afro-Ameríndia no Brasil: acompanhado de um inventário fotográfico e sonoro sobre as comunidades afro-ameríndias no Brasil Contemporâneo. Texto Apresentado ao Centro de Estudos Africanos (CEAf-EHESS) e sob a recomendação do Professor-Doutor Mbokolo Elikia.

\_\_\_\_\_. “Práticas Ancestrais, Práticas Oraís: ouvir, cantar, contar, ler, narrar, perpetuar”. In: *Trânsitos da Voz: Estudos de Orialidade e Literatura* Organizadores: Frederico Fernandes (UFGD); Eudes Fernando Leite (UEL). Londrina: EDUEL, 2012, 308pp.

\_\_\_\_\_. *Diáspora Africana ou Diáspora Afro-Ameríndia entre os séculos XV e XXI, no Brasil*. Comunicação apresentada no seio do Encontro Anual “Débats sur les Libertés et la Démocratie en Afrique(s)”. Durante o encontro anual da Associação “Diaspora Africaine”, 7 julho de 2012. O evento foi realizado sob a coordenação de Djibril Gningue e Jean Pierre Ndiaye.

\_\_\_\_\_. *Resenha Crítica sobre a Cartografia Geopolítica Africana*. In: Revista Eletrônica: Tempo - Técnica - Território, V.3, N.2 (2012), 70:94. ISSN: 2177-4366. <http://inseer.ibict.br/ciga/index.php/ciga/article/viewFile/157/120>

Edição bilíngue (português-inglês): Critical Review About The African Geopolitical Cartography (<http://inseer.ibict.br/ciga/index.php/ciga/article/viewFile/155/119>)

\_\_\_\_\_. Premiers (?), Derniers (?) ou Résistants (?). Artigo para a *Revista Viator*, periódico internacional coordenada e organizada por Jean-Marie Bernard. França: Número 2, julho/2012, pp. 8.

\_\_\_\_\_. *Diáspora Afro-Ameríndia: Formas de Resistência e Alteridade no Brasil*. Artigo aprovado pelo comitê editorial do Instituto Marroquino para os Estudos Hispano-Lusófonos. In: *Africa-Portugal-Brasil: Trajetórias, Memórias e Identidades*. IHEL: Institut des Etudes Hispano-Lusophones, Lisboa/Marrocos. Edição em português, dez. 2012. Edição francesa, dez. 2013, Revue Orbis: Autre Planète, Maxcence Layet, Editions.

TOLEDO, Caio Navarro. *ISEB: fábrica de ideologias*. São Paulo: Ática, 1977.

VARNHAGEN, Adolfo. *História da independência do Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Histórico e Geográfico, 1916.

\_\_\_\_\_. *História geral do Brasil*. Rio de Janeiro: Laemmert, 1854.

VASQUEZ A., Araujo A.M. *Exils latino-américains. La malédiction d'Ulysse*, Paris, Ciemi-Harmattan, 215 pp, 1987.

VIDAL, Laurent. *Mazagão : a cidade que atravessou o Atlântico*. São Paulo: Martins Fontes, 294 pp, 2008, Para a edição brasileira, a partir da primeira edição francesa e sua aparição portuguesa em 2007.

WACHTEL, Nathan. *Mémoires Marranes*. Paris : Maison d'Amérique Latine, Librairie du Seuil, 357pp, 2011.

*Recebido em: 19/08/2013*

*Aprovado em: 25/08/2013*

## ENTREVISTA COM VICTOR DANKWA<sup>1</sup>

By RPD on July 5th 2013

**Victor Dankwa** has been educated at the Universities of Ghana, Oxford and Yale. He was a Senior Member, Faculty of Law, University of Ghana (1972-2005), and a Senior Member at the Department of International Law, University of Limburg, The Netherlands (1985-1987). He was a Member of the Committee of Experts which drafted proposals for the current Constitution of Ghana; Commonwealth Secretariat Consultant to the Constitution Drafting Committee of Swaziland; United Nations Consultant for Review of the Laws of Liberia for their conformity with International Human Rights between 1991-2005. He served as a Member of Ghana Law Reform Commission from 1991-2005. He lectures part-time at Legon and chairs Securities and Exchange Commission of Ghana. He was a Member of the African Commission on Human and Peoples' Rights from 1993-2005, and served as its Vice-Chair, Chair and First Special Rapporteur on Prisons and Detention Centres in Africa. He chaired the Working Group which produced the First Draft of the Protocol to the Charter of the Rights of Women in Africa. He also participated on the Drafting of the Protocol on the Establishment of a Court on Human Rights. He is currently the Chair of Constitution (of Ghana) Review Implementation Committee.

### DEVELOPMENT AND HUMAN RIGHTS

The African Charter on Human and Peoples' Rights, also known as Banjul's Charter, was adopted by the African Union on 27 June 1981, and entered into force on 21 October, 1986. It is the main instrument for the protection of human rights in Africa and the only binding instrument that acknowledges the right to development. The African Charter also provides for the protection of both human and peoples' rights and provides a holistic approach, while it deals with civil and political rights, as well as economic, social and cultural rights.

Today, more than a half of the African States have established domestic institutions for the promotion and protection of human rights in partial fulfillment of their obligations under the Charter. Although relevant achievements are noted, challenges and problems confronting Africa in the field of human rights are still to be addressed.

---

<sup>1</sup> Interview conducted in English

**RPD:** *We know the role you have been playing on the defense of human rights. You have also been a member of the African Commission on Human and People's Rights. How do you see human rights in Africa at this moment?*

**Dankwa:** Human rights have challenges. We have found evidence, for example, recently in Egypt, where you find a situation where at the first time people have fully elected a government and the president is removed by a military government. There is a challenge in that regime. In terms of human rights, there are legal constraints about the way states and people can exercise civil and political rights. Having said that, there have been tremendous advances in human rights. Looking back from the current, you have a situation where more and more countries are allowing their people to decide how their governments should be ruled, what should prevail in a country. In that country, you have freedom of expression in several ways: electronic media, organizations advocating for promotion, protection of human rights. There have been advances over the years, although there are also challenges.

**RPD:** *In your opinion, can the recent situation (changes in the governments, demonstrations and improvement of participatory channels) have an impact on shaping development initiatives in the future?*

**Dankwa:** It can have an impact on development to the extent international assistance and cooperation can impact on the development of the country and of the people. What we see in the current situation is the difficulty to reach development when the government is not stable, investments are withdrawn, there is little or no commitment with initiatives that can provide the benefit of people. On the other hand, when you have stability and mechanisms for consultation, you can have a positive impact. You can have, at the end, the benefit of the people, because people can decide.

**RPD:** *At the African Commission on Human and Peoples' Rights, you had the chance to address several cases that attempted to violate the right to development. How would you define the role played by the African Commission<sup>2</sup> to address the right to development?*

**Dankwa:** Article 22 of the African Charter provides the right to their economic, social and cultural development<sup>3</sup>. Every right in the charter is justiciable. Also, the African Commission clearly stated what amounts to a violation to the right to development. In the process against the Government of Kenya<sup>4</sup>, the African Commission noted that when

---

<sup>2</sup> The African Commission on Human and Peoples' Rights is a regional body who entails the competence of ensuring the protection of human and peoples' rights in Africa. It was established by the African Charter on Human and Peoples' Rights.

<sup>3</sup> Article 22 of the African Charter establishes that: "(1) All peoples shall have the right to their economic, social and cultural development with due regard to their freedom and identity and in the equal enjoyment of the common heritage of mankind. (2) States shall have the duty, individually or collectively, to ensure the exercise of the right to development."

<sup>4</sup> In the case Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v Kenya (ACHPR, 2009), the indigenous people Endorois were expelled from their land to give place to a development initiative provided by the Government of Kenya. The African Commission acknowledged the Endorois people's right to controlling their own land,

people (consent) are objecting, it can impact negatively on development. When there is consultation by government or setting an agreement to that end, the result would be really beneficial. In that case, there was no process of consultation. Furthermore, the interest of the people of Kenya was against the people of that community. The compensation given was inadequate; people did not appreciate the arrangements made. The commission took the case and addressed how you can conclude that there was a violation of the right of development. Cases of displacement in Darfur area in Sudan were also taken to the Commission. The Commission did not find difficult at all to find that the right of the people was being violated. Also, Ogoni people had complained<sup>5</sup> to the commission. The Commission has tried to give meaning and substance to the right to development.

## REFERENCES

African [Banjul] Charter on Human and People's Rights, adopted June 27, 1981, OAU. Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), entered into force Oct. 21, 1986.

ACHPR. Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v Kenya. Communication 276/2003, 27<sup>th</sup> Activity Report (2009).

\_\_\_\_\_. Social and Economic Rights Action Centre (SERAC) and Another v Nigeria (2001) AHRLR 60 (ACHPR 2001).

---

including the right to water and other natural resources. It also understood that the lack of effective participation of the Endorois people in designing development initiatives related to them amounted to a violation of the right to development.

<sup>5</sup> In the case Social and Economic Rights Action Centre (SERAC) and Another v Nigeria, the Ogoni people (ACHPR, 2001).



## ENSAIO FOTOGRÁFICO RANCHO KALUNGA NO VÃO DE ALMAS

Nancy Alessio Magalhães<sup>1</sup>  
Raquel Koyanagi<sup>2</sup>

Os quilombolas Kalunga<sup>3</sup>, que vivem nos municípios de Cavalcante, Teresina de Goiás e Monte Alegre no estado de Goiás, podem se dividir em cinco sub-áreas: Vão do

---

<sup>1</sup>Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, do Programa de Pós-Graduação em História e do NECOIM/CEAM da UnB.

<sup>2</sup>Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da UnB.

Moleque, Ribeirão dos Bois, Vão de Almas, Contenda e Vão do Kalunga. Cada sub-área pode estar, por sua vez, dividida em inúmeras outras localidades, como Riachão, Ema, Engenho II etc. (Baiochi, 1995).

Estima-se que são cerca de 4.000 habitantes Kalunga no norte de Goiás e 1.000 moradias. Muitas delas são construídas com tijolo adobe e forradas com folhas de buritis. O território Kalunga apresenta os índices mais baixos de desenvolvimento humano - IDH do estado de Goiás<sup>4</sup>.

Por estarem dispersos em diversas localidades, depreende-se que os que estão mais próximos das áreas urbanas acabam por ter mais acesso às políticas públicas do que os demais. Um exemplo disso está na comunidade do Engenho II, onde a energia chegou com o Programa Luz para Todos<sup>5</sup>, enquanto outras comunidades, como a de Vão de Almas, ainda não foram atendidas por esse Programa.

A foto aqui considerada faz parte de um conjunto registrado por dois pesquisadores e estagiárias da equipe do projeto "Memórias de quilombolas Kalunga em romaria no Vão de Almas" (2012) coordenado pela Professora Nancy Alessio Magalhães, no qual esta doutoranda participa. Essa foto integra o conteúdo de um livro, no prelo, que será publicado no segundo semestre de 2013 e difundido entre os Kalunga, principalmente nas escolas públicas municipais e estaduais, em Cavalcante<sup>6</sup>.

## COMUNIDADE KALUNGA NO VÃO DE ALMAS

A Comunidade Kalunga no Vão de Almas fica a 35 quilômetros de Cavalcante. De acordo com Carvalho (2010), em boas condições de tempo, transporte e estrada, o trecho poderia ser feito em menos de uma hora, mas se gasta cerca de três horas para fazer o percurso, tendo em vista que a estrada é de terra, há muitas serras e pequenos trechos de rios para atravessar. Somente um veículo com tração consegue fazer a ligação entre a sede do Município e o Vão de Almas. Segundo moradores, em época de chuva, por vezes, é possível chegar a Cavalcante só com barco. E no período de estiagem, quase sempre a pé ou no lombo de burro, pois apenas um pequeno caminhão circula como transporte particular pago.

O Engenho II fica a 27 quilômetros de Cavalcante, mas o acesso por estrada de

<sup>3</sup>Decreto 019, de 20 de novembro de 2009; Decreto 4887/2003.

<sup>4</sup> Portal de Convênios do Governo Federal. **Proposta 1462611.** (s/d). Disponível no site: <http://api.convencios.gov.br/siconv/dados/proposta/1462611.html>

<sup>5</sup> Programa Luz para todos, Ministério das Minas e Energia, disponível no site: [luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o\\_programa.asp](http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o_programa.asp)

<sup>6</sup>A referida foto foi também apresentada na Mostra Fotográfica para a disciplina de Teoria do Desenvolvimento I/PPGDSCI/CEAM, ministrada pelas professoras Leides Barroso de Azevedo Moura e Maria de Fátima Souza e Silva, no 1º semestre de 2013.

terra é bem menos acidentado. É possível ir de carro sem tração nas quatro rodas, embora também não circule transporte público.

Esta foto de um rancho - assim denominado pela maioria dos moradores - traduz um pouco da experiência diária dos que vivem no Vão de Almas. Foi registrada num local onde se realiza no mês de agosto, todos os anos, a Romaria de Nossa Senhora da Abadia. Em 2012, a festa ocorreu nos dias 11 a 17.

Neste local não mora ninguém. Ele é habitado somente no período dessa Romaria, não há energia elétrica e nem água canalizada e tratada. Todos os anos, dias antes da Romaria, os moradores limpam seus ranchos e/ou armam barracas. Levam utensílios domésticos, roupas, alguns alimentos, instrumentos musicais e assim permanecem neste local em média sete dias.

De acordo com Brandão (2004, p. 26):

Essas atividades festivas religiosas são circulares, demarcam a passagem do tempo, o cultivo da terra, as respectivas colheitas, e se tornam, também, uma oportunidade para que as pessoas de toda a comunidade congreguem fé, alegria, política e “matem a saudade”.

Na comunidade Kalunga do Engenho II, a energia chegou com o Programa Luz para Todos em 2004. O que contribuiu para uma melhoria de parte das condições de vida daqueles moradores, o que não aconteceu no Vão de Almas, como alega a maioria dos que lá vivem. No Engenho II, restaurantes funcionam com alguma infraestrutura, decorrente da utilização da energia elétrica, o que possibilita a oferta da chamada cozinha caseira, que atrai turistas e outras pessoas de fora que demandam por conhecer esta região.

Por outro lado, há escola com relativa estrutura, e um prédio com um laboratório de informática, que está abandonado e ocioso por falta de uso.

## **OBSERVAÇÕES FINAIS**

Compreende-se que o acesso ao uso da energia elétrica seja um fator pertinente na conquista de direitos por grupos excluídos, porém, desde que efetivamente seja utilizada de modo geral por esses grupos, no seu cotidiano prático concreto. Somente assim, pode proporcionar o resgate social das comunidades, ampliar chances de desenvolvimento, entre outras, nas áreas de saúde e educação.

É a partir desta perspectiva, que este contraste de atendimento pode gerar procedente questionamento: por que o Programa Luz para Todos não foi e não é estendido às demais comunidades Kalunga?

Contudo, ainda que esquecidos pelas instâncias federais, estaduais e municipais de governo, os Kalunga mantêm suas tradições, através da cultura e da memória, como

acontece no festejo de Nossa Senhora da Abadia, em que lutam pelo uso coletivo de geradores necessários para a realização desta festa, como ritual de devoção, como encontro de experiências entre várias gerações.

## REFERÊNCIAS

BAIOCHI, MARI. **Kalunga: Povo da Terra**. Editora UFG: GO, 1995.

BRANDÃO, Carlos. Rodrigues. **De tão longe eu venho vindo: símbolos, gestos e rituais do catolicismo popular em Goiás**. Goiânia: Ed. UFG, 2004.

CARDOSO, J. A. **Comunidade Kalunga do Norte de Goiás recebe estudo com 'Identidade Visual e Manual de Uso', com objetivo de transferir valor histórico e cultural aos seus produtos e serviços**. Agência Sebrae de Notícias GO. 15.10.2010. Disponível no site: <http://www.go.agenciasebrae.com.br/noticia.kmf?canal=784&cod=10813879>. Acesso em março de 2013.

CARVALHO, ANDRÉ. **Cavalcante (GO) guarda parte do Brasil que poucos conhecem**. ASCOM/MDS. 16/04/2010. Disponível no site: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2010/abril/ministra-marcia-lopes-conhece-um-brasil-que-o-brasil-pouco-conhece>. Acesso em 30/05/2013.

IPHAN/UnB/Finatec. **Memórias de quilombolas Kalunga em romaria no Vão de Almas 2012/ 2013**, Livro organizado pela Professora Nancy Alessio Magalhães (no prelo).

JUNIOR, AUGUSTO RODRIGUES DA SILVA. **Festejo quilombola: o Kalunga, o divino, o verso**. IV ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. 28 a 30 de maio de 2008. Faculdade de Comunicação/UFBa, Salvador-Bahia-Brasil. Disponível no site: <http://www.cult.ufba.br/enecult2008/14640.pdf>. Acesso em 30/05/2013.

PORTAL DE CONVÊNIOS DO GOVERNO FEDERAL. **Proposta 1462611**. (s/d). Disponível no site: <http://api.convenios.gov.br/siconv/dados/proposta/1462611.html>. Acesso em março de 2013.

*Recebido em: 26/08/2013*  
*Aprovado em: 27/08/2013*

## RESENHA

# RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO 2013 - A ASCENÇÃO DO SUL: PROGRESSO HUMANO NUM MUNDO DIVERSIFICADO

Carlos Eduardo Pinto Santiago<sup>1</sup>

Desde 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) elabora relatórios com as principais tendências inerentes à promoção do desenvolvimento humano. A edição deste ano aborda a crescente importância dos países em desenvolvimento no cenário geopolítico mundial e como este processo suscita transformações institucionais necessárias para que o Indicador de Desenvolvimento Humano (IDH) nos países do Sul continue se elevando.

As seções iniciais destacam os pontos basilares do documento: i) o registro significativo de progresso de muitos países em desenvolvimento no que diz respeito ao crescimento econômico e ao desenvolvimento humano<sup>2</sup>, reposicionando-os no cenário mundial (a “ascensão do Sul”); ii) os traços comuns da estratégia política adotada pelos países que obtiveram êxito na promoção do desenvolvimento humano; iii) os desafios que podem interferir na continuidade do progresso observado; iv) a necessidade de adequação das estruturas de governança regional e mundial no sentido de incorporar a representatividade do Sul.

No primeiro capítulo, é traçado um panorama da situação do desenvolvimento humano, destacando-se que o conceito refere-se à possibilidade das pessoas ampliarem suas capacidades e escolhas. Neste sentido, é apontado que especialmente na última década os países convergiram para níveis mais elevados de desenvolvimento humano, ou seja, melhores indicadores de educação (escolaridade), saúde (longevidade) e rendimento (recursos necessários para uma vida digna). Apesar da situação favorável, o relatório faz algumas análises críticas: i) é importante combater as desigualdades<sup>3</sup> – de rendimento, educacionais e de saúde – nos países emergentes; ii) a crise financeira e seus desdobramentos poderão gerar políticas de austeridade que, se adotadas de forma irrestrita, serão capazes de impactar negativamente o avanço dos indicadores de desenvolvimento humano.

O documento faz uma autocrítica a respeito do mecanismo de aferição do

---

<sup>1</sup> Mestrando em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional na Universidade de Brasília, Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará e Analista Técnico do Sebrae Nacional.

<sup>2</sup> “Em geral, nenhum país apresentou um valor de IDH mais baixo em 2012 do que em 2000, ao contrário da década precedente, na qual 18 países registavam um valor de IDH mais baixo em 2000 do que em 1990” (página 12).

<sup>3</sup> “Praticamente um quarto do valor do IDH, ou seja, 23%, é perdido devido à desigualdade” (página 30).

desenvolvimento: o IDH. Ao mencionar o conceito de “competências sociais”, reconhece que “a abordagem do desenvolvimento humano tem sido essencialmente individualista, assumindo que o desenvolvimento consiste no alargamento das capacidades e liberdades individuais” (p. 36). Segundo o relatório, as identidades e escolhas individuais são afetadas por instituições sociais. A partir dessa compreensão, são abordados outros temas relevantes na matéria do desenvolvimento humano, como a integração social (questão de gênero, religião, etnias e raça) e a segurança humana.

O desempenho recente dos países emergentes está presente no segundo capítulo (“Um Sul mais global”). O Sul quase dobrou sua participação no comércio mundial de mercadorias entre 1980 e 2011 (25% e 47%, respectivamente); o comércio Sul-Sul, como proporção do valor global comercializado, mais do que triplicou nos últimos 30 anos (8% em 1980 e 26% em 2011); os países do sul aumentaram sua participação no Investimento Direto Estrangeiro (IDE) mundial em 30% (20% em 1980; 50% em 2010).

Ao longo do capítulo, são esboçadas situações em que avanços econômicos potencializam o desenvolvimento humano. As aquisições de empresas do Norte por grupos empresariais do Sul podem, por exemplo, impulsionar o capital humano dos países em desenvolvimento a partir da quebra de barreiras nos direitos de propriedade intelectual. Uma força de trabalho com maior nível de instrução pode atrair investimentos estrangeiros, a ponto de que seja criado um ciclo favorável de melhorias contínuas na infraestrutura educacional.

As interações Sul-Sul são complexas. No aspecto produtivo, por exemplo, o relatório argumenta que as potências do Sul podem influenciar negativamente parques industriais já consolidados e outros nascentes, especializados em produtos primários (perspectiva concorrencial). Em contrapartida, a lógica da complementaridade pressupõe que há benefícios mútuos para diferentes atores que se integram comercialmente. Já do ponto de vista dos intercâmbios tecnológicos, o PNUD aponta benefícios em serviços e produtos, como o acesso ao conhecimento e a medicamentos mais baratos. Além disso, a ascensão do Sul propicia maior equilíbrio em relação às normas, práticas e instituições de cooperação internacional. Como exemplo, o relatório cita o maior número de parceiros emergentes que podem cooperar com os países menos desenvolvidos em matéria de ajuda ao desenvolvimento – cenário favorável de acúmulo de reservas cambiais nos países do Sul: 6,8 trilhões de dólares, em 2011.

No terceiro capítulo, são discutidos os fatores que impulsionaram a ascensão do Sul. Apesar da diversidade de estratégias, o relatório indica três motores comuns: existência de um Estado proativo orientado para o desenvolvimento; capacidade de integração nos mercados mundiais; e inovação sustentada da política social.

Nos países em que se observa melhoria nas condições de vida da população está presente um “Estado orientado para o desenvolvimento”, com autoridade para formular e

aplicar políticas que articulam objetivos sociais e econômicos. Para além da correção de falhas de mercado e construção de redes de segurança, o Estado deve ser proativo, provocando e monitorando alterações no bem-estar social. Ou seja, deve definir prioridades, tendo em vista a fase de desenvolvimento observada em cada país, e não seguindo uma fórmula global. Em suma, as estratégias exitosas tiveram como denominador comum o investimento em serviços básicos (saúde, educação, etc.), o incentivo econômico a setores com vantagens comparativas, a prioridade à criação de empregos, a promoção de complementaridades entre Estado-mercado e uma estratégia gradual – de longo prazo – quanto às reformas institucionais.

Embora reconheça que a simples eliminação dos obstáculos ao comércio e ao investimento não repercute necessariamente em desenvolvimento, o relatório aponta a importância da abertura aos mercados comerciais como instrumento de reforço das capacidades individuais e competências empresariais<sup>4</sup>. O documento propõe que essa abertura se dê gradualmente, de acordo com a fase/situação exigida. Ademais, as iniciativas exitosas criaram competências industriais capazes de aproveitar as oportunidades no mercado internacional, principalmente produtos de nichos específicos. O PNUD reforça a imprescindibilidade do investimento nas competências das pessoas, de sorte que melhorias na qualidade dos processos e produtos possibilitem uma melhor inserção no cenário econômico mundial.

Ao postular que “o papel das políticas sociais no progresso do desenvolvimento humano torna-se tão importante como o das políticas econômicas” (p. 86), o PNUD explicita a terceira característica comum aos Estados orientados para o desenvolvimento: inovação sustentada da política social. Ressalta ainda, a importância das políticas públicas promoverem a igualdade de oportunidades, de sorte que não haja discriminação entre diferentes grupos (gênero, religião, etnia, etc.). A ausência de políticas sociais com o caráter universal pode ocasionar fraca coesão social e lenta redução da pobreza. O relatório defende, portanto, a prestação de serviços básicos e de qualidade nas áreas da educação e saúde, além de exemplificar iniciativas da China, Brasil, Índia, Chile e México para a integração de pessoas pobres na economia, a partir de programas de transferência de renda condicionada. Com relação a esta última tipologia de política, o relatório indica – a partir do depoimento do atual chefe do governo municipal de Nova Iorque, Michael Bloomberg – que o modelo adotado pelos países do Sul inspirou o Opportunity NYC Family Rewards, primeiro programa de transferência de renda adotado nos Estados Unidos.

No quarto capítulo, o relatório questiona a capacidade dos países emergentes continuarem a trajetória de progressão em termos de desenvolvimento humano, bem

---

<sup>4</sup> “[...] quase todos os países que registraram uma melhoria substancial no valor do IDH nas últimas duas décadas também se tornaram mais integrados na economia mundial” (página 76).

como outros países do Sul seguirem essa tendência. Para que isto ocorra, o PNUD entende que os países em desenvolvimento devem adotar quatro prioridades políticas. A primeira refere-se à equidade, principalmente às ações que busquem superar as desigualdades de gênero. Políticas educacionais que reduzam os desníveis de escolaridade entre homens e mulheres têm efeito positivo sobre a mortalidade infantil e a saúde dos idosos, além dos efeitos nas oportunidades econômicas.

A segunda prioridade diz respeito à maior responsabilização dos governos e ampliação das esferas de participação dos indivíduos na formulação e gestão das políticas públicas. Conseqüentemente, a negligência estatal pode ocasionar perda de legitimidade política. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Índice de Agitação Social aumentou em 54% dos 106 países pesquisados, entre 2010 e 2011, demonstrando expansão no descontentamento com os governos. Preço dos alimentos, desemprego, baixos salários e poluição ambiental representam fontes de pressão da sociedade civil junto aos governos, e a falta de habilidade de resposta dos mesmos pode resultar na eclosão de protestos de massas.

Fazer face aos desafios ambientais corresponde à terceira prioridade para os países em desenvolvimento, que necessitarão elevar o valor do IDH sem aumentar a pressão sobre os recursos do planeta. O PNUD avalia que tecnologias limpas inovadoras serão preponderantes neste processo e que desequilíbrios ambientais afetam especialmente países e comunidades mais pobres. O relatório também sugere correlação positiva entre catástrofes ambientais e pobreza extrema. Ou seja, avanços na redução da pobreza e progresso do IDH poderão ser extenuados ou até revertidos em caso de agravamento das calamidades ambientais, o que corrobora com a ideia de que “as ameaças ambientais situam-se entre os impedimentos mais graves ao incremento do desenvolvimento humano” (p. 99).

A quarta prioridade se refere à gestão das alterações demográficas. O PNUD alerta que os países mais ricos do Sul observarão um decréscimo no número de pessoas que auferem rendimentos devido ao envelhecimento populacional e à frequência escolar universal plena. A questão ganha ênfase quando se observa que as populações envelhecem atualmente de forma mais rápida do que no passado<sup>5</sup>. A trajetória de envelhecimento pode, todavia, ser atenuada por meio da adoção de políticas específicas, sobretudo as de saúde reprodutiva e educação. Além disso, os governos devem ser proativos na redução do desemprego, na promoção da produtividade do trabalho e na formulação de políticas que incluam mulheres e idosos no mercado de trabalho.

No último capítulo do relatório, o PNUD aponta que a ascensão do Sul requer

---

<sup>5</sup> Em oito de uma amostra de nove países em desenvolvimento, prevê-se que a percentagem da população idosa chegue aos 14% em 30 anos ou menos. A única exceção é a China, onde se espera que leve 50 anos ou mais (página 104).

uma reestruturação do sistema de governança global, de sorte que haja maior representação dos países emergentes. Soluções e iniciativas para remover os entraves inerentes às normas que regem o comércio mundial, às alterações climáticas e aos fluxos migratórios devem necessariamente envolver as “novas vozes vindas do Sul”. No decorrer do texto, são dados vários exemplos de como a ascensão do Sul suscita novos arranjos institucionais em nível da governança global. Em 2012, pela primeira vez o Fórum Mundial sobre Migrações e Desenvolvimento incorporou debates sobre as migrações Sul-Sul. O México foi o primeiro país a promulgar uma lei abrangente sobre alterações climáticas com intuito de diminuir emissões e instituir o setor de energias renováveis. Também são mencionados modelos alternativos de financiamento a níveis regionais adotados pelo Sul<sup>6</sup>.

Ao avaliar que “o Sul encontra-se consideravelmente sub-representado nessas instituições” (p. 114), o PNUD sugere que os países emergentes poderiam assumir a liderança na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, bem como menciona a intenção de criação do Banco de Desenvolvimento dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Propõe ainda uma Nova Comissão do Sul, tendo em vista que o novo contexto geopolítico do século XXI poderia culminar num arranjo institucional que reconheça “que a diversidade do Sul pode atuar como uma força conducente a um novo tipo de solidariedade, que visa acelerar o progresso do desenvolvimento humano nas próximas décadas” (p. 124).

Ao abordar o complexo cenário geopolítico mundial e a crescente influência do Sul, o PNUD contribui para o enriquecimento do debate acerca do desenvolvimento, principalmente por trazer à tona questões como alterações climáticas, tendências demográficas, necessidade de reformulação nos organismos internacionais de cooperação e outros assuntos que não compõem o IDH. Apesar de algumas questões não serem aprofundadas – como o fluxo de capitais e a interferência das redes de produção global nos diversos territórios –, o documento certamente serve como referência para os interessados em compreender o desenvolvimento e suas múltiplas perspectivas.

*Recebido em: 10/09/2013*

*Aprovado em: 11/09/2013*

---

<sup>6</sup> Chiang Mai (Ásia), Fundo Monetário Árabe, Banco de Reserva da Índia, Fundo Latino-Americano de Reservas, Corporação Andina de Fomento (páginas 118-120).

**RESENHA****PRIMEIRA MOSTRA DE CINEMA DO DESENVOLVIMENTO DO IPEA**Márcio Jorge Porangaba Costa<sup>1</sup>

A Mostra de Cinema do Desenvolvimento foi realizada entre 19 e 21 de março deste ano, durante a III Conferência de Desenvolvimento promovida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em Brasília. Seu caráter foi estritamente exibidor, ou seja, não houve premiação, nem tampouco restrição quanto ao ano, formato, gênero e duração do filme inscrito. O único requisito foi a abordagem da temática do desenvolvimento do país nos seus diversos aspectos. A curadoria selecionou 12 filmes com base na criatividade e na relevância para o desenvolvimento do Brasil, observando o tema abordado em cada um deles. Todos os filmes foram exibidos em formato digital. As produções selecionadas foram as seguintes:

**PERRENGUE**, direção de Murilo Azevedo (25 minutos): O filme nasce da indignação com o problema que virou marca registrada da cidade de São Paulo: o trânsito. Aborda dramas diários de quatro personagens de pontos distintos da região metropolitana: superlotação, estresse e perda de tempo.

**EFEITO RECICLAGEM**, direção de Sean Walsh (91 minutos): O filme revela o cotidiano das pessoas que fazem dos materiais recicláveis seu sustento e seu meio de integração social. Claudinês Alvarenga, responsável por uma família com mais de 25 filhos, vai rotineiramente ao bairro de Santa Efigênia, no centro de São Paulo, em sua Kombi, para coleta de materiais que podem ser vendidos em depósitos de recicláveis, situados em diversas áreas da cidade.

**EXPEDICIONÁRIOS**, direção de Otávio Cury (72 minutos): Nas margens do rio Xié, no norte da floresta amazônica, a 30 km da fronteira entre Brasil, Venezuela e Colômbia, uma pequena aldeia indígena se transforma em um hospital temporário com a chegada dos Expedicionários da Saúde. Trata-se de um grupo de cirurgiões voluntários da cidade de Campinas, São Paulo, que desenvolve um programa de cirurgias em regiões remotas da Amazônia brasileira. O filme, ao retratar os encontros entre médicos e pacientes, evidencia os extremos do país - o Brasil moderno e urbano dos médicos e a Amazônia selvagem dos pacientes.

**IBITIBOCA, DOBRA PRA LÁ**, direção de Felipe de Barros Scaldini (71 minutos): O documentário relata a ação do tempo na vida de importantes personagens de

---

<sup>1</sup> Economista, Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Alagoas, Doutorando em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da UnB.

um pequeno município do interior de Minas, a partir de uma transformação repentina de cenário que contrasta a simplicidade e a modernidade.

**OLHAR CONTESTADO**, direção de Fabianne Batista Balveddi (15 minutos): Este documentário aborda a Guerra do Contestado, disputa pela posse de terras na região sul do país, no início da República. Além de importante caráter histórico/documental, o filme se destaca pelo fato de ser aberto (filme e fontes disponibilizados livremente) e ter sido produzido com ferramentas livres.

**O CONTESTADO – RESTOS MORTAIS**, direção de Sylvio Back (118 minutos): Com o testemunho de trinta médiuns em transe articulado ao memorial sobrevivente e à polêmica com especialistas, esse filme se constitui no resgate mítico da chamada Guerra do Contestado (1912-1926). Esse conflito envolveu Paraná e Santa Catarina por questões de fronteira e disputa de terras e resultou em milhares de mortes, entre civis e militares, além da eclosão de um surto messiânico de grandes proporções.

**BRASIL VISTO POR DENTRO**, direção de Ananda Jyothi & Carini Binni (60 minutos): Documentário revelador sobre as potencialidades e desafios brasileiros, inspirado no livro “O Brasil visto por dentro” do indiano Vinod Thomas que viveu no país. Filmado na Amazônia, Rio de Janeiro, Brasília, Paraná e Índia, com a participação de Cristovam Buarque, João Paulo dos Reis Veloso, Marina Silva, Antonio Anastasia, Flávia de Oliveira, Vandana Shiva, Leonardo Boff, entre outros.

**CIDADE IMPROVISADA**, direção de Alice Riff (19 minutos): Este filme reúne 16 MC's brasileiros que fazem improvisação de RAP (Freestyle) sobre a cidade que vivem, seus problemas e questões. Nas batalhas de MC'S, um MC batalha contra o outro, para mostrar quem é melhor na improvisação. Neste filme, eles se juntam para batalhar contra os problemas da cidade e expressar suas opiniões.

**PLANO C**, direção de Cristiano Soares (27 minutos): O documentário explora o universo dos concurseiros, pessoas que mudam o rumo de suas vidas em busca de realização pessoal e profissional.

**NO FUNDO NEM TUDO É MEMÓRIA**, direção de Carlos Segundo (75 minutos): O filme aborda a história de um narrador-personagem que revela possuir um sonho – o de construir sua cidade. Ele se depara com a cidade velha de Nova Ponte que foi consumida pelas águas para dar lugar ao lago de uma hidrelétrica. Ainda no processo de construção de sua cidade, sua história se choca com a de outros personagens, moradores e não moradores da velha Nova Ponte. Várias diferentes memórias se cruzam: memórias inundadas pela água e pelo tempo, memórias registradas, memórias afetivas, memórias paralelas, e até mesmo inventadas.

**MENOS QUE NADA**, direção de Carlos Gerbase (105 minutos): Este filme é a história de Dante, um doente mental internado há dez anos em um hospital psiquiátrico. Ele é considerado um caso perdido, até que uma jovem médica decide tratá-lo. Ao

investigar o passado de Dante, surgem três personagens importantes: seu pai, uma amiga de infância e uma importante cientista. Nem todos eles querem revelar o que sabem.

**BRASIL ORGÂNICO**, direção de Kátia Klock e Lícia Brancher (58 minutos): Documentário sobre a cadeia de alimentos orgânicos - do produtor ao consumidor. Uma viagem pelos biomas brasileiros, contando histórias de pessoas que tem na agricultura, na pecuária ou no extrativismo sustentável o seu meio de vida.

Espera-se que iniciativas como a Mostra de Cinema do Desenvolvimento, promovida pelo Ipea, possam ser ampliadas, na perspectiva de subsidiar a compreensão da temática do desenvolvimento em seus diversos aspectos.