

# RPD



**Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional**

Volume 02  
Número 03  
Dezembro, 2014

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

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

Cyntia Sandes Oliveira – UnB  
Edison Bewiahn – UnB  
Humberto Santana Jr – UnB  
Raquel Koyanagi – UnB  
Renata Callaça G. dos Santos – 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  
Joo-Young Lee – Universidade de Seoul  
Jair do Amaral Filho – UFC  
José Walter Nunes – UnB  
Maria de Fátima R. Makiuchi – UnB  
Ricardo Wahrendorff Caldas – UnB  
Rodrigo Pires de Campos – UCB

## Pareceristas Ad Hoc

Ana Cristina Nassif Soares  
Camilo Negri  
Fabio Scorsolini-Comin  
Igor Castellano da Silva  
Leandro de Carvalho  
Leila Chalub Martins  
Maria de Fátima Souza e Silva  
Nathaly Silva Xavier Schütz  
Tatiana Machiavelli Carmo Souza  
Perla Carolina Ieal Silva Müller  
Gustavo Libério de Paulo

Ana Elizabeth Neirão Reymão  
Daniel Marcelino da Silva  
Fernanda Natasha Bravo Cruz  
Inês da Silva Moreira  
Leides Barroso Azevedo Moura  
Luis Fernando Macedo Bessa  
Maria Madalena Gracioli  
Paulo Fernandes Baia  
Thadeu de Souza Brandão  
Ricardo Castro Rabello  
Nilton Marques Oliveira

## Revisão de Texto

Antonio Alves de Siqueira Junior  
Edison Bewiahn  
Leonildes Nazar  
Luiz Fernando Koyanagi

**Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional**, 3ª Edição, Número 03, jul-dez 2014. – Brasília: Universidade de Brasília (UnB), Centro de Estudos Avançados multidisciplinares (CEAM), Corpo Discente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional. Foto da Capa: Renata Alves

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.

Thais Mere Marques Aveiro<sup>1</sup>

É com grande satisfação que lançamos este terceiro número da Revista Perspectivas do Desenvolvimento (RPD), momento em que a Revista celebra seu primeiro ano.

No decorrer deste ano, a RPD tem sido palco de importantes reflexões acerca do desenvolvimento. A edição de número 3 da Revista retrata, com propriedade, a diversidade de perspectivas acerca da temática e corrobora o importante papel conquistado pela publicação nesse debate. Esta edição traz em seus onze artigos, entrevista, ensaio fotográfico e resenha, os diferentes olhares sobre o Desenvolvimento.

O artigo *Desdobramentos jurídicos contemporâneos na literatura institucionalista sobre desenvolvimento*, abre a edição apresentando os desdobramentos jurídicos contemporâneos no debate sobre desenvolvimento com duas vertentes da literatura institucionalista – *ambientes* e *arranjos institucionais*. Nesse debate, Hugo Pena e Márcio Valadares buscam contribuir para aproximação de debates que se desenrolam em áreas diferentes, e em especial, promover contatos entre perspectivas econômicas e jurídicas acerca do papel das instituições no desenvolvimento.

Em *Indicadores alternativos de desenvolvimento econômico, social e ambiental e as resistências à sua utilização*, Eivelton Guizzardi, Giovani de Oliveira, Bruno Oliveira e Duarte Rosa Filho apresentam um ensaio teórico acerca dos novos indicadores alternativos e complementares ao Produto Interno Bruto (PIB) para mensurar o desenvolvimento das nações ou regiões. Os autores argumentam que esses indicadores mostram a necessidade de ações políticas focadas na melhoria da qualidade de vida das pessoas, na redução da desigualdade social e na sustentabilidade ambiental, o que, muitas vezes, adotarem-na sua não adoção pelos governantes. Eles observam que a utilização dos indicadores alternativos leva a um diagnóstico mais preciso sobre as

---

<sup>1</sup> Doutoranda em cotutela pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM/UnB) e Université Paris 13, analista em Ciência & Tecnologia da CAPES, Bolsista CAPES.

condições de vida das pessoas, contudo, concluem que as mudanças virão apenas com uma discussão teórica quanto ao papel do Estado e dos mercados.

O artigo *Os desafios do desenvolvimento brasileiro para o século XXI*, analisa o crescimento do país a partir de indicadores socioeconômicos com ênfase na necessidade de aumento dos níveis atuais de investimento do país e na revitalização do setor industrial fortemente dependente de inovação tecnológica. Com base em dados quantitativos, como os ora apresentados e discutidos, Darly da Silva acena para a necessidade de o Governo traçar as políticas que nortearão o modelo de desenvolvimento do Brasil nas próximas décadas. Ainda sobre os desafios do Brasil, Natasha Silva e Pedro Brancher fazem um balanço da política econômica e externa do Governo Lula. Os autores do artigo *Economia e política externa: um balanço do Governo Lula (2002-2010)* discorrem acerca da retroalimentação entre economia e política externa demonstrando que a inserção internacional do Brasil nesse período fundamentou-se no projeto econômico calcado no crescimento com distribuição de renda.

Livia Liria Avelhan, no artigo *A presença brasileira na África: um estudo sobre o Programa Embrapa-Moçambique*, reflete acerca do crescimento da Cooperação Sul-Sul (CSS) e principalmente da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) no continente africano como um dos elementos centrais da política externa brasileira, a partir do governo Lula. A autora analisa um dos projetos de cooperação prestada pelo Brasil a Moçambique, o Programa Embrapa-Moçambique, com destaque para um de seus componentes, o ProSavana, verificando quais de suas características permitem que ele seja identificado como um projeto de vertente exploratória e subimperialista e quais indicam a prática da cooperação para o desenvolvimento.

Leonildes Nazar no artigo *O papel da lusofonia das relações entre Brasil e Angola* apresenta a lusofonia por meio de um debate teórico e ontológico investigando como seu aspecto identitário implica em antagonismos, tensões e expectativas entre esses países.

Já *Promoção de envelhecimento ativo: o caso da universidade sênior de Mafra* traz para o debate a questão da intensificação do envelhecimento e o

crescimento das pessoas com mais de 65 anos tendo como foco a sociedade portuguesa. Katia da Silva analisa a qualidade de vida, os laços familiares, a sociabilidade e as oportunidades de participação social desses indivíduos. A autora relata que, no estudo realizado acerca da atuação da universidade sênior de Mafra, constatou-se a contribuição para a existência de um ambiente com mais autonomia e liberdade que são vivenciados de forma coletiva por esse grupo.

Sob a perspectiva de Sociedade e Cultura, Josaida Gondar e Rosimere Cabral em *Bibliotecas de Alexandria: a produção dos conhecimentos a partir de Gabriel Tarde* analisam as suas formações e manutenções sob o prisma da produção dos conhecimentos e possíveis usos políticos da memória mítica. As autoras discutem ainda a questão da socialização de informações durante o movimento da Primavera Árabe a partir das ideias de Gabriel Tarde sobre a produção, preservação e socialização de conhecimentos.

Ainda sobre formação cultural, mas com enfoque nas identidades, Silvana Bagno, Sérgio Silva e Diana Pinto apresentam o senso de pertencimento e de sentido de lugar atribuído pelos antigos moradores da comunidade do Fallet em Santa Teresa, a partir de suas narrativas, memórias e experiências. A partir da escuta das memórias desse grupo de idosos e da literatura sobre favelas confirmou-se o discurso discriminatório e a conotação pejorativa do termo favelado. Comprovou-se, contudo que contar suas lembranças e experiências contribui não só para o fortalecimento de suas identidades, mas também para a ressignificação do seu habitat. Em *Memórias, Identidades e pertencimento de um grupo de moradores da comunidade do Fallet, bairro de Santa Teresa, cidade do Rio de Janeiro* vislumbra-se um intuito de resgatar, dignificar e difundir a identidade deste lugar como uma comunidade que possui inúmeros recursos humanos e culturais.

O décimo e o décimo primeiro artigos apresentam seu foco no desenvolvimento infantil. Em *Criança em Acolhimento Institucional: Percepções quanto à estrutura e dinâmica de sua família*, Paula Monteiro, Hilda de Freitas e Celina Magalhães investigam, por meio de um estudo de caso no estado do Pará, as percepções quanto à estrutura e à dinâmica familiar de uma criança em acolhimento institucional. A partir do Family System Test (FAST) e de um

formulário de caracterização adaptado, para análise sócio-demográfica do participante os dados foram coletados e cotejados. Como resultado, as autoras trazem uma importante reflexão acerca das estruturas familiares e do papel da criança nesse contexto. Nesse mesmo sentido, o artigo *Produções orais de crianças sobre o acolhimento institucional* analisa a fala dessas crianças em acolhimento no tocante às suas preferências por atividades, pares e locais. Por meio de entrevistas semi-dirigidas, Raquel Plátilha e Celina Magalhães analisaram as preferências das entrevistadas apresentando possíveis sugestões para melhoria do ambiente institucional.

A interface entre desenvolvimento e gênero é abordada por Marcelo de Britto em *Os Movimentos de Mulheres na Mudança do Paradigma do Controle da Natalidade no Brasil em 1984*. No artigo o autor analisa a atuação dos movimentos de mulheres na criação do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), em 1984, em contraposição ao paradigma do controle da natalidade sob a perspectiva do ambiente internacional com a influência de conferências internacionais de população, instituições internacionais financiadas pelos países do primeiro mundo, a atuação dos Estados Unidos, das Nações Unidas, e no ambiente doméstico com a criação do movimento feminista, das conferências de mulheres realizadas, da imprensa feminista, da crise sanitária e da ambiguidade do governo brasileiro diante o tema.

Também nessa temática, Humberto Santana Junior, do Conselho Editorial, realizou uma entrevista centrada no papel que as mulheres têm na sociedade e sua luta por espaço de participação e decisão com a Dra. Nadine Gasman, representante do Escritório da ONU Mulheres no Brasil.

Na sessão de Ensaio Fotográficos – *C'est la vie au Brésil* – de Humberto Santana Junior e Renata Alves nos brinda com a comovente estória de Nesly Exantus que bem representa o penoso cotidiano dos imigrantes haitianos no Brasil, suas dificuldades de deslocamento para chegar ao país e a luta para aqui se estabelecerem na esperança de aqui encontrarem melhores condições de vida.

Esta edição traz ainda a resenha do livro *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty* elaborada por Thais Aveiro em que resume como

os autores do livro buscam explicar o processo de desenvolvimento ou estagnação das nações. A formação de cada sociedade leva à formação de instituições, que conduziram ao êxito econômico os países ricos ou conduzem ao descompasso os países pobres.

É com essa diversidade de olhares de nossos artigos, ensaio, entrevista e resenha que convidamos você a abrir-se às distintas perspectivas do desenvolvimento. **Boa leitura!!!**

## ARTIGOS

### **Desdobramentos jurídicos contemporâneos na literatura institucionalista sobre desenvolvimento**

Hugo Pena  
Márcio Valadares.....10

### **Os desafios do desenvolvimento brasileiro para o século XXI**

Darly Henriques da Silva  
Natan Marques Furtado.....33

### **Economia e Política Externa: um balanço do governo Lula (2002-2010)**

Natasha Pergher Silva  
Pedro Txai Brancher.....63

### **Indicadores alternativos de desenvolvimento econômico, social e ambiental e as resistências à sua utilização**

Erivelton Guizzardi  
Giovani Costa de Oliveira  
Bruno Silva Oliveira  
Duarte de Souza Rosa Filho.....85

### **A presença brasileira na África: um estudo sobre o Programa Embrapa-Moçambique**

Livia Liria Avelhan.....107

### **O papel da lusofonia nas relações entre Brasil e Angola**

Leonildes Nazar.....133

### **Promoção do envelhecimento ativo: o caso da Universidade Sênior de Mafra**

Kátia Cristina Leal da Silva.....160

### **Bibliotecas de Alexandria: a produção dos conhecimentos a partir de Gabriel Tarde**

Josaida de Oliveira Gondar  
Rosimere Mendes Cabral.....187

**Memórias, identidades e pertencimento de um grupo de moradores da comunidade do Fallet, bairro de Santa Teresa, cidade do Rio de Janeiro**

Silvana Bagno  
Sérgio Luiz Pereira Silva  
Diana Souza Pinto.....203

**Produções orais de crianças sobre o acolhimento institucional**

Raquel da Costa Plátilha  
Celina Maria Colino Magalhães  
Janari da Silva Pedroso.....221

**A participação dos movimentos de mulheres na mudança do paradigma do controle da natalidade no Brasil até 1984**

Marcelo Andreas Faria de Britto.....239

**ENTREVISTA**

**Entrevista com Nadine Gasman**

Humberto Santana Junior.....259

**ENSAIO FOTOGRÁFICO**

**C'és la vie au Brésil**

Renata Eloá Miranda Brandão Alves  
Humberto Santana Junior.....264

**RESENHA**

**Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty**

Thais Mere Marques Aveiro.....271

## Desdobramentos jurídicos contemporâneos na literatura institucionalista sobre desenvolvimento

Hugo Pena<sup>1</sup>  
Márcio Valadares<sup>2</sup>

### Resumo

O artigo objetiva situar desdobramentos jurídicos contemporâneos no debate sobre desenvolvimento com duas vertentes da literatura institucionalista, caracterizadas como literatura dos ambientes institucionais e dos arranjos institucionais. Num primeiro momento, o texto diferencia análises “de mercado” e “institucionalistas” acerca do desenvolvimento. Em seguida, apresenta os principais contornos das abordagens dos ambientes institucionais, com foco nas ideias de Douglass North, e dos arranjos institucionais, voltando à atenção as contribuições de Ha-Joon Chang e de Peter Evans. Por fim, procede-se à descrição dos principais contornos da Análise Econômica do Direito, do Novo Direito e Desenvolvimento e da Análise Jurídica Econômica, que são perspectivas jurídicas interdisciplinares sobre instituições e desenvolvimento. Dado que o desenvolvimento é multifacetado, a contribuição que o artigo pretende apresentar é a aproximação de debates que se desenrolam em áreas diferentes, e em especial, promover contatos entre perspectivas econômicas e jurídicas acerca do papel das instituições no desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento; Instituições; Análise Econômica do Direito; Novo Direito e Desenvolvimento; Análise Jurídica da Política Econômica.

### Introdução

Existe um debate a respeito do lugar e do formato das instituições jurídicas e sua relação com o funcionamento dos mercados e o desenvolvimento. No Brasil, atualmente, discussões do tipo envolvem literaturas como a Análise Econômica do Direito (AED), o Novo Direito e Desenvolvimento (NDD) e a Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE). Cada uma destas correntes tem pontos de contato e distanciamento com as demais.

A importância das instituições jurídicas para o desenvolvimento, no entanto, nem sempre foi objeto de maior atenção. Por um tempo, nem a

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito, Estado e Constituição na Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito, área de Relações Internacionais, pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Foi professor e coordenador do Curso de Direito do Centro Universitário do Cerrado Patrocínio (Unicerp), tendo lecionado também na Faculdade Pitágoras, Unidade Divinópolis, e na Universidade de Itaúna. Atualmente, é bolsista de doutorado da CAPES, em regime de dedicação exclusiva.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito pela Universidade de Brasília. Participou de curso de extensão sobre Direito e Regulação do Mercado Financeiro na London School of Economics and Political Science. Procurador do Banco Central do Brasil em Brasília.

literatura sobre desenvolvimento considerou “instituições” como variável relevante, nem a literatura jurídica dedicou-se ao problema do desenvolvimento.

Prevalecia, quanto a este, aquilo a que Ronaldo Fiani (2011) se refere como “abordagem dos mercados”. Tributária do “equilíbrio geral de mercado” de Léon Walras, esta visão ortodoxa depositava forte crença na capacidade de ajustes espontâneos dos atores nos mercados. As interações entre pessoas, nesse sentido, seriam coordenadas automaticamente por meio do mecanismo de preços. Nesta concepção, ainda que os agentes econômicos buscassem apenas seus próprios interesses, os resultados de suas interações nos mercados seriam socialmente benéficos. Com liberdade para trocas, haveria maior especialização, mais divisão social do trabalho, mais produtividade, e, portanto mais renda. O domínio econômico é encarado como essencialmente “privado”: a interferência do Estado é indevida e classificada como “distorção”. A receita para o desenvolvimento é, portanto, o funcionamento ótimo e desimpedido dos mercados.

É de se notar que mesmo a posição econômica mais ortodoxa pressupõe certos elementos jurídicos na base de seus raciocínios, como a segurança da propriedade e dos contratos. A diferença entre a “abordagem dos mercados” e as abordagens institucionalistas do desenvolvimento consiste em que as instituições não são pressupostas: são, elas mesmas, variáveis que afetam o desenvolvimento.

A abordagem institucionalista do desenvolvimento foi fortemente influenciada pelas contribuições de Douglass North. O foco de North esteve na influência do grau de proteção da propriedade privada sobre o desenvolvimento dos países. De modo simplificado, pode-se afirmar que sua principal recomendação para os países consiste em criarem-se políticas públicas que favoreçam a segurança e a previsibilidade dos negócios, via fortalecimento da propriedade privada e dos contratos. Sua abordagem é classificada por Fiani (2011) como perspectiva que enfatiza *ambientes institucionais* de forma mais geral.

Em contraste, há uma vertente da literatura institucionalista que se caracteriza pela atenção aos *arranjos institucionais*, mais específicos, e que

conta com autores como Peter Evans e Ha-Joon Chang. Em comum, estes autores rejeitam a ênfase excessiva nos direitos de propriedade, e depositam importância nas interações entre Estado e sociedade para fins de desenvolvimento, tendendo a rejeitar receitas uniformizadas para todos os países.

E o direito? Como ingressa neste debate? Responder a esta pergunta é o principal propósito deste artigo. Para tanto, o texto procede da seguinte maneira. Primeiro são sucintamente expostos os contornos das abordagens institucionalistas dos *ambientes* e dos *arranjos institucionais*. Isto se faz por meio de breve panorama das ideias centrais de Douglass North, Peter Evans e Ha-Joon Chang. Em seguida, são apresentadas as vertentes jurídicas que se ocupam do problema do desenvolvimento: a AED, o NDD e a AJPE. Busca-se, ao fazê-lo, compará-las entre si, e estabelecer pontos de contato com as literaturas dos ambientes e dos arranjos institucionais. Ou seja, busca-se identificar suas progenias.

A questão do desenvolvimento é multifacetada. É importante, neste sentido, conectar os debates que ocorrem em diferentes áreas. A contribuição que este artigo pretende apresentar é a aproximação dos debates sobre desenvolvimento que correm na economia e no direito, e que dão ênfase ao papel das instituições.

Cumprе ressaltar, antes de passar à próxima seção, que as traduções de citações de obras em língua estrangeira foram feitas livremente para o português, tendo-se optado por manter o texto em um só idioma.

## **Duas linhagens institucionalistas sobre desenvolvimento: ambientes e arranjos institucionais**

Esta seção tem como propósito abordar uma divisão existente na literatura institucionalista sobre desenvolvimento. De um lado, há a vertente dos *ambientes institucionais*. De outro, a dos *arranjos institucionais*. Para este fim, o texto faz breve panorama dos aspectos centrais das contribuições de Douglass North, associado à primeira vertente, e de Peter Evans e Ha-Joon Chang, cujas

ideias enquadram-se na segunda linhagem. É importante começar pela diferenciação entre ambientes e arranjos institucionais.

Segundo Fiani (2011), o plano mais geral e abstrato das instituições é o *ambiente institucional*: a Constituição, o direito de propriedade, os direitos fundamentais etc. Ele não é caracterizado por transações específicas. Já o plano mais local e concreto é o dos *arranjos institucionais*, que definem "a forma particular como um sistema econômico coordena um conjunto específico de atividades econômicas." (2011, p. 4) Assim, por exemplo, escolas de ensino técnico para capacitação profissional, linhas de crédito subsidiadas por incentivos governamentais e parcerias público-privadas são componentes dos *arranjos institucionais*.

### *Principais contornos da literatura dos ambientes institucionais*

A literatura dos *ambientes institucionais* estabelece forte relação entre a definição e garantia dos direitos de propriedade e o desenvolvimento (Fiani, 2011, p. 63). Em essência, direitos de propriedade bem definidos e garantidos funcionariam como a base institucional para o mecanismo de mercado entrasse em operação: os indivíduos teriam estímulos para buscar a atividade econômica, certos de poderem manter a titularidade sobre os resultados obtidos. Há, aqui, uma sutileza nesta abordagem institucionalista: no fundo, a receita consiste em criar *ambientes institucionais* ancilares ao livre funcionamento do mercado. O verdadeiro motor do desenvolvimento continua a ser o mercado. Nisto, há certa proximidade entre a literatura dos ambientes institucionais e a abordagem dos mercados. A diferença consiste em que, ao passo que a primeira toma as instituições como variáveis relevantes para a análise (o formato das instituições importa para o desenvolvimento), a segunda pressupõe o bom funcionamento destas instituições.

Na perspectiva de Douglass North, as instituições fornecem a *estrutura de incentivos* em uma economia. A depender dos incentivos existentes, a economia pode crescer, estagnar-se ou declinar (1991, p. 97). Se os custos de transacionar forem baixos, haverá estímulo às trocas, mais especialização dos agentes econômicos, e, portanto mais produtividade (1991, p. 33) Ou seja,

haverá desenvolvimento. Pelo contrário, se as instituições impuserem altos custos de transação, a tendência será a de se causarem recessões. O problema do desenvolvimento passa a ser, em North, o de encontrar as causas dos custos de transação, e de fazer reformas para diminuí-los.

Em geral, a receita para reformas é a mesma, e independe do país ou do contexto em que se insere. Para North, uma das principais fontes de custos altos de transacionar está nas incertezas que a definição ou a proteção fraca dos direitos de propriedade privada gera. Sem a segurança de poder apropriar-se dos benefícios das transações econômicas, os indivíduos são desestimulados a interagir nos mercados. Por que investir, se não se tem a previsibilidade de lançar mão dos frutos do investimento? Por que vender, se não se sabe se será pago pela mercadoria entregue?

Outra fonte de custos de transação está nas incertezas relacionadas aos contratos. Se os contratos forem bem protegidos, os custos para conseguir o seu cumprimento serão menores. Os credores, neste sentido, terão mais segurança e facilidade para forçar o cumprimento por parte de seus devedores. Se o cumprimento dos contratos for incerto ou mais dificultoso, haverá menos estímulos à atividade econômica (1991, p. 54). Em decorrência disto, North vê como necessária a existência de uma autoridade forte – o Estado – que centralize a coerção e garanta o cumprimento dos contratos (1991, p. 59).

A abordagem de North não pode ser interpretada, no entanto, como sendo favorecedora do ativismo estatal na promoção do desenvolvimento. O papel do Estado é prover o ambiente institucional favorável às transações comerciais, ao livre mercado, e não interferir diretamente no domínio econômico. Como Fiani critica, a proposta de North pressupõe que, havendo forte definição e garantia da propriedade e dos contratos, “tudo estará resolvido” (Fiani, 2011, p. 195). Ou seja, deposita-se crença de que, dado o ambiente institucional “correto”, os custos de transação serão reduzidos, o mercado funcionará de maneira ótima, e se encarregará de operar a “mágica do desenvolvimento”.

Um exemplo contemporâneo de literatura desenvolvimentista associada aos ambientes institucionais está nas contribuições de Daron Acemoglu e James Robinson (2012). Por meio da identificação e classificação de instituições

econômicas e políticas extrativas e inclusivas, os autores identificam ambientes institucionais propícios aos círculos virtuosos ou viciosos de desenvolvimento. De modo geral, a obra destes autores associa o caráter benéfico das instituições para a promoção do desenvolvimento a sua capacidade de favorecer o livre funcionamento dos mercados. Assim como em North, as instituições “corretas”, a serem adotadas pelos países, são aquelas que permitem a atuação desimpedida dos agentes nos mercados.

### *Principais contornos da literatura dos arranjos institucionais*

Em contraste com a perspectiva de North, autores da linhagem dos *arranjos institucionais* associam o problema do desenvolvimento à dificuldade de superar problemas de *divisão do trabalho* na sociedade. Cabe explicar o ponto. A produção de bens e serviços, numa economia de mercado, está dividida em diferentes etapas produtivas, envolvendo diversas empresas e indivíduos. A transação, neste contexto, envolve “a passagem de um ativo através da fronteira que separa duas atividades econômicas distintas”, mas economicamente conectadas (Fiani, 2011, p. 65). Assim, por exemplo, a produção moveleira envolve, ao menos, a extração de madeira, seu beneficiamento, montagem e venda para o consumidor final. Todas estas etapas são ainda intermediadas por serviços de transportes. Os custos de transação residiriam nas dificuldades de as diferentes atividades produtivas interdependentes interagirem.

Assim, o aumento no grau de divisão do trabalho exige que mais bens e serviços sejam transferidos entre as diferentes etapas dos vários processos produtivos, e que essa transferência se dê de forma cooperativa e não conflituosa. O problema passa a ser então saber que tipo de arranjo institucional tem a capacidade de realizar essa transferência de forma adequada. (Fiani, 2011, p. 66)

A diferença de foco, passando dos *ambientes* para os *arranjos* institucionais, reflete-se diretamente numa mudança na concepção do papel do Estado na economia e na organização da própria sociedade. Ao passo que a literatura dos *ambientes* institucionais reserva papel de certa forma passivo ao Estado, que não deve intervir no domínio econômico, a literatura dos *arranjos*

institucionais atribuí-lhe protagonismo nas iniciativas para o desenvolvimento. Como resultado, a ênfase desta literatura não é a forte proteção dos direitos de propriedade ou dos contratos, mas a maneira como o Estado e a sociedade interagem na busca de arranjos institucionais adequados a promoção do desenvolvimento segundo cada contexto específico, tendendo a rejeitar soluções de aplicação universal.

Peter Evans é um dos autores que Fiani (2011) classifica como pertencentes à linhagem dos *arranjos* institucionais. Evans não despreza a importância da proteção dos direitos de propriedade para o desenvolvimento, mas discorda do peso que North atribuiu a este fator. Para Evans, não se pode dizer que um modelo de proteção da propriedade privada vá gerar desenvolvimento sem olhar para as especificidades de cada contexto. Tampouco seria adequado classificar os modelos de desenvolvimento como “melhores” ou “piores” a partir da forma como a propriedade é definida (Evans, 2007, p. 37).

Ao invés de focalizar direitos de propriedade, a abordagem de Evans é voltada à discussão de “casos concretos de intervenção do Estado no desenvolvimento industrial” (Fiani, 2011, p. 199), sem que haja a proposição de soluções institucionais universais (*one-size-fits-all*, ou “tamanho único”) para o desenvolvimento. Afastando-se da abordagem de mercados, Evans identifica três motivos para a necessidade de intervenção do Estado na economia: “(1) superação de falhas de mercado; (2) superação de resistências sociais ao processo de desenvolvimento econômico; (3) superação de resistências sociais à redistribuição de renda na sociedade.” (Fiani, 2011, p. 200) Evans, porém, não enxerga a intervenção do Estado como solução automática ao problema do desenvolvimento: “o fato de que a racionalidade administrativa do Estado se faz necessária não significa que ela será aplicada de forma adequada e eficaz.” (Fiani, 2011, p. 201).

Segundo Evans, muito da literatura institucionalista sobre o desenvolvimento pressupõe que as únicas instituições relevantes seriam aquelas diretamente envolvidas na facilitação das transações nos mercados. Evans apelida essa pressuposição de “*market as magic bullet*” (1997, p. 2), ou seja, de mercado como solução mágica. Passando a um nível de análise mais específico,

o autor propõe que instituições sociais, como o *capital social* (significando a reputação de uma pessoa ou organização) importam. Os negócios são facilitados quando as pessoas confiam umas nas outras. Ao lado dessas instituições, as iniciativas estatais tampouco podem ser desprezadas: partindo de exemplos de desenvolvimento acelerado no Leste Asiático nas últimas décadas do século XX, Evans confere importância ao ativismo estatal.

Na perspectiva do autor, não basta que o Estado seja forte. É necessário que ele tenha certo grau de autonomia em relação à classe governante. A autonomia é apresentada como condição necessária ao desenvolvimento, mas não é suficiente. A proposta do autor é a de que haja *sinergia* entre o público e o privado (1997, p. 3). A sinergia entre Estado e sociedade pode atuar como catalisadora do desenvolvimento.

Como Fiani ressalta, ao passo que o Estado detém grande poder de transformação das relações econômicas e sociais, “os agentes privados que são afetados pelas políticas de Estado conhecem melhor a sua realidade do que as agências do Estado” (Fiani, 2011, p. 208). Para a ortodoxia econômica, a constatação de que os particulares conhecem sua realidade melhor do que os formuladores de políticas é uma receita para que o Estado não interfira na economia. Já em Evans, esta constatação é usada como ressalva para que os arranjos institucionais construídos pelo Estado levem em conta as visões dos envolvidos em cada setor econômico específico.

A identificação da necessidade de interações entre Estado e sociedade para fins de desenvolvimento sugere que a *coordenação* dos interesses por mecanismos que não o dos *mercados* é necessária. Pode-se interpretar que a afirmação de Evans consiste em dizer que o mecanismo de preços nem sempre leva à superação espontânea dos custos de transação associados à divisão do trabalho na sociedade. Ou seja, nem sempre os empecilhos para as dificuldades de interação entre os diferentes setores econômicos são automaticamente superados. A saída são os arranjos institucionais específicos, estruturados por parcerias entre Estado e os diferentes setores econômicos ou sociais, como forma de superação dos custos de transação associados à divisão do trabalho. Nota-se, neste receituário, maior espaço para o protagonismo estatal na promoção do desenvolvimento do que na perspectiva de North.

Outro autor cuja produção se insere na literatura dos arranjos institucionais é Ha-Joon Chang. Em *Kicking away the ladder* – chutando a escada –, Chang (2003) dedica-se a desconstruir a ideia de que um conjunto de instituições voltado à diminuição dos custos de transação e ao incremento das trocas comerciais baste para o desenvolvimento econômico. Em sua visão, os países economicamente desenvolvidos recomendam para as demais instituições que eles mesmos não adotaram no seu processo de desenvolvimento. Baseado em evidências empíricas, demonstra que livre comércio, rígida proteção aos direitos de propriedade, tutela da propriedade intelectual e a própria democracia tal como hoje é concebida, entre outras instituições tidas como essenciais à prosperidade dos países, não estiveram presentes nas economias desenvolvidas até que elas passassem a merecer semelhante classificação. Estas instituições vieram *depois*.

Esta argumentação configura a crítica ao que Chang se refere como *Global Standard Institutions* (GSI), ou instituições de “tamanho único” (*one-size-fits-all*), que acarretam, segundo o autor, perigosa negação da diversidade institucional. Especificamente, a crítica de Chang é dirigida a instituições da cooperação econômica internacional, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que articulam propostas de reformas domésticas nas instituições dos Estados (sobretudo periféricos) de forma a ocasionar a chamada “convergência” ou “harmonização” institucional. Segundo Chang, os proponentes de GSI acreditam que há certas formas de instituições que todos os países têm que adotar para sobreviver num mundo globalizado (2007, p. 20).

Entre os principais pontos enfatizados por instituições como o Banco Mundial, o FMI e a OCDE estão os direitos de propriedade privada. Chang faz uma crítica da limitação do discurso do desenvolvimento a este aspecto. Na compreensão do autor, não há por que afirmar que o modelo de propriedade *privada* seja superior aos que lhe são alternativos (2007, p. 23). Por exemplo, num contexto em que valores egoístas não imperam na cultura local, a proteção da propriedade *privada* pode não ser a melhor instituição. A investida não é contra a ideia de proteção da propriedade em si, mas contra a receita de

*convergência* institucional em torno de um só modelo. Formas comunais de propriedade podem ser mais adequadas a contextos específicos. O ponto central é a crítica à generalização de modelos únicos como receitas de desenvolvimento aplicáveis a todos os países (Chang, 2007, p. 11).

A desconfiança quanto a modelos únicos leva também a que Chang critique práticas de mimetismo institucional (2007, p. 29). Para ele, as instituições que funcionam em um contexto podem não funcionar em outro, dadas as especificidades políticas, econômicas, culturais e jurídicas de cada cenário.

Observa-se que as abordagens de Chang e de Evans trazem em comum a desconfiança a respeito de receitas que propõem ambientes institucionais meramente ancilares ao livre funcionamento do mercado. Não apenas enfatiza-se a necessidade de se buscarem arranjos institucionais adequados a cada contexto específico, como também se atribui papel de importância às iniciativas estatais na economia e na sociedade para fins de desenvolvimento. Estabelece-se no debate sobre o desenvolvimento, desta forma, forte contraste entre as literaturas dos ambientes e dos arranjos institucionais.

Estes desdobramentos ocorreram sobretudo no campo do conhecimento *econômico*. A próxima seção identifica perspectivas de orientação *jurídica* acerca do debate sobre desenvolvimento. Em comum, está o elemento da ênfase nas instituições. É evidente, como se verá, que estas perspectivas jurídicas valem-se de olhares interdisciplinares, conjugando elementos da economia, do direito, e de outras áreas do saber. Nisto, se diferenciam do discurso jurídico tradicional, de matizes conceitualistas e formalistas, e para o qual o desenvolvimento seria um problema *econômico*, "externo" ao direito.

### **Perspectivas jurídicas do debate institucionalista sobre desenvolvimento**

O objetivo desta seção é apresentar os contornos gerais de correntes jurídicas que, desprendendo-se do formalismo e do conceitualismo do discurso jurídico tradicional, valeram-se da interdisciplinaridade para abordar relações entre instituições econômicas e jurídicas, e assim posicionar-se sobre o formato

de políticas públicas propícias ao desenvolvimento. São considerados os contornos principais da Análise Econômica do Direito (AED), o Novo Direito e Desenvolvimento (NDD) e a Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE).

### *Análise Econômica do Direito (AED)*

A AED, também conhecida como *Direito e Economia* ou *Law & Economics*, tornou-se uma perspectiva bastante influente a respeito do formato de políticas públicas, com curso em espaços institucionais como o FMI e o Banco Mundial. A tradição desta literatura remete a ideias de expoentes como Ronald Coase, Richard Posner e mesmo Douglass North (Zylbersztajn, Sztajn, 2005, p. 1-2).

A principal característica da AED é o emprego de instrumentais econômicos para a avaliação e validação, rejeição ou reforma de instituições jurídicas. Estes instrumentais são derivados, sobretudo da microeconomia (Castro, 2012, p. 207). Especificamente, a AED procede a análises de custo-benefício a respeito das normas e decisões no direito. De matizes utilitaristas, consequencialistas e pragmáticos, a AED procura criticar e reformar instituições jurídicas em termos de seus resultados para o todo social. Se os efeitos forem benéficos para o bem-estar econômico, a instituição será validada. Caso contrário, precisará ser reformada.

Diferentemente do raciocínio jurídico tradicional, que tende a buscar a validade das instituições jurídicas em sua conformidade com as regras e princípios contidos em leis, decisões judiciais ou constituições, o critério de validação empregado pela AED, como em Posner, não se encontra no direito positivo, mas em suas consequências para a eficiência econômica. Assim, o critério do "bom", do "justo" ou "desejável" é traduzido em termos de eficiência, de custo-benefício. Busca-se averiguar se a instituição jurídica contribui ou não para o emprego ótimo de recursos econômicos, de modo a maximizar a satisfação humana (Posner, 1973, p. 4). Neste sentido, pode-se afirmar que esta perspectiva enxerga os direitos *em função* de seu papel na eficiência econômica.

A AED volta a sua atenção à estrutura de estímulos e desestímulos que o direito pode prover. Assim, comportamentos economicamente “eficientes” podem ser estimulados por sistemas de prêmios e punições (Sztajn, 2005, p. 75). Um exemplo de análise focada em incentivos é dado por Guido Calabresi (1965), em seu artigo sobre a relação entre o direito e os acidentes de carro em que não há dolo do condutor. Nesse trabalho, o jurista afirma que o maior rigor punitivo acarretaria o aumento do preço relativo de certas atividades praticadas pelos condutores de veículos e tidas por arriscadas, e incentivaria a opção por substitutos dessas atividades, como o transporte público (Calabresi, 1965, p. 719-720).

Como desdobramento da AED na área de finanças, o movimento *Law & Finance* atrelou o bom desempenho dos mercados financeiros a dotações jurídicas “corretas”, de modo a gerar ambientes institucionais eficientes na atração de investidores. A literatura de *Law & Finance* faz duas vinculações fundamentais. A primeira delas é entre a dotação jurídica “correta” e a prosperidade dos mercados financeiros. Neste aspecto, “correto” tem o mesmo significado de *derivado do common law*. A segunda vinculação é entre a existência de mercados financeiros dinâmicos e o próprio desenvolvimento (La Porta et al, 1998). Juntas, estas vinculações formam a receita do *Law & Finance* para o desenvolvimento: universalizar instituições típicas do *common law* que, por serem mais favoráveis à liberdade financeira, têm maior eficiência para conduzir à prosperidade. Esta literatura é criticada por Mark Roe (2006), que nega, a partir de estudos empíricos, que instituições do *common law* resultem em mercados financeiros mais robustos.

A literatura da AED e do *Law & Finance* tende a privilegiar instituições jurídicas que contribuam para o funcionamento ótimo dos mercados. Neste sentido, a ênfase não está em como as instituições econômicas podem ser reformadas para favorecer a fruição de direitos fundamentais, mas como as estruturas jurídicas podem ser reformadas para favorecer o desempenho econômico. Não se trata de uma análise *jurídica* das instituições econômicas, mas de análise *econômica* das instituições jurídicas: estas últimas sendo encaradas como estando *em função* das primeiras. Em comum com a literatura dos *ambientes institucionais*, a AED favorece desenhos institucionais ancilares

ao livre mercado, além de compartilhar de receituários de forte proteção de direitos de propriedade e contratos como medidas imprescindíveis ao desenvolvimento.

Em outros termos, é possível associar a AED à sensibilidade econômica de contornos mais ortodoxos, conhecida como economia neoclássica ou neoliberal, contrária ao ativismo estatal e favorável a reformas pró-mercado nas instituições, como requisitos para o desenvolvimento.

### *Novo Direito e Desenvolvimento (NDD)*

Ao longo da década de 1990, diversos países em desenvolvimento foram palco para a implementação de reformas relacionadas ao Consenso de Washington e voltadas à criação de ambientes institucionais mais homogêneos e supostamente favorecedores das transações. A circunstância de essas reformas não terem sido suficientes para reduzir substancialmente a pobreza e a desigualdade de renda, evitar crises ou gerar grande crescimento econômico encorajou o estudo de novas estratégias para a orientação da relação entre direito e desenvolvimento (Shapiro; Trubek, 2012, p. 42).

O NDD é uma das expressões dessas novas estratégias, correspondentes a um *novo ativismo estatal* (Castro, 2014, p. 33). O novo ativismo estatal distingue-se do *velho desenvolvimentismo* não só por propor a necessidade de conjugação das esferas pública e privada, como também por não reservar papel proeminente às soluções tecnocráticas para o desenvolvimento (Castro, 2014, p. 57), atribuindo maior espaço à deliberação política democrática. Os pensadores filiados a essa orientação demonstram preocupações com que a diminuição da pobreza e o acesso a direitos fundamentais não sejam considerados apenas decorrências naturais do crescimento econômico, e passem a ser encarados como fins em si mesmos. Ou seja, as instituições jurídicas não são encaradas como estando *em função* das instituições econômicas.

Ademais, recomendam a adoção de soluções pragmáticas para problemas concretos, em detrimento da crença no formalismo jurídico (Trubek, 2006, p. 93). Essa crença, focada na necessidade de garantia de previsibilidade e estabilidade de certas categorias – especialmente o direito de propriedade e a

liberdade de contratar – para que a interação humana seja próspera, pressupõe que o mercado é o ambiente ideal para a tomada de decisões sobre a alocação de recursos, em que o direito não deve interferir.

Castro (2014) identifica um ponto em comum às análises levadas a cabo por autores brasileiros filiados ao NDD. Trata-se da concepção de que as instituições jurídicas são elementos constitutivos, e não apenas instrumentais, da mudança e do desenvolvimento econômico. Não são variáveis neutras em processos decisórios. Daí a preocupação com as consequências econômicas e sociais da estrutura (juridicamente determinada) dos *fluxos financeiros* (Castro, 2014, p. 41). A base desta preocupação é a afirmação de que a baixa disponibilidade de crédito e a existência de altos *spreads* bancários figuram como obstáculos aos objetivos de indivíduos e grupos (Castro, 2014, p. 35). A ênfase do NDD na análise dos fluxos financeiros justifica a referência de Marcus Faro de Castro a esta vertente como literatura de *Public Capital Management* ou gerenciamento público do capital (2014, p. 36):

devido a sua influência tanto sobre o volume quanto sobre o preço do crédito oferecido por bancos comerciais no Brasil, a estrutura das regras e princípios jurídicos que apoiam a existência do mercado de crédito é vista como crucial para a realização das aspirações da sociedade. A reorganização do mercado de crédito, por meio de reformas das regras e princípios jurídicos sobre os quais ele se sustenta, é portanto encarada como premissa do bem-estar social e do desenvolvimento econômico. A regulação em geral deve incluir a preocupação com a estrutura e as características jurídicas do mercado de crédito. (Castro, 2014, p. 36)

Esta ênfase na análise de fluxos financeiros é verificada nos trabalhos de Emerson Fabiani, sobre o crédito de curto prazo ofertado por bancos comerciais; de Mario Schapiro, que trata de arranjos relacionados ao crédito industrial de longo prazo e à governança corporativa; e de Diogo Coutinho, acerca de políticas de transferência de renda para a redução da pobreza e da desigualdade (Castro, 2014). Para esses autores, nem todas as decisões sobre a alocação dos fatores de produção devem se dar nos mercados, espaço em que, de acordo com Streeck (2011), a produtividade marginal é o critério definidor para a aplicação dos recursos.

Com efeito, ao demonstrar certo ceticismo quanto à afirmação de que determinadas instituições gerariam desenvolvimento em qualquer lugar em que

fossem adotadas (*one-size-fits-all*), o NDD sugere a adoção de diferentes tipos de conciliação entre *Estado e sociedade* e *Estado e mercado* (Shapiro; Trubek, 2012, p. 51). De acordo com autores filiados ao NDD, as soluções para os problemas identificados devem ser construídas a partir dos contextos locais, embora a inspiração em modelos adotados por países com características semelhantes pareça-lhes desejável – o que definem como *diálogo horizontal*. As sociedades devem escolher desenhos institucionais satisfatórios aos seus contextos, e devem fazê-lo de forma democrática, e não delegando decisões à gestão tecnocrática (Shapiro; Trubek, 2012, p. 56).

O NDD defende a afirmação dos direitos como fins em si mesmos, a construção de soluções jurídicas a partir de contextos locais e uma abordagem experimentalista que condiciona a validade dessas soluções à sua efetiva capacidade de atender a demandas econômicas e sociais em contextos específicos. Entre suas características de destaque está a tentativa de destacar “a importância da estrutura de fluxos financeiros para a realização de finalidades jurídicas por grupos e indivíduos, assim promovendo tanto a liberdade quanto o desenvolvimento.” (Castro, 2014, p. 36)

Estes contornos aproximam o NDD da literatura dos *arranjos institucionais*, e estabelecem pontos de atrito com a AED, o que remete a outra vertente jurídica que se choca com a AED e com a literatura dos *ambientes institucionais*: a Análise Jurídica da Política Econômica.

### *Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE)*

A AJPE propõe que se deva “conciliar a funcionalidade da economia, de um lado, e, de outro, a equânime proteção aos direitos fundamentais dos indivíduos e grupos, promovendo assim a justiça econômica.” (Castro, 2009, p. 21) A ideia de *justiça econômica* na AJPE, apesar de evidente contato com categorias econômicas, como “produção” e “consumo”, é proposta em termos de *direitos*: trata-se de conciliar *direitos de produção* com *direitos de consumo*.

Direitos de produção estão associados à propriedade (em seu uso comercial) e à liberdade de contratar, ao passo que direitos de consumo estão associados ao que normalmente se refere como direitos sociais, embora os usos

não comerciais de direitos individuais, como o direito à propriedade de uma residência, também sejam categorizados como direitos de consumo (2009, p. 49-50).

Nesse sentido, o ponto central da proposta da AJPE é o de que a política econômica, entendida como “conjunto de regras politicamente instituídas que organizam a produção, a troca e o consumo na vida social” (2009, p. 22), deve promover a *efetividade de direitos fundamentais* (tanto de produção quanto de consumo), e não prejudicá-la. As instituições econômicas, em outros termos, são colocadas *em função* da fruição de direitos, e não o contrário.

No entanto, ao propor o balanço entre direitos de produção e consumo, a AJPE não fecha os olhos para o problema da escassez envolvido na expansão de direitos. Uma outra maneira de se apresentar a ideia de justiça econômica para a AJPE é, nesse sentido, a conciliação entre a eficácia e equidade econômicas, entre o crescimento e a distribuição. Ou seja, trata-se da “construção de uma ordem social que seja ao mesmo tempo dinâmica, do ponto de vista econômico, e justa” (2009, p. 22). Nisto está implicada uma concepção de desenvolvimento que não tem apenas matizes econômicos, mas também sociais e jurídicos.

A AJPE enfatiza como relevante a fruição empírica dos direitos de consumo e de produção, em contraste com a previsão ou existência formal destes direitos no ambiente institucional. Esta vertente propõe instrumentais analíticos para avaliar esta fruição. Trata-se da ferramenta da “análise posicional”. Por meio dela, o jurista pode avaliar, a partir de critérios jurídicos, se a política econômica, ou determinada política pública, “atende a requisitos de ‘concretização’ ou ‘efetividade’ de direitos fundamentais e direitos humanos.” (Castro, 2009, p. 40)

A análise posicional é feita em cinco etapas (Castro, 2014, p. 42-45). A primeira etapa envolve a identificação de uma política pública ou de um aspecto da política econômica sujeito a controvérsias, e a correspondente especificação do direito fundamental correlato. Nesse sentido, o primeiro passo cuida de estabelecer a ponte entre as políticas públicas e sua expressão jurídica (Castro, 2014, p. 43), de modo a identificar quais são os direitos fundamentais (sejam de consumo, sejam de produção), possivelmente atingidos pela

controvérsia no âmbito da política pública (Castro, 2009, p. 41). Assim, por exemplo, uma política pública de habitação pode ser versada em termos do *direito à moradia*.

A segunda etapa é a decomposição analítica dos direitos envolvidos:

o jurista passa então – com base na consideração de que as políticas públicas adquirem as formas de conteúdos de interesse público inseridos em contratos organizados em redes ou agregados contratuais – a analisar os componentes prestacionais decorrentes dos contratos. O entendimento aí é que tais componentes prestacionais em conjunto dão conteúdo ao fato empírico da fruição do direito em questão. O trabalho de identificação dos componentes prestacionais correspondentes à fruição empírica do direito tem o nome de ‘decomposição analítica de direitos’. (2009, p. 41)

Como exemplo, o direito à moradia – um direito de consumo – está situado num agregado contratual perpassado por prestações como segurança, fornecimento de água, luz e esgoto, pavimentação e transporte público, facilidade de acesso a serviços públicos como educação e saúde, e afetado por condições de financiamento para a construção civil, taxas de juros, incidência da tributação, custos cartoriais etc. Dessa forma, a decomposição analítica do direito à moradia envolveria a identificação dos componentes prestacionais necessários para possibilitar a fruição empírica deste direito.

A terceira etapa é a quantificação empírica dos direitos analiticamente decompostos (Castro, 2014, p. 43-4), com correspondente obtenção de um *índice de fruição empírica* (IFE). “A reunião de todos os indicadores, correspondentes a todos os componentes prestacionais [...] produz um referencial de ordem mais geral, que pode servir para expressar quantitativamente [...] a fruição empírica do direito [...]. Este será o ‘índice de fruição empírica do direito em questão [...]’ (Castro, 2009, p. 43) Cada elemento prestacional que compõe um direito (como o direito à moradia, do exemplo anterior) precisa ser quantificado com base em referenciais empíricos.

Esse procedimento (quantificação) pode optar por utilizar dados e informações já produzidos por autoridades ou especialistas, ou pode produzir dados e informações novos. Há, evidentemente, também a possibilidade de utilização de dados já prontos, mas de maneira combinada com dados produzidos pelo próprio jurista pesquisador. De qualquer modo, o objetivo da quantificação é produzir índices quantitativos que possam dar precisão à caracterização da experiência empírica da fruição. (2009, p. 41-2)

A quarta etapa é a definição de um *padrão de validação jurídica* (PVJ), também versado quantitativamente. A elaboração do PVJ “consiste na identificação ou construção de um ‘padrão’ ou *benchmark* utilizado para caracterizar o que corresponderia em termos quantitativos, à efetividade empírica juridicamente validada do direito considerado.” (2009, p. 44)

Por fim, na quinta etapa, o PVJ e o IFE são contrastados. Verificando discrepância, ou seja, um IFE menor que o PVJ estabelecido, o jurista passa, como parte integrante desta etapa, à elaboração de propostas de reforma da política pública ou de aspectos da política econômica considerada (Castro, 2014, p. 45). Deste modo, busca-se a reorientação da política pública ou da política econômica para possibilitar a melhora da fruição empírica do direito fundamental em questão.

A AJPE pressupõe que as instituições e políticas devem servir a ordens compatíveis com a equânime fruição dos direitos humanos e fundamentais e que os indivíduos e grupos não devem ser escravizados a instituições cuja estrutura oponha obstáculos a tal fruição. Sendo plenamente convencionais, são as instituições (políticas públicas, políticas econômicas, mecanismos de cooperação internacional) que devem ser mudadas para se adaptarem ao exercício da fruição de direitos humanos e fundamentais, não o inverso. (Castro, 2009, p. 46)

Porém, como a AJPE define justiça econômica como equilíbrio empiricamente verificado entre direitos de consumo e de produção, não é o bastante identificar reformas que permitam a expansão da fruição empírica de um direito isoladamente considerado, sem verificar seus impactos sobre direitos correlatos.

As interconexões sociais e econômicas são traduzidas, nas categorias da AJPE, por meio da noção de redes ou agregados de contratos. A caracterização da economia e das políticas públicas como compostas por relações contratuais permite que o jurista analise as instituições envolvidas a partir de critérios jurídicos.

A principal preocupação dos juristas que empregam a perspectiva da AJPE será com as consequências econômicas e sociais da estrutura ou arquitetura dos agregados contratuais existentes, incluindo impactos que tendem a ‘congelar’ certos indivíduos ou grupos – ou, para este propósito, os habitantes de regiões inteiras – em certas ‘posições’ na economia nacional ou global. (Castro, 2014, p. 46)

A principal ferramenta para análise dos agregados contratuais na AJPE é a matriz da nova análise contratual, que classifica as cláusulas dos contratos como tendo elementos de interesse privado e público, bem como elementos monetários e de utilidade. As cláusulas privadas são livremente pactuáveis, mas as cláusulas de interesse público estão sujeitas aos pactos sociais expressos pela via legislativa, administrativa ou judicial. As políticas públicas e a política econômica afetam os conteúdos de interesse público (quer de utilidade, quer monetários) dos agregados contratuais, representando conteúdos de que as partes não podem dispor livremente. Em especial, a política monetária e a tributária determinam conteúdos das cláusulas monetárias de interesse público (Castro, 2011, p. 43), configurando componentes monetários estratégicos (Castro, 2014, p. 47) em razão da *transmissão intercontratual de valores monetários*. Nesse sentido, os contratos em uma economia (e mesmo numa escala global) encontram-se interligados, quer pelo compartilhamento de uma mesma moeda (e dos efeitos sobre todos os contratos em virtude da taxa de juros, de inflação ou deflação, por exemplo), quer pelos diferenciais de competitividade, a afetar direitos de produção, em decorrência das relações de câmbio e das diferentes taxas de juros praticadas pelo globo, quer ainda pelos múltiplos encadeamentos de contratos nos setores da economia real e financeira, e de um setor com o outro. *Nenhum contrato é uma ilha*, pode-se dizer. Até mesmo pela afirmação da transmissão intercontratual de valores monetários, a nova análise contratual da AJPE incorpora à argumentação jurídica aspectos dos agregados e dos fenômenos macroeconômicos.

No Brasil, os estudos de Albério Lima, Daniele Fontes e Paulo Sampaio são exemplos de aplicação da AJPE, com foco na interação entre instituições econômicas e jurídicas no desenvolvimento. Albério Lima (2014) realizou análise jurídica do incentivo ao microempreendedor individual. Daniele Fontes (2014) aplicou a AJPE ao Programa Nacional de Banga Larga. E Paulo Sampaio (2014), à política pública de microcrédito como forma de superação da pobreza.

Nota-se que a AJPE apresenta instrumentais *jurídicos* para a análise das instituições econômicas, como a análise posicional e a nova análise contratual. Pode-se, ainda, afirmar que as instituições econômicas são encaradas como estando *em função* da fruição de direitos. Mas esta afirmação é temperada por

uma concepção de desenvolvimento, ou de “justiça econômica”, que busca alcançar distribuição equânime sem fechar os olhos para as necessidades de eficiência econômica, o que, em termos jurídicos, se traduz na proposta de expandir de maneira conciliada a fruição de direitos de consumo e de produção.

De modo geral, os contornos da AJPE estabelecem diálogos com o NDD. Ambos, afinal, compartilham visões que atribuem maior espaço ao ativismo estatal na promoção do desenvolvimento, e trazem concepções de desenvolvimento que enfatizam a presença de elementos jurídicos, para além do crescimento econômico. Há, também, desconfiança em relação à capacidade de o livre mercado gerar, espontaneamente, resultados econômicos e sociais desejáveis e socialmente justos. Estes aspectos fazem com que a AJPE, tal qual o NDD, remeta à literatura dos *arranjos institucionais*, estabelecendo contatos com as ideias de Peter Evans e Ha-Joon Chang, aqui abordadas. Em contraste, estas correntes se opõem às prescrições da AED e da literatura dos *ambientes institucionais*, da progenia de North.

### **Considerações finais**

A partir do panorama feito neste artigo, observou-se ser possível situar contribuições jurídicas sobre o desenvolvimento em um plano mais amplo, relacionando-as a literaturas institucionalistas na economia, que são a vertente dos ambientes institucionais e a dos arranjos institucionais.

De um lado, foi possível observar que as ideias de Douglass North, que pautaram a corrente dos ambientes institucionais, guardam relação com as propostas da Análise Econômica do Direito (AED). Há congruências nos receituários de forte proteção dos direitos de propriedade, de condenação do ativismo estatal na economia, e na preocupação com a criação de desenhos institucionais ancilares ao funcionamento do livre-mercado. A eficiência dos mercados é vista como o principal motor do desenvolvimento para os partidários deste alinhamento teórico, havendo afinidades com a economia ortodoxa, conhecida como neoclássica ou neoliberal.

De outro lado, as expressões jurídicas do Novo Direito e Desenvolvimento (NDD) e da Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE)

guardam maior proximidade com a literatura dos *arranjos institucionais*, e com ideias de autores como Peter Evans e Ha-Joon Chang. Há maior abertura para o protagonismo estatal no desenvolvimento, além de desconfiança em relação a receitas padronizadas para todos os países, bem como outros pontos de contato.

Por fim, quanto à relação entre instituições econômicas e jurídicas, observou-se que ao passo que a AED coloca as instituições jurídicas em função do livre funcionamento dos mercados, o NDD e a AJPE invertem esta relação, focalizando a análise em reformas nas instituições econômicas com a finalidade de atender a fruição de direitos. No caso da AJPE, há ainda a preocupação com o balanço entre equidade e eficiência econômica.

### Referências Bibliográficas

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. 2012. **Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty**. New York: Crown Business.

CALABRESI, Guido. 1965. The Decision for Accidents: An Approach to Non Fault Allocation of Costs. **Harvard Law Review**, Vol. 78, N. 4, p. 713-745.

CASTRO, Marcus Faro de. 2009. Análise Jurídica da Política Econômica. **Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central**, v.3, n.1, p. 17-70.

CASTRO, M. F.. 2012. **Formas jurídicas e mudança social: interações entre o direito, a filosofia, a política e a economia**. São Paulo: Saraiva.

CASTRO, M. F... 2014. New legal approaches to policy reform in Brazil. **University of Brasília Law Journal**, v.1. n.1, p. 31-61.

CASTRO, M. F... 2011. Direito, Tributação e economia no Brasil: aportes da Análise Jurídica da Política Econômica. **Revista da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**, v.1, n.2, p. 23-51.

CHANG, Ha-Joon. 2007. Institutional change and economic development: an introduction; Understanding the relationship between institutions and economic development: some key theoretical issues. In: CHANG, Ha-Joon (ed.) **Institutional change and development**. New York: United Nations University Press. p. 1-33.

CHANG, Ha-Joon. 2003. **Kicking away the ladder**. London: Anthem Press.

EVANS, Peter B. 2007. Extending the 'institutional' turn: Property, politics, and development trajectories. In: CHANG, Ha-Joon (ed.) **Institutional change and development**. New York: United Nations University Press. p. 35-52.

EVANS, Peter B. 1997. Introduction: development strategies across the public-private divide; Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. In: EVANS, Peter B. (org.) **State-society synergy: government and social capital in development**. Berkeley: University of California.

FIANI, Ronaldo. 2011. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier.

FONTES, Daniele K.. 2014. **Universalização da internet banda larga no Brasil: o plano nacional de banda larga sob a perspectiva da análise jurídica da política econômica - AJPE**. 2014. 161 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Brasília, Brasília.

LA PORTA, Rafael; LOPEZ-DE-SILANEZ, Florencio; SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. 1998. Law and finance. **The Journal of Political Economy**, Vol. 106, No. 6, p. 1113-1155.

LIMA, Albério Júnio R. de. 2014. **A efetividade do programa microempreendedor individual, com base na análise jurídica da política econômica, em relação ao direito de produção**. 2014. 128 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Brasília, Brasília.

NORTH, Douglass C. , 1991. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press.

POSNER, Richard A. 1973. **Economic Analysis of Law**. Boston. Little, Brown and Company.

ROE, Mark J. 2006. Legal origins, politics and modern stock markets. **Harvard Law Review**, Vol. 120, p. 460-527.

SAMPAIO, Paulo S. 2014. **Microcrédito, desenvolvimento e superação da pobreza: uma análise jurídica do programa nacional de microcrédito produtivo orientado**. 2014. 376 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Brasília, Brasília.

SCHAPIRO, Mário; TRUBEK, David. (org.) 2011. **Direito e desenvolvimento: um diálogo entre os BRICS**. São Paulo: Saraiva, 2012.

STREECK, Wolfgang. 2011. The Crisis of Democratic Capitalism. **The New Left Review**, Vol. 71, p. 5-29.

SZTAJN, Rachel. Law and Economics. 2005. In: ZYLBERSZTAJN, D.; SZTAJN, R. (org.) **Direito e economia: análise econômica do direito e das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 74-83.

TRUBEK, David. 2006. The "rule of law" in development assistance: past, present and future. *In*: TRUBEK, David M.; SANTOS, Alvaro (Orgs.). **The new law and economic development**. Cambridge: Cambridge University Press.

ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel. 2005. Análise econômica do direito e das organizações. *In*: SZTAJN, R.; ZYLBERSZTAJN, D. (org) **Direito e economia: análise econômica do direito e das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, p 1-15.

Recebido em: 03/09/2014

Aprovado em: 28/12/2014

## Os desafios do desenvolvimento brasileiro para o século XXI

Darly Henriques da Silva<sup>1</sup>  
Natan Marques Furtado<sup>2</sup>

### Resumo

Este artigo apresenta uma análise baseada em indicadores socioeconômicos de desenvolvimento do Brasil, comparando-os mundialmente e com o bloco econômico BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), utilizando-se, por um lado, os indicadores Produto Interno Bruto (PIB) e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e por outro lado, o grupo formado pelo quarteto composto por índices de inovação, de competitividade, de empreendedorismo e de talento (ICET), internacionalmente adotado para avaliar o desenvolvimento dos países. Para o Brasil, o primeiro grupo não guarda correlação com o segundo por várias razões, como concentração de renda e riqueza, baixo investimento em inovação, dependência do setor produtivo em recursos naturais, pouco adequado para os desafios de desenvolvimento do século XXI, este baseado na revitalização do setor industrial fortemente dependente de inovação tecnológica.

**Palavras-chave:** Indicadores; Inovação; Competitividade.

### Introdução

O Brasil, participante do processo de globalização, exibe dados que apontam uma liderança quando se considera o indicador Produto Interno Bruto (PIB) mundial. Ocupa posição privilegiada com relação aos países emergentes, como os que compõem os BRICS, por exemplo. Entretanto, não é protagonista quanto aos índices de inovação, competitividade internacional, empreendedorismo e talento. Constitui um enorme desafio para o País romper os laços sociais tradicionais que o posicionam em lugares bem modestos

---

<sup>1</sup> Analista Senior de C&T do CNPq, Graduada e Mestre em Física pela Universidade de Brasília e Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas, em Brasília e Rio de Janeiro, respectivamente, Doutor em Economia pela Universidade de Paris - Panthéon - Sorbonne e Visiting Scholar ( 1 ano) na Universidade George Washington em Washington-DC em planejamento e gestão em C,T e Inovação. Coordenador Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação ( 2004-2012), atualmente na Coordenação Geral de Cooperação Internacional do CNPq.

<sup>2</sup> Analista de Ciência e Tecnologia Senior III do CNPq, Bacharel em Estatística pela UnB, especialista em Política, Planejamento e Gestão em Ciência e Tecnologia pela UnB, especialista em Métodos Quantitativos aplicados à Gestão Empresarial pela UnB e especialista em Gestão Pública pela Faculdade Metropolitana de Belo Horizonte está atualmente na Coordenação Geral de Cooperação Internacional/CNPq. Tem publicações na área de indicadores de C&T e em C,T&I em geral.

quanto aos índices sociais, com alta taxa de concentração de renda e riqueza, no sentido de Adam Smith, e oferta de educação e saúde insuficiente para o que se almeja como qualidade de vida para a população. Entretanto, essas políticas de resgate de excluídos socialmente, quando aplicadas no longo prazo, produzem efeitos positivos.

Apesar de alguns progressos, o Brasil continua a conviver com contrastes que justificaram ser chamado, em 1974, de *Belíndia*, e, em 2014, de *Italordânia*, pela Revista *The Economist*, misturando, neste último caso, a parte rica com PIB *per capita* próximo ao da Itália com a mais pobre com PIB próximo ao da Jordânia.

Tais contrastes aparecem nos indicadores sociais como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e em outros mais atuais que medem o desenvolvimento baseado em inovação, competitividade, empreendedorismo e talento (ICET). A metodologia utilizada se baseia em comparar os dados internacionais de desenvolvimento do Brasil com países desenvolvidos e alguns emergentes, os que compõem os BRICS. Para isso, os indicadores foram divididos em dois grupos: por um lado, o PIB e o IDH enquanto indicadores de resultado, do lado de *output e outcome*, respectivamente, compondo a primeira parte do trabalho.

O quarteto ICET é formado por indicadores socioeconômicos de *input*. Reúnem as condições a serem satisfeitas para que um país atinja seus resultados que, não necessariamente, são traduzidos pelo PIB, assuntos analisados na segunda parte do artigo. Será enfatizado o papel da inovação para o sistema produtivo face aos desafios do Século XXI e oferecidas recomendações para que o Brasil possa melhorar os seus indicadores socioeconômicos. Esses dados são importantes porque refletem o modo como os países utilizam seus recursos humanos, financeiros e econômicos para o seu desenvolvimento.

Assim, o objetivo principal do trabalho é, utilizando dados quantitativos, comparar os indicadores de desenvolvimento do Brasil com países industrializados e com os países-membros dos BRICS. Os primeiros porque têm seus sistemas de ciência, tecnologia e inovação consolidados (Lundvall, 1982) e se apóiam fortemente no quarteto ICET e os países

emergentes que os estão construindo, e, nesses últimos, encontram-se os BRICS como destaque, e que ainda apresentam deficiências quanto aos indicadores ICET, embora tenham desempenho importante quanto ao PIB e heterogêneo com relação ao IDH. Esses indicadores apontam o tipo e natureza do desenvolvimento nos países usados como comparação. Os dados serão apresentados a seguir por meio de tabelas e gráficos.

## **O Brasil no cenário socioeconômico global: produto interno bruto e desenvolvimento humano**

### *Posição com relação ao Produto Interno Bruto (PIB)*

Em 2012, o Brasil ocupou a 7ª posição (Tabela1) no *ranking* das maiores economias do mundo.

*Tabela 1*

#### **Produto Interno Bruto (PIB) - 2012**

Ranking	País	(US\$ milhões)
1	Estados Unidos	16.244.600
2	China	8.227.103
3	Japão	5.961.066
4	Alemanha	3.425.928
5	França	2.611.200
6	Reino Unido	2.475.782
7	Brasil	2.252.664
8	Federação Russa	2.014.775
9	Itália	2.013.375

10 Índia 1.858.740

---

Fonte: <http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table>.

E no grupo dos BRICS, ocupou o 2º lugar ( Tabela 2)

*Tabela 2*

---

**Produto Interno Bruto ( PIB) – 2012**

Ranking	País	(US\$ milhões)
1	China	8.227.103
2	Brasil	2.252.664
3	Federação Russa	2.014.775
4	Índia	1.858.740
5	África do Sul	384.313

---

Fonte: <http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table>.

Quanto ao desenvolvimento social expresso pelo IDH, a situação é diferente quando se comparam os dados internacionais.

*Posição com relação ao desenvolvimento humano - IDH/2013*

Embora alguns países emergentes figurem nas primeiras posições no *ranking* mundial do PIB, não reproduzem este comportamento quando se trata dos indicadores sociais. Uma boa parte dos emergentes, mesmo as economias mais dinâmicas como a China, apresentam déficits antigos com relação ao setor social. Muitos deles tentam superar a desigualdade crônica, com concentração da riqueza, e este é um papel desempenhado pelo Estado que tem que despende muitos recursos para reduzir a enorme diferença existente nas sociedades.

O indicador mais utilizado para quantificar e qualificar o estágio de desenvolvimento dos países é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) da Organização das Nações Unidas (ONU). Para 2013, o relatório enfatiza a “Ascensão do Sul: Progresso Humano em um Mundo Diversificado”, focando sobre um conjunto de economias de países em desenvolvimento que têm conquistado destaque no cenário global (PNUD, 2014, p.6).

A ascensão do Sul é vista como sem precedentes na história humana. China e Índia, dois países emergentes e membros dos BRICS, duplicaram seu produto *per capita* em menos de 20 anos. Enquanto na Grã-Bretanha, berço da Revolução Industrial, o prazo para que o produto duplicasse foi de 150 anos, e para os EUA, o mesmo aconteceu em cerca de 50 anos! O alcance humano em termos populacionais dessa transformação envolveu mais de cem vezes o número de pessoas em relação à Revolução Industrial, embora os dados *per capita* devam ser considerados com cautela devido à pouca homogeneidade na população dos países emergentes.

Segundo a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, o Brasil se ressentiu de um projeto nacional de desenvolvimento que objetive torná-lo desenvolvido no curto prazo, ou seja, que o Brasil alcance uma renda média de US\$ 20 mil e um IDH de aproximadamente 0,809 entre 2029 e 2034. Em 2013, a renda *per capita* brasileira foi de US\$ 14.275,00 e o IDH de 0.744, colocando o Brasil em 79º lugar no ranking em 2013, dentre 187 nações. Dois países dos BRICS, China e Rússia, foram classificados também em desenvolvimento humano na categoria IDH alto. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano 2014, o Brasil avançou graças ao aumento da renda e expectativa de vida da população. Não há indicadores sobre distribuição da riqueza no Brasil, no sentido de Adam Smith.

Mais recentemente, observa-se um re-equilíbrio da economia mundial. Potências econômicas do Norte, com tradição na história, pela primeira vez, se equiparam ao nível econômico de países do Sul. O PIB conjunto do Brasil, China e Índia (três dos cinco membros dos BRICS) se aproxima à soma do PIB do Canadá, França, Alemanha, Itália, Reino Unido ou o dos EUA. Atualmente, o Sul representa cerca de metade do produto da economia mundial e estudos

prospectivos indicam que até 2050, Brasil, China e Índia contribuirão com cerca de 40% da produção econômica mundial. (PNUD, 2014, p.13)

A título de exemplo, o acesso à Internet registrou aumento excepcional no Sul, com taxa de crescimento superior a 30% no período 2000-2010. Além disso, dos cinco maiores usuários do *Facebook*, quatro estão no Sul: Brasil, Índia, Indonésia e México, dois deles países dos BRICS. Este percentual é importante, pois grande parte das transações comerciais realiza-se com o auxílio da *Internet*, o que facilitaria o seu comércio exterior. Nenhuma dessas inovações foi produzida no Sul, embora esta região represente um imenso mercado para elas.

Em 2013, o Brasil ocupou o 79º lugar, portanto, um país com IDH alto. Um IDH muito alto (0,800 a 1.000) representa posição também elevada nas dimensões que o compõem: Saúde, Educação e Renda. A posição do Brasil no *ranking*, embora considerada alta, revela concentração excessiva de renda, além de Educação e Saúde comprometidas em termos de qualidade e cobertura da população. Novamente, os países europeus, e outros que dedicaram esforço concentrado a esses setores, apresentam indicadores sociais positivos, e uma distribuição de renda *per capita* mais eqüitativa.

### **Ranking Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - 2012 - Top 10 países**

*Tabela 3*

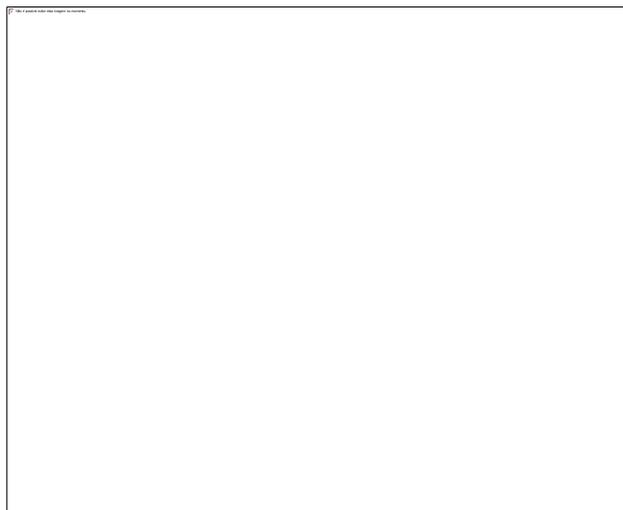
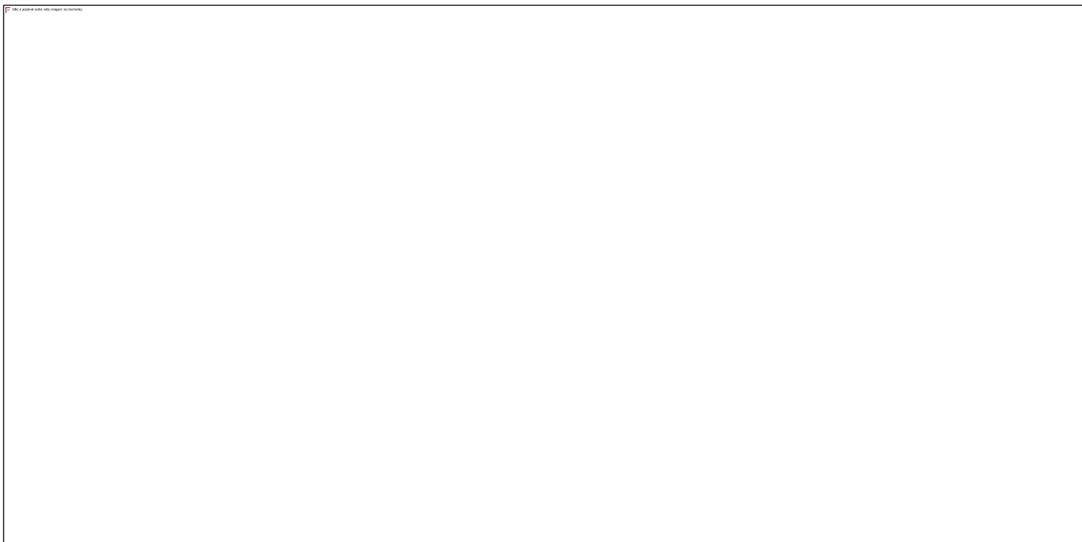
Ranking	País
1	Noruega
2	Austrália
3	Estados Unidos
4	Países Baixos
5	Alemanha
6	Nova Zelândia
7	Irlanda
8	Suécia
9	Suíça
10	Japão

Fonte: Relatório do Desenvolvimento Humano - 2013/PNUD.

### *Desenvolvimento humano dos municípios no Brasil - IDHM – 2013*

Ainda no contexto do IDH, o PNUD divulgou o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil para 2013. O levantamento cobre os 5.565 municípios brasileiros segundo 180 variáveis. Os temas abordados são agrupados em: demografia, saúde, trabalho, renda, educação, habitação e vulnerabilidade social. (PNUD, 2013). É importante conhecer os dados por municípios para que o indicador IDH do Brasil não fique distorcido e induza a conclusões incorretas. A distorção deve-se a heterogeneidade dos indicadores sociais por regiões e municípios. A evolução do IDH dos municípios é mostrada a seguir.

### **Evolução do Desenvolvimento Humano nos Municípios Brasileiros nas três últimas décadas**



Fonte: Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil - 2013, disponível em: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/destaques/faixas\\_idhm/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/destaques/faixas_idhm/)

A Figura 1 mostra a evolução do IDHM:

**Figura 1:**

Desenvolvimento Humano	1991		2000		2010	
	Nº de municípios	%	Nº de municípios	%	Nº de municípios	%
Muito alto	0	0,0	1	0,0	44	0,8
Alto	0	0,0	133	2,4	1.889	33,9
Médio	43	0,8	1.451	26,1	2.233	40,1
Baixo	745	13,4	1.652	29,7	1.367	24,6
Muito baixo	4.777	85,8	2.328	41,8	32	0,6



Fonte: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/destaques/faixas\\_idhm/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/destaques/faixas_idhm/).

Esses dados corroboram a concentração de renda, as baixas taxas, em alguns casos, em Educação e Saúde das populações, embora já se observem avanços para reduzir as diferenças regionais e intra-regionais. Em nível nacional, algumas políticas públicas voltadas para inserção social da população de muito baixa renda já apresentam resultados positivos, como aponta o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Assim, segundo estudo do IPEA, que tem como base a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), houve mudanças em indicadores de renda e consumo das famílias no Brasil de 1992 a 2012. Os números da PNAD serviram para alimentar os dados de Educação para o IDH do Brasil publicado em 2014 pelo PNUD, após as críticas do Governo Brasileiro com relação ao IDH divulgado em 2013, colocando o Brasil na 85ª posição no ranking mundial.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), registrou-se crescimento das seguintes variáveis relacionadas ao rendimento e ao consumo no período mencionado: Renda *per capita* (média), Renda *per capita* (mediana), Salário Mínimo, PIB *per capita*, Consumo das Famílias *per capita* e, Renda Disponível *per capita* (IBGE,2014) com taxa de variação desses indicadores no período conforme a Tabela 4 .

Taxa de variação anual dos indicadores de rendimento e de consumo em períodos selecionados (%)

Tabela 4

<b>Indicador</b>	<b>1992/2012</b>	<b>1992/2002</b>	<b>2002/2012</b>	<b>2011/2012</b>
PIB per capita	1,94	1,29	2,59	0,06
Consumo das famílias per capita	2,44	1,73	3,15	2,23
Renda per capita (média)	3,09	2,53	3,65	7,98
Renda per capita (mediana)	3,85	2,1	5,64	7,6
Salário mínimo	2,49	-0,22	5,26	7,89
População com conjunto básico de bens (p.p.)	1,78	1,72	1,84	2,16
População com conjunto básico de serviços (p.p.)	0,93	1,06	0,81	0,98

O crescimento registrado no período 1992/2012, relacionado à posse de bens duráveis e ao acesso a serviços públicos essenciais (IBGE, 2014, p.6) quanto ao segundo item foi de 40,6% para 59,2% da população, aponta melhorias. Isso mostra a inclusão de parte da população no mercado de consumo, o que faz movimentar o comércio e a economia de bens, embora não mostre distribuição de riqueza no Brasil, no sentido de Adam Smith. Da mesma maneira, com relação ao “Conjunto básico de serviços”, o crescimento para o mesmo período passou de 11,1% para 46,6% da proporção populacional, demonstrando uma melhoria na qualidade de vida da população mais carente.

Tais melhorias responderam à pressão na demanda reprimida por bens e serviços por parte da parcela populacional que passou a ser um pouco mais bem informada dos seus direitos, e que foi inserida no mercado de consumo graças a políticas sociais recentes, algumas exitosas, como as que tiveram como consequência um aumento da renda da população menos favorecida.

### **Indicadores socioeconômicos: quarteto ICET**

Quando se levam em conta outros indicadores além do PIB e IDH, como os que compõem o quadro de *input* sócio-econômico mais atual, as vulnerabilidades dos países emergentes, como os membros dos BRICS, tornam-se evidentes. Dentre eles, figuram os índices de inovação, de competitividade, de empreendedorismo e de talento (ICET) que estão sendo utilizados na literatura internacional para medir o grau de desenvolvimento de um país, com base nas condições iniciais que contam como vantagens para cada um deles na economia globalizada, e que definem o perfil de seus desenvolvimentos sócioeconômicos.

#### *Posicionamento global com relação à inovação*

No mundo contemporâneo, há estreita associação entre inovação e desenvolvimento em sentido amplo. A inovação tecnológica está associada à mudança técnica (FREEMAN; PEREZ, 1988); às trajetórias tecnológicas (DOSI, 1982) que impõem, durante um certo tempo, o uso de determinadas tecnologias dominantes, por exemplo, às associadas ao petróleo como fonte de energia; aos ciclos econômicos como os de Kondratieff, elementos fundamentais para se entender o papel da inovação nas economias de mercado. Em geral, países mais desenvolvidos são os mais inovadores. (RODRIGUES, DALMAN, SALMI, 2008). Nessa linha, os *surveys* do *Global Innovation Index (GII)*, publicado pela INSEAD da Universidade de Cornell e pela Organização Mundial de Propriedade Intelectual demonstram esta realidade. Países com economias mais dinâmicas industrialmente, dominando determinadas fatias do

mercado globalizado e, também mais competitivos internacionalmente, formam o grupo com maior potencial de inovação (Tabela 5).

### **Ranking Global da Inovação (GII) - Top 10 países**

*Tabela 5*

Ranking	País	2012
1	Suíça	1 <sup>a</sup>
2	Suécia	2 <sup>a</sup>
3	Reino Unido	5 <sup>a</sup>
4	Holanda	6 <sup>a</sup>
5	Estados Unidos	10 <sup>a</sup>
6	Finlândia	4 <sup>a</sup>
7	Hong Kong (China)	8 <sup>a</sup>
8	Cingapura	3 <sup>a</sup>
9	Dinamarca	7 <sup>a</sup>
10	Irlanda	9 <sup>a</sup>

Fonte: *The Global Innovation Index - 2013*, p. 7.

A mudança de posição dos EUA em 10º lugar e no ano seguinte em 5º necessita de uma análise mais aprofundada, pois apresenta uma singularidade a ser considerada como ressalva neste trabalho. Depreende-se também do indicador inovação que países com baixa população e sem problemas sociais dispõem de mais recursos financeiros para utilizar em outros setores e para investir em inovação tecnológica, diferentemente daqueles países nos quais uma parcela importante do seu investimento é dedicada à solução de passivos sociais.

Conseqüentemente, o desafio em termos de inovação para os países emergentes é muito maior que para os mais industrializados e os seus esforços

mais pulverizados. Por isso, políticas de *catch up*<sup>3</sup> (PORTER, 1990; BESSANT, 2005), por exemplo, não funcionam bem nos países em desenvolvimento devido à enorme distância em termos de inovação entre eles e os industrializados. Assim, críticas por parte de organizações internacionais quanto ao desempenho econômico do Brasil, como as do Banco Mundial e da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), nem sempre procedem pois não levam em conta este esforço adicional dos emergentes.

Na divisão internacional que separa provedores de usuários de inovação, países emergentes se colocam mais como usuários do que produtores. Mas essa situação não é imutável, e nem deve ser aceita passivamente pelos emergentes. Os progressos registrados nas tecnologias de informação e comunicação que caracterizam o ambiente global com maior grau de conectividade e com maior possibilidade de acesso à informação são comuns a esse grupo de países. O Brasil, por exemplo, registrou em 2014, segundo a Agência Nacional de Telecomunicações, cerca de **275.451.832** linhas ativas na telefonia móvel. Isso representa uma teledensidade de **136,03** acessos por 100 habitantes. Este dado chama a atenção, pois aponta o enorme mercado brasileiro para a telefonia móvel, que não é resultado de políticas públicas de incentivo ao uso dessa tecnologia, mas esta opção segue uma tendência mundial (ANATEL, 2014).

A estrutura ou a própria métrica do índice utilizado para mensurar o esforço inovador dos países é interessante, pois abordagens holísticas como as empregadas no *Global Innovation Index (GII)* englobam: Instituições; Capital Humano e Pesquisa; Infra-estrutura; Sofisticação do Mercado e Sofisticação dos Negócios/Empresas.

Segundo o GII, o Brasil ocupou a 64<sup>a</sup> posição em 2013, apesar de ser a 7<sup>a</sup> economia mundial em termos de PIB. O PIB representa a soma da riqueza de um país, tudo o que produz. Assim o Brasil produz riqueza, todavia de baixo conteúdo de inovação. Por sua vez, inovação tecnológica pode contribuir para

---

<sup>3</sup> A atuação organizacional visando vantagens competitivas pode ser determinada a partir de dois tipos de estratégias de inovação: liderança na fronteira tecnológica (*overtaking*) e/ou de seguimento tecnológico (*catching-up*).

umentar a competitividade de um país. Mais uma vez, a competitividade é liderada por países que otimizam seus recursos financeiros e humanos.

### *Posicionamento global com relação à competitividade*

O desenvolvimento econômico é proporcional à competitividade do setor produtivo. A produtividade, que é um conceito subjacente à competitividade, tem seu desempenho relacionado ao investimento em pesquisa e desenvolvimento, quando se observou, em meados dos anos 1980, a sua desaceleração com impacto na economia dos países desenvolvidos (GRILICHES, 1986). Essas variáveis, por sua vez, remetem ao princípio das vantagens de uns sobre os outros. Isto é verificado mais sistematicamente desde a Revolução Industrial no Século XIX, quando o economista David Ricardo introduziu o conceito de vantagens comparativas para explicar a dinâmica do comércio internacional. Atualmente, as vantagens competitivas, termo cunhado pelo economista Michael Porter, são mais adequadas para representar a realidade econômica que apresenta crises cujos sintomas indicam a necessidade de mudanças. O enfrentamento ou a própria saída das crises relativamente cíclicas, do tipo Kondratieff (50 anos) ou outras, passam pela capacidade de os países criarem novos produtos, processos e também transformações nos modelos de negócio. Combinações das mais diversas entre setores e ramos da atividade econômica são as mais interessantes para observar, pois reúnem competidores que empregam alianças estratégicas (SILVA, 2007) e outras modalidades de cooperação para aumentarem a competitividade de parceiros em relação a outrem. Daí surge a necessidade de uma forte interação entre os atores socioeconômicos diretamente responsáveis pela produção da inovação e pela criação de ambientes favoráveis a ela, no qual o papel da legislação e de acesso a fatias do mercado tornam-se relevantes.

Segundo o *Global Competitiveness Index (GCI)*, desenvolvido pelo Fórum Econômico Mundial: *We define competitiveness as the set of institutions, policies, and factors that determine the level of productivity of a country*, o conceito de competitividade está intimamente associado à produção e à

produtividade econômica, fatores estes primordiais para o desempenho econômico de todo país (INSEAD, 2014,p.4).

O GCI considera 12 dimensões: Instituições; Infraestrutura; Ambiente Macroeconômico; Saúde e Educação Primária; Educação Superior e Treinamento; Eficiência do Mercado de Produtos; Eficiência da Mão de Obra; Desenvolvimento do Mercado Financeiro; Prontidão Tecnológica; Tamanho do Mercado; Sofisticação dos Negócios/Empresas e Inovação. De acordo com elas, a classificação econômica dos países em grupos adotada pelo GCI é a seguinte: *“factor-driven”, “efficiency-driven” e “innovation-driven”*. Conforme essas categorias, o Brasil se encontra em um estágio intermediário, entre *“efficiency-driven economy” e “innovation-driven economy”*.

Essa tipificação do Brasil ocorre porque o país dispõe de um sistema produtivo diversificado e relativamente moderno, mas ainda bastante aquém de ser movido por inovação. Segundo o CGI, o Brasil retrocedeu da 48ª posição no período 2012-2013 para o 56º lugar de 2013-2014. (FORUM ECONOMICO MUNDIAL, 2014).

Este fraco desempenho preocupa o Governo Federal, que tenta implementar medidas para melhorar este indicador que traduz a vitalidade das indústrias no Brasil, embora adotando medidas protecionistas. Nesse esforço, convocou-se a ciência, tecnologia e inovação para ajudarem a elevar a incipiente competitividade do setor produtivo brasileiro.

Mantendo a coerente complementaridade entre os indicadores de *input*, a maioria dos países líderes em inovação também lidera a competitividade (Tabela 6):

### **Ranking Global de Competitividade (GCI) - 2013/2014 - Top 10 países**

*Tabela 6*

Ranking	País
1	Suíça
2	Cingapura
3	Finlândia
4	Alemanha

5	Estados Unidos
6	Suécia
7	Hong Kong
8	Holanda
9	Japão
10	Reino Unido

Fonte: *The Global Competitiveness Report - 2013-2014/Full Data Edition*, p. 15.

Portanto, existe uma forte correlação entre poder de inovação e nível de competitividade dos países, e pouca ou nenhuma entre eles e o PIB, e muito menos com o PIB *per capita*. O caso mais evidente é o da Suíça, com PIB fora do ranking dos *Top 10*, um território reduzido, abrigando pequena população, muito bem educada e sem problemas sociais, embora convivendo com três línguas oficiais, mas com estratégias bem definidas e exequíveis nos prazos propostos (BAUER, 2014) e que tiveram, nos setores Farmacêutico e de Saúde, as suas atividades econômicas mais rentáveis em 2010 (Accenture Management Consulting, 2012), setores esses que mais concentram inovação tecnológica.

Por outro lado, do déficit de 100 bilhões de dólares do setor industrial brasileiro, 80% estão nos setores dos complexos eletroeletrônico, químico-fármaco e de bens de capital que apresentam maior sofisticação e competitividade, afirma o economista Antonio Correa de Lacerda Drummond (2014). Essa é uma vulnerabilidade do sistema produtivo brasileiro.

Países empreendedores são mais inovadores e competitivos?

### *Posicionamento global com relação ao empreendedorismo*

Tanto Smith no século XVIII, quanto Marx no século XIX, e Schumpeter na primeira metade do século XX colocaram o empreendedor (inovador) no centro de suas discussões (BREMONT, SALORT, 1986). É o empreendedor que realiza a inovação e que contribui para o crescimento econômico. A acumulação de capital é que gera a riqueza, importante para o desenvolvimento das nações. Essas teorias constituem o alicerce da economia moderna e continuam atuais. Elas construíram a base conceitual para análise do desenvolvimento

contemporâneo, e, por isso, criam-se indicadores para tentar entender o papel deste ator – o empreendedor – para o desenvolvimento. Uma das bases de dados desse tipo de indicadores é o *Global Entrepreneurship Monitor (GEM)* que avalia a propensão da população adulta de um país a se engajar em atividades empreendedoras e, ainda, analisa algumas das condições necessárias para que isso ocorra. Em paralelo à visão *Schumpeteriana* da inovação, entende-se que o empreendedor acelera a dinâmica da inovação que implica em mudanças sociais e econômicas, proporcionando um ambiente competitivo. A inovação contribui também para aumento da produtividade, para a criação de novos empregos de alta qualificação, e, finalmente, para o aumento da competitividade do país.

Na métrica específica do GEM, o empreendedorismo é um processo que possui as seguintes fases: potencial empreendedor; intenções de empreender; empreendedor nascente; novo empreendedor; e empreendedor estabelecido (GEM, 2013, p.25) que explicam inclusive o aparecimento de *start-ups* no cenário econômico atual.

A distribuição regional do empreendedorismo no Brasil, agregando-se o percentual da população com idade entre 18 e 64 anos e a classificação segundo o gênero apresentou características para o ano de 2013 mostradas na Tabela 7.

*Tabela 7*

<b>Gênero</b>	<b>Brasil</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Centro-Oeste</b>	<b>Sul</b>
Masculino	48,1	48,6	47,5	48,4	48,0	48,6
Feminino	51,9	50,4	52,5	51,6	52,0	51,4

Fonte: GEM Brasil - 2013.

Como o empreendedorismo no Brasil cobre desde atividades mais simples, muitas das quais saíram do campo exclusivamente doméstico para o setor comercial, até as mais complexas, a diferença entre as regiões brasileiras não é apreciável quanto ao gênero, onde a presença feminina em trabalhos de sofisticação e qualificação baixas, e de pouco uso de tecnologia é ligeiramente

maior que a masculina, sendo o perfil similar para todas as regiões brasileiras. Esta força de trabalho de baixa qualificação tecnológica contribui para o PIB, desde que na formalidade, mas em nada para o índice de inovação e de competitividade industrial.

No contexto sul-americano relacionado ao empreendedorismo, o Brasil se situa no grupo de "*efficiency-driven economies*" com os seguintes países: Argentina, Barbados, Chile, Colômbia, Equador, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Peru, Suriname e Uruguai. (GEM, 2014, p.22). Esse grupo reúne países com estágios variados de desenvolvimento econômico. Nenhum deles compartilha os *Top 10* em PIB com o Brasil, mas participam do grupo aonde prevalecem empreendedores que não utilizam majoritariamente inovação tecnológica na sua produção.

O Brasil, ainda segundo o GEM, e no item *Condições que afetam o empreendedorismo: relativas às recomendações segundo a percepção dos especialistas*, apresentou o quadro de prioridades (Tabela 8) em 2013. A classificação dos itens considerada pelos respondentes do *survey* comprova o papel primordial depositado ao Governo e a suas políticas dentre as principais condições que afetam o empreendedorismo, perpetuando o perfil de dependência do empreendedor brasileiro no Governo. Este comportamento não é adequado para criar um ambiente propício à inovação, que ocorre no setor privado.

Condições que afetam o empreendedorismo: relativas às recomendações segundo a percepção dos especialistas - Brasil – 2013

*Tabela 8*

<i>Recomendações</i>	<i>Posicionamento</i>
Políticas Governamentais	1º
Educação e Capacitação	2º
Apoio Financeiro	3º
Programas Governamentais	4º
Infraestrutura Comercial e Profissional	5º
Capacidade empreendedora	6º
Normas Culturais e Sociais	7º

Acesso à Infraestrutura Física	8º
Contexto Político, Institucional e Social	9º
Pesquisa e Desenvolvimento (Transferência de Tecnologia)	10º
Clima Econômico	11º
Acesso ao Mercado	12º
Característica da Força de Trabalho	12º
Composição da População Percebida	12º

Fonte: GEM Brasil - 2013, p. 106.

Mais recentemente, os *surveys* internacionais passaram a incluir mais um indicador da saúde socioeconômica de uma nação e que carrega consigo uma dificuldade intrínseca para ser medido, e, por isso também, deve ser considerado com ressalvas oriundas da subjetividade que, para este indicador, é maior do que para os demais. Ele destaca o papel dos recursos humanos para o desenvolvimento socioeconômico, mas diferenciado. Trata-se do talento.

#### *Posicionamento global com relação ao talento*

A questão do talento perpassa o campo científico quando se discute, no âmbito da mobilidade, os fenômenos correlatos ao "*brain drain*", "*brain gain*" e, ainda, atualmente mais enfatizado o "*brain circulation*". No cenário global, países, cidades e empresas competem e agem de forma estratégica para atrair talentos em diversos campos do conhecimento e também com as mais variadas habilidades profissionais. Esse item é importante, pois alimenta o processo de internacionalização que ocorre atualmente em um grau jamais visto na história da ciência e tecnologia. Nesse sentido, o índice fornecido pela INSEAD, *The Global Talent Competitiveness Index (GTCI)* procura elucidar o fenômeno associado às estratégias para atrair e/ou reter talentos.

Quando se discute talento, o foco se concentra na noção de *skill gap*. Quando se considera a ocorrência deste fenômeno, o debate então ganha posicionamento estratégico para os países, governos e empresas, na medida em que a globalização exige cada vez mais profissionais com habilidades específicas, associadas ao uso de modernas tecnologias de informação e comunicação, ao domínio de línguas estrangeiras e a técnicas de gestão.

Estudos estimam que haverá uma necessidade mundial de *high talent* profissionais na ordem de 40.000.000 nas próximas duas décadas. (INSEAD, 2014, p.19)

Talento pode ser aprimorado. Em princípio, é inato, pois é um conceito que remete ao indivíduo que atua sozinho ou faz a diferença em uma equipe. Os Mecenas do Renascimento patrocinaram os talentos nas artes e ciências e essas nunca foram tão pródigas na História dessas atividades humanas como consequência. Cabe às nações descobrirem estas pessoas que têm vocação especial o mais cedo possível e prepará-las para o futuro. E este é o papel desempenhado pela Educação desde a mais tenra idade, e que deve preparar todos, sem exceção. Mas são os educadores *lato sensu* que têm a sensibilidade e missão de identificar os que mais vale a pena receberem incentivos diferenciados precocemente.

Este processo, embora possa parecer discriminatório, é estratégico para prover um país de líderes em setores que respondem mais diretamente à criação de inovação, bem como promovem a competitividade de um país. Esses talentos surgem quando lhes dão a oportunidade de se manifestar. Podem aparecer em meios e estruturas sociais distintos desde que devidamente estimulados. Como a descoberta, a invenção também é fonte de inovação. E a invenção é a que mais se aproxima de talentos que não necessariamente têm formação acadêmica. Caso sejam incentivados por quem valorize a sua vocação, podem vir a se tornar grandes empreendedores. O inventor pode ser individual ou participar de projeto de pesquisa nacional ou internacional acadêmico ou não, aportando contribuição para a capacidade inovativa de uma nação.

O Brasil se situa na 59ª posição no *ranking* GTCI-2013, o que corrobora os comentários do presente texto. No quesito talento, a liderança global é dominada por países europeus que têm tradição em educação de alto nível. No topo do *ranking* encontra-se a Suíça novamente e apenas dois países não europeus entre os *Top 10*: Cingapura em 2º lugar e EUA em 9º. Se considerarmos do 11º ao 20º primeiros países líderes listados no ranking da INSEAD, apenas quatro não europeus estão incluídos: Canadá 11º, Austrália 15º, Nova Zelândia 17º e, Emirados Árabes Unidos em 19º (Tabela 9).

## Ranking “Global Talent Competitiveness Index (GTCI) - 2013” - Top 10 países

Tabela 9

<i>Ranking</i>	<i>País</i>
1	Suíça
2	Cingapura
3	Dinamarca
4	Suécia
5	Luxemburgo
6	Holanda
7	Reino Unido
8	Finlândia
9	Estados Unidos
10	Islândia

Fonte: INSEAD, 2014, *The Global Talent Competitiveness Index - 2013*, p. 28

### A inovação como imperativo

Em sua obra mais importante, Adam Smith demonstrou que a riqueza das Nações resultava da ação de indivíduos que movidos por seu próprio interesse promoviam o crescimento econômico e a inovação tecnológica. Este pensamento norteou o liberalismo econômico, doutrina seguida nos países onde a inovação e desenvolvimento econômico estão intimamente ligados.

“*Policy makers*” e “*decision makers*” no mundo concordam que a inovação é a chave para o progresso socioeconômico. A inovação tornou-se a linha mestra para o crescimento econômico, para a geração de empregos de alta qualificação e pode colaborar para o alcance de melhor qualidade de vida. Cada vez mais o setor privado das economias, principalmente em estágios avançados de desenvolvimento, tem investido na criação de *intangible assets*: pesquisa e desenvolvimento, desenvolvimento de software, patentes, formação de capital físico, simbólico e social.

Países que conseguiram transformar essas idéias em prática se prepararam para a revolução da inovação tecnológica, adequando suas

estruturas, flexibilizando-as, compatibilizando a legislação aos novos desafios. E o resultado aparece nos *rankings* de inovação e competitividade industrial. Fizeram uso de talentos nacionais e importados promovendo uma mobilidade internacional jamais vista. Mesmo os que não participaram da Primeira Revolução Industrial, mas foram capazes de internalizar a inovação no seu processo produtivo e flexibilizar as suas estruturas, puderam liderar ou acompanhar o movimento que ganhou muita força a partir dos anos 1980. A indústria se reinventou com novas tecnologias e o capitalismo adaptado surgiu nessa nova fase do desenvolvimento das nações. Alguns lutaram para ganhar posições e outros para manter a sua, no entanto, todos fizeram uso da inovação nas suas diversas formas, mas principalmente da inovação tecnológica, organizacional e de gestão.

Nesse sentido, a OCDE tem envidado esforços a fim de entender os multifatores que conduzem a aumentos de produção e produtividade que estão relacionados também à inovação e melhoramentos em eficiência, mas devem ser considerados com cautela devido ao viés de análise produzido por organismos internacionais como o Banco Mundial ao proporem recomendações para o Brasil. As crises globais, em especial a de 2008/2009, apenas acentuaram a necessidade de soluções criativas a serem empregadas pelos próprios países usando suas vantagens competitivas ou outras.

Sendo assim, mudanças de abordagens, também para políticas públicas, devem ser adotadas como forma de adaptação aos processos de inovação. Os pontos prioritários da Estratégia de Inovação da OCDE enfatizam a necessidade de se respeitar a diversidade política, cultural, social e econômica dos diversos países integrantes da União Européia. Assim, as prioridades estabelecidas dependem de cada sistema de inovação, ou seja, vale dizer que *one size does not fit all* (OECD, 2008, p.4). O documento coloca o foco em:

- . *empowering people to innovate;*
- . *unleashing innovation in firms;*
- . *creating and applying knowledge;*
- . *applying innovation to address global and social challenges; and*
- . *improving the governance and measurement of policies for innovation.*

## **Desafios para o Século XXI: revitalização das indústrias por meio da inovação tecnológica**

Os países europeus aprenderam, alguns a duras penas, a dividir a renda e a riqueza, a compartilhar, a inserir as suas populações no mercado de consumo, a investir em Educação e Saúde como direitos da população, a criar mecanismos protecionistas, além de responder aos desafios impostos pelas mudanças tecnológicas (NELSON, 2007) que necessitam cada vez mais de escolha de estratégias (COHENDET, 1987). Alguns países mais jovens, por diversos motivos, seguiram o mesmo padrão. Outros não. As primeiras civilizações se fecharam, e mais recentemente, despertaram, ávidas para superar os atrasos acumulados. Alguns sacrificaram seus povos em detrimento do país por várias gerações, e com resultados desastrosos socialmente. Enfim, a variedade é muita, cada um seguiu sua trajetória, alguns com sucesso, nem todos.

Assim, a lição é que cada nação deve aproveitar o que tem de melhor, o seu povo. Educá-lo, dando oportunidades iguais a todos e valorizando os mais talentosos nas várias atividades humanas e/ou econômicas e sociais, respeitando suas vocações.

Mas os países não vivem isolados, esse é um modelo desastroso. Todavia, a globalização acirrou a competição. O conceito de competição se renovou, com as alianças estratégicas e a organização de blocos econômicos que criam bancos de desenvolvimento e fundos, como os BRICS com seu banco próprio e o Fundo Contingente de Estabilização. *O arranjo de cooperação financeira e monetária feito pelos BRICS colide com os interesses americanos* (BELLUZZO, 2014). Vencem os melhores. Talento é necessário, mas não suficiente. Ideias precisam chegar ao mercado, transformadas em bens e serviços, em alguma forma de valorização financeira, como inovação tecnológica e de gestão. Elas melhoram a competitividade internacional de quem as consideram, de fato, prioridades no desenvolvimento das suas atividades econômicas.

Com a inovação tecnológica, a organizacional e a de gestão, a indústria se revitalizou e criou novos modelos a partir dos anos 80 do século XX. O

grande alerta para os países industrializados mudarem de estratégia partiu dos EUA, com a queda de produtividade que apresentavam em relação a outros países emergentes, afetando a sua competitividade. Os países se adaptaram e novos atores galgaram posições nunca ocupadas antes. Empreendedores criaram produtos inovadores nos setores mais dinâmicos, usaram seus talentos para tal.

Comprovou-se que a inovação é gerada nas empresas, portanto, é necessário modernizá-la, tornando-a mais flexível às novas formas de produzir para aumentar a produtividade. Produzir mais com menos recursos tangíveis e intangíveis usando tecnologia que os seus talentos produzem parece ser uma boa combinação. A indústria se reinventou para ficar mais competitiva internacionalmente e a competição entre as economias mundiais se acirrou ainda mais.

As dimensões do Brasil, bem como suas diversidades – cultural, ambiental, biológica e climatológica – exigem soluções próprias para seus problemas, que podem guardar alguma similaridade com outras nações. Por isso é interessante cooperar com elas. Mas cabe aos brasileiros decidir o seu futuro de maneira soberana e politicamente democrática, usando cooperação nacional e internacional para reduzir os custos e maximizar os benefícios. Este é o princípio básico a nortear as estratégias para atingir-se o objetivo maior no enfrentamento dos desafios do Século XXI.

Mas como respeitar esses princípios e ainda se tornar competitivo em um cenário em que as parcerias são importantes, cooperação com alguns para contrapor outros, que é a ideia dos blocos econômicos que reúnem países de continentes diferentes, mas com pontos em comum que justifiquem a sua agregação, como no caso dos BRICS, de interesse estratégico para o Brasil? Como aproveitar as lições de décadas anteriores para tornar o Brasil mais produtivo e competitivo?

As estruturas que permitem flexibilização no Brasil estão emperradas, pois obedecem a leis ultrapassadas, como a de licitação e de inovação, ambas afetando a atividade industrial. A diferença das taxas de competitividade entre os estados brasileiros é enorme, indo da liderança de São Paulo, Rio de Janeiro

e Paraná em patamar razoável internacionalmente até Amapá, Piauí e Maranhão nos últimos lugares (THE ECONOMIST, 2014).

O empresariado brasileiro ainda depende exageradamente de subsídios do governo federal, e de financiamento, como o do BNDES. Existe dificuldade para se criar empresas tecnológicas no País devido aos altos impostos, taxas de juros muito desestimulantes e ao excesso de burocracia. Esses gargalos afugentam os empreendedores nacionais e internacionais, pois os riscos de fracasso são grandes à priori.

Nessa direção, a Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras (ANPEI, 2014) aponta que o maior desejo dos atores econômicos é a redução da burocracia (22%), seguido pela construção intersetorial (21%), aproximação da classe científica e das Pequenas e Médias Empresas (10%) e novos modelos de base tecnológica (9%).

Enfim, sem a reformulação das estruturas institucionais, legais, tributárias, comerciais, de incentivos (excesso), o Brasil continuará usuário de inovação tecnológica dos líderes mundiais que venceram há algumas décadas essas dificuldades, adaptando-se aos novos cenários internacionais. Um ambiente empresarial propício à inovação falta à nossa estrutura privada para que ela cresça saudável em terreno fértil. Sem isso, continuaremos com um dos 10 primeiros PIBs, mas na retaguarda em termos de inovação, competitividade internacional, empreendedorismo e de preparação, valorização e apropriação de talentos.

O desenvolvimento do Brasil está em processo, mas ainda longe de ser consolidado. As dificuldades são muitas, devido aos estágios bastante diferenciados de desenvolvimento regional. Valorizar as vocações locais, agregando valor à produção para atender ao mercado interno e externo movimentam a economia, sofisticam a pauta de exportação, facilitam o acesso a mercados e gera empregos de maior qualificação, aumentando a renda e melhorando substancialmente a qualidade de vida das populações.

A despeito da crise financeira de 2008/2009, a indústria de transformação tem sido essencial para o crescimento econômico dos países no pós-crise. A propósito, todos os países da amostra do trabalho da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo *Por que industrializar o Brasil?* (FIESP, 2013) com taxa

de participação da indústria de transformação maior que a média mundial (acima de 16,9% do PIB em 2011) conseguiram taxa média de crescimento no período 2011-2012 superior ao crescimento médio mundial de 2,5% ao ano, exceto a Alemanha e o Japão.

O déficit dos manufaturados no Brasil em 2013 atingiu cerca de US\$ 105 bilhões, o pior desempenho da história, reduzindo a participação da indústria no PIB de 26% em 2012 para 24,9 % em 2013. O déficit tecnológico brasileiro acumulou um crescimento de 11,5% em relação a 2012 (NICOLSKY, 2014), o que sinaliza para uma vulnerabilidade perigosa para o Brasil em termos de competitividade internacional que tem na tecnologia e inovação insumos essenciais para o desenvolvimento no Século XXI.

Apesar da crise de 2008/2009, alguns países superaram-na e criaram oportunidades que resultaram em maior concentração de renda global. A propósito, a riqueza privada do planeta cresceu 60% ou US\$ 60 trilhões em comparação com sua base inicial de US\$ 94,2 trilhões em 2008. O número de domicílios milionários no planeta subiu de 1,1% do total ante 0,7% em 2007 (Tabela 10).

### **Nº de domicílios com fortuna de pelo menos US\$ 1 milhão, em mil:**

*Tabela 10*

<i>Ranking</i>	<i>País</i>	<i>Nº de Domicílios</i>
1º	Estados Unidos	7.135
2º	China	2.378
3º	Japão	1.240
4º	Reino Unido	513
5º	Suíça	435
6º	Alemanha	386
7º	Canadá	384
8º	Taiwan	329
9º	Itália	281
10º	França	274

Fonte: *Boston Consulting Group Financial Times*

O Brasil não aparece entre os 15 do ranking nos dois anos analisados. Apenas a China, dentre os países dos BRICS, apresenta uma correlação entre os domicílios com maior fortuna e o PIB, mas demonstra ainda a enorme concentração de renda na China mesmo com o crescimento acentuado de sua economia. A população chinesa ultrapassa o bilhão (assim 2.378 é um número muito pequeno quando comparado com a população norte-americana que é pelo menos 1/5 da chinesa) e é ainda pouco urbana. Os *red capitalists* chineses galgaram posições importantes, quando se compara a sua ascensão individual e a de nacionais de outras economias. Embora sendo o epicentro da crise financeira de 2008/2009, os EUA conseguiram resolver os seus problemas mais críticos graças a sua robusta indústria fortemente *innovation-driven*.

Nessa direção, a União Européia e os EUA estão implementando políticas para reindustrializar suas economias. Assim, a nova Política Industrial da União Européia, de outubro de 2012, tem metas claras e específicas para o horizonte 2020 e que são:

- . Elevação da participação da indústria de transformação no PIB para 20%;
- . Aumento da taxa de investimento (FBCF/PIB) para 23% do PIB, sendo 9% do PIB em investimentos de máquinas e equipamentos;
- . Investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) de 3% do PIB.

Os EUA, por sua vez, possuem um plano para revitalizar a sua manufatura, anunciado em fevereiro de 2013, com quatro objetivos:

- . Investir em tecnologias criadas nos EUA em trabalhadores americanos;
- . Acabar com incentivos fiscais a empresas que enviam postos de trabalho para fora do país, tornando os EUA mais competitivo;
- . Trazer postos de trabalho manufatureiros de volta ao país;
- . Abrir novos mercados para produtos fabricados nos EUA;
- . Posicionar indústrias americanas na liderança global em manufaturas avançadas.

Assim, as estratégias de médio e longo prazo das nações mais desenvolvidas do mundo se apoiam na revitalização de suas indústrias, aumentando a participação da pesquisa com foco no desenvolvimento baseado no avanço tecnológico e na alta taxa de investimento.

## Considerações Finais

No contra-fluxo da Europa e dos EUA, os níveis atuais de investimento no Brasil e da participação da indústria no PIB servem de alerta quanto à atual trajetória de desenvolvimento socioeconômico do país (FIESP, 2013), bastante aquém das condições necessárias para fomentar o seu crescimento.

Países como o Brasil cuja economia depende muito de recursos naturais e *commodities* devem aumentar substancialmente o percentual do PIB na sua indústria de transformação baseada em alta tecnologia para incrementar a sua competitividade, conforme o movimento observado nos países desenvolvidos. Apesar de o Brasil investir mais de 1% do seu PIB em C&T, os resultados aparecem como publicações científicas (13º lugar no ranking mundial segundo o Science Citation Index) e muito pouco em indicadores relacionadas à inovação. Como o Brasil ainda depende de investimentos robustos para revitalizar o seu parque industrial, parcerias nacionais e internacionais são bem-vindas, mas sob forma de cooperação (SILVA, 2007). Porém, sem reformas estruturais no Brasil, o esforço em investimento, capacitação de mão-de-obra e em C&T será inócuo e o País continuará a ser usuário de inovações produzidas nas empresas dos países que conseguirem concretizar suas estratégias de inovação para fortalecer suas empresas.

Embora o PIB e o IDH mascarem a realidade do Brasil, somados a outros indicadores, como os discutidos neste trabalho, são importantes para apresentar um diagnóstico e a evolução da situação socioeconômica do País e servir como referência em termos percentuais para um planejamento mais realista. Em conjunto, e respeitadas as ressalvas feitas ao longo do trabalho, podem servir de subsídios para a elaboração de políticas públicas mais bem fundamentadas e aumentar a chance de seu sucesso em transformá-las em ações concretas.

Finalmente, é importante que o Brasil construa bases de dados confiáveis, atualizadas e com padrão internacional, usando indicadores que apontem a realidade brasileira sem o viés ideológico de organismos que, nem sempre, são isentos de interesses outros que não os brasileiros, mas que conseguem difusão e influência internacional enquanto formadores de opinião para decisão de

governos, como alguns citados no presente trabalho, e que é um efeito do processo de globalização aprofundado no Século XXI.

Os países desenvolvidos, individualmente ou em blocos, traçaram suas políticas de longo prazo definindo, nas suas estratégias, ações bastante concretas e com viabilidade econômica, pelo menos no horizonte dos próximos 20 anos. Este é o maior desafio para o Brasil no Século XXI para promover o seu desenvolvimento que tem metas econômicas com inclusão social, e, por isso, é mais complexo que as dos países industrializados. Os dados quantitativos, como os ora apresentados e discutidos, servem como base subsídio para o Governo traçar as políticas que nortearão o modelo de desenvolvimento do Brasil nas próximas décadas, desde que as condições tratadas neste trabalho sejam satisfeitas.

### **Referências Bibliográficas**

ACCENTURE MANAGEMENT CONSULTING. 2012. **The Swiss Top 500** - New opportunities for growth in volatile times, mimeo, 31 páginas.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES, 2014. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do>, acessado em 08/07/2014.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO DAS EMPRESAS INOVADORAS. 2014. Mapa do Sistema Brasileiro de Inovação, apresentação para a 14ª Conferência de Inovação Tecnológica, São Paulo 28/04/2014.

BAUER, P.C. 2014. **Seven principles of success: The story behind Swiss innovation**, Editor Oliver Steimann, Economiesuisse. [http://www.economiesuisse.ch/de/SiteCollectionDocuments/economiesuisse\\_sw\\_issinnovation.pdf](http://www.economiesuisse.ch/de/SiteCollectionDocuments/economiesuisse_sw_issinnovation.pdf), acessado 08/07/2014.

BELLUZZO, LG. 2014. **Em um mundo de inevitáveis colisões**. <http://cabresto.blogspot.com.br/2014/07/em-um-mundo-de-inevitaveis-colisoes.html>, acessado em 29/07/2014.

BESSANT, J. 2005. **Enabling continuous and discontinuous innovation: learning from the private sector**. Public Money and Management, V. 25, p. 35-43.

BREMOND, J.; SALORT, M.M. 1986. **Initiation à l'économie**- Les concepts de base – Les Techniques- Les grands économistes, 5e Edition, Paris: Hatier.

COHENDET, P. et al, 1987. **Choix Stratégique et Grands Programes Civils**, Paris: Economica

DOSI, G. 1982. **Technological paradigms and technological trajectories** – A suggested interpretation of the determinants and directions of technical change, *Research Policy*, 11.

DRUMMOND, C. Economia, Manufatura, a indústria encalhada, **Revista Carta Capital**, 27/06/2014, acessível em <http://www.cartacapital.com.br/revista/805/a-industria-encalhada-2649.html> acessado em 08/07/2014.

FEDERAÇÃO DAS INDUSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. 2013. **Por que Reindustrializar o Brasil?** Mimeo, 45 páginas, 08/2013.

FREEMAN, C.; PEREZ, C. 1988. **Structural crises of adjustment , business cycles and investment behaviour, in Technical Change and Economic Theory**, London: Pinter.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL, 2014 Disponível em: <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2013-2014>. acessado em 07/07/2014

GRILICHES, Z. 1986. **Le ralentissement de la productivité: la R-D est-elle coupable?**, sous la direction de Salomon, J.J et Schmeder, G. Les enjeux du changement technologique, Paris: Economica.

INSEAD - THE BUSINESS SCHOOL FOR THE WORLD. 2014. The Global Competitiveness Report - 2013-2014/Full Data Edition, p. 4. <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2013-2014>

INSEAD BRASIL, 2014. Empreendedorismo no Brasil - 2013, disponível em [http://www.ibqp.org.br/upload/tiny\\_mce/GEM\\_2013\\_Livro\\_Empreendedorismo\\_no\\_Brasil.pdf](http://www.ibqp.org.br/upload/tiny_mce/GEM_2013_Livro_Empreendedorismo_no_Brasil.pdf), p.25.

INSEAD THE BUSINESS SCHOOL FOR THE WORLD. 2014 Disponível em: <http://www.gemconsortium.org/docs/3106/gem-2013-global-report>, p. 22, acessado em 08/07/2014

INSEAD - THE BUSINESS SCHOOL FOR THE WORD, The Global Talent Competitiveness Index - 2013, disponível em: <http://global-indices.insead.edu/gtci/documents/gcti-report.pdf>), p.19, acessado em 09/07/2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014. **Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela PNAD/IBGE**. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/131001\\_comunicadoipea159.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/131001_comunicadoipea159.pdf), acessado em 09/07/2014

LUNDEVALL, B. 1982. **Innovation as an interactive process**: from user-producer interaction to the national system innovation. In: Dosi, G. *Technical change and economic theory*. London /New York: Pinter Publishers, 1982. p. 309-398.

LUNDEVALL, B. 2007. **National innovation systems** – analytical concept and development tool. *Industry and Innovation*, v. 14, n. 1, p. 95-119.

MARX, K. 1976. *Le Capital* V.1, Paris: Ed. Sociales.

NELSON, R. 2007. The changing institutional requirements for technological and economic catch up. **International Journal of Technological Learning, Innovation and Development**, v. 1, n. 1, p. 4-12.

NICOLSKY, R. 2014. Um plano para a competitividade, acessível em <http://saudeonline.grupomidia.com/tag/roberto-nicolsky/> acessado em 29/07/2014

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. 2014. Relatório do Desenvolvimento Humano-2013, disponível em: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013\\_portuguese.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_portuguese.pdf), p. 6, acessado em 08/07/2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. 2014 Disponível em: [http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li\\_Atlas2013](http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2013)

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, Disponível em: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/destaques/faixas\\_idhm/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/destaques/faixas_idhm/), acessado em 08/07/2014.

ORGANIZAÇÃO ECONÔMICA PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA, 2008, *The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow*, Key findings, p.4. <http://www.oecd.org/science/inno/theoecdinnovationstrategygettingaheadstartontomorrow.htm>

PORTER, M.E. 1990. *The competitive advantage of nations*. New York: The Free Press, 1990

RODRIGUES, A.; DALMAN, C.; SALMI, J. 2008. The World Bank. *Brazil Knowledge and Innovation for Competitiveness in Brazil*, mimeo 247 páginas.

SILVA. D.H. da. 2007. **Cooperação Internacional em Ciência e Tecnologia**: oportunidades e riscos, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 50, nº 1, p. 5-28.

SMITH. A. 1991. *La Richeesse des Nations*,V.1 Paris: Gallimard

SCHUMPETER, J. 1984. **Capitalisme, socialisme et démocratie**, Paris: Payot

THE ECONOMIST, June 14<sup>th</sup> 2014. Comparing Brazil's states – welcome to Italordan, <http://www.economist.com/news/americas/21604202-brazils-income-disparities-are-great-so-its-progress-welcome-italordan>, acessado em 09/06/2014.

Recebido em: 12/08/2014

Aprovado em: 10/12/2014

## Economia e Política Externa: um balanço do governo Lula (2002/2010)

Natasha Pergher Silva<sup>1</sup>  
Pedro Txai Brancher<sup>2</sup>

### Resumo

O trabalho busca aprofundar a relação existente entre as dimensões da política externa e da economia. A hipótese que o orienta é a de que os objetivos de política externa e a estratégia econômica do governo, bem como os instrumentos necessários para alcançá-los, possuem uma retroalimentação complexa. Como hipótese auxiliar, apresenta-se a ideia de que as estratégias de inserção internacional do Brasil, no período de 2002 a 2010, tem um pano de fundo influenciado pela estratégia econômica de crescimento com distribuição de renda. Para tanto, serão apresentados (i) os elementos que balizaram a política econômica a partir de 2002, e o debate acerca das estratégias macroeconômicas para atingir tais resultados; (ii) os instrumentos de política externa voltados para o fortalecimento desse programa econômico; (iii) a conexão entre essas dimensões a fim de mostrar que a inserção internacional do Brasil durante o governo Lula fundamentou-se no projeto econômico posto em marcha.

**Palavras-chave:** Governo Lula, Estratégia Econômica, Política Externa, Retroalimentação Complexa.

### Introdução

Em entrevista concedida a Emir Sader e Pablo Gentili, o ex-presidente, Luis Inácio Lula da Silva, afirmou que um dos grandes legados de seu governo fora o fato de que o Brasil “passou a ser mais respeitado no mundo” (SILVA, 2013). Na mesma entrevista, Lula contou que um dos objetivos de seu programa de governo, no que tangia à política externa, era “mudar a geopolítica comercial e a política do mundo” (SILVA, 2013). Apesar do nível de ambição das propostas, é evidente que os oito anos do governo Lula representaram um ponto de inflexão na política externa, como o próprio ex-presidente reconheceu.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Economia do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE-ED/UFRGS) e bolsista CAPES.

<sup>2</sup> Mestrando em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS)

Paralelamente à mudança da imagem do Brasil no exterior, transformações na estrutura econômica e social foram postas em marcha no plano doméstico. Tais mudanças foram possíveis devido à alteração na postura do governo quanto ao seu papel na indução dessas transformações, e não na mera regulação econômica, conforme pregavam o Consenso de Washington e a ideologia neoliberal predominante na última década do século XX. A partir disso, um conjunto de medidas voltadas ao desenvolvimento da economia e da sociedade foi implementado.

Assim, reconhecendo que as transformações na economia brasileira e as mudanças no espaço ocupado pelo Brasil no sistema internacional não são mero acaso, o presente trabalho tem como propósito aprofundar a relação existente entre essas duas dimensões: a da política externa e a da economia. A hipótese que orienta este estudo é a de que os objetivos de política externa e a estratégia econômica do governo, bem como e os instrumentos necessários para alcançá-los, possuem uma retroalimentação complexa. Como hipótese auxiliar, apresenta-se a ideia de que as estratégias de inserção internacional do Brasil, no período de 2002 a 2010, têm um pano de fundo influenciado pela estratégia econômica, pautada no crescimento com distribuição de renda.

O trabalho está estruturado em três seções, além desta introdução: na primeira serão apresentados os elementos que balizaram a estratégia de crescimento com distribuição de renda a partir de 2002, bem como o debate acerca das estratégias macroeconômicas para atingir tais resultados. Na seção seguinte, serão analisados os instrumentos de política externa voltados para o fortalecimento desse programa econômico. E, por fim, nas considerações finais, será estabelecida uma conexão entre essas duas dimensões a fim de mostrar que a inserção internacional do Brasil, durante o governo Lula, fundamentou-se, em grande medida, nesse projeto econômico posto em marcha.

### **Crescimento com distribuição: a articulação entre o interno e o externo**

A eleição do ex-líder sindical, Luis Inácio Lula da Silva, estabelece o ponto de partida para uma série de transformações estruturais na realidade brasileira, tanto na

esfera econômica, quanto nas esferas social, política e institucional. Como elemento basilar dessas transformações, identifica-se a retomada do papel do Estado na condução de políticas que servissem como suporte para o crescimento econômico com inclusão social, através da indução, do planejamento e da articulação da economia nacional em reação às leis de livre mercado predominantes nos anos 1990. Conforme destacado no Programa de Governo de Lula, a “alternativa econômica para enfrentar e vencer o desafio histórico da exclusão social exige a presença ativa e a ação reguladora do Estado sobre o mercado, evitando o comportamento predatório de monopólios e oligopólios” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 3).

Nesse sentido, esta primeira parte do trabalho busca apresentar as características do governo Luis Inácio Lula da Silva no que tange às políticas econômicas colocadas em marcha no período de 2002 a 2010, orientadas, sobretudo, pela proposta de promover o crescimento com distribuição de renda. De modo geral, pode-se dizer que tal objetivo foi alcançado, primeiro, pelas políticas de transferências de renda, de valorização salarial e da retomada do papel indutor do governo e, segundo, pelo estímulo às exportações possibilitado pela demanda mundial por commodities.

#### *O retorno do Estado e a centralidade da distribuição de renda:*

O início do governo Lula foi marcado por uma forte instabilidade macroeconômica. Não somente a vitória do Partido dos Trabalhadores elevou o Risco Brasil – provocando fugas de capitais da economia – como também, a condição herdada do governo Fernando Henrique Cardoso impôs uma enorme fragilidade financeira ao Estado brasileiro. Quando Lula assumiu o governo, a dívida líquida do setor público alcançava 60% do PIB, a quantidade de reservas internacionais era de aproximadamente US\$40 bilhões e a inflação havia atingido 12,5% no final de 2002 (BARBOSA, 2013).

A desconfiança dos credores internacionais pela vitória do ex-líder sindical – mesmo após os compromissos firmados na “Carta ao povo brasileiro” (junho/2002), na “Carta de Intenções do Governo Brasileiro” (setembro/2002) e no documento

“Política Econômica e Reformas Estruturais (abril/2003)<sup>3</sup> – geraram incertezas e dificuldades no primeiro ano de governo petista. Devido a essa desconfiança, e em observância aos acordos explicitados nesses documentos, a equipe econômica do governo (com o executivo financeiro, Henrique Meirelles, à frente) manteve o tripé macroeconômico elaborado no governo Cardoso, baseado nas metas de inflação, no câmbio flutuante e no superávit primário.

No entanto, a despeito da continuidade macroeconômica observada em relação ao governo FHC, uma nova dinâmica econômica seria iniciada e teria como mote a distribuição de renda como indutora do desenvolvimento nacional. Ou seja, embora o tripé macroeconômico tenha sido mantido, essa nova proposta de desenvolvimento contribuiu para a resignificação do conteúdo ético do Estado brasileiro, uma vez que este passou a reagir à liberalização dos mercados e assumiu uma postura ativa na minimização dos efeitos nefastos para o conjunto da sociedade que a desregulamentação provocara. No programa de governo de Lula, tal propósito fica claro:

A dimensão social será o principal eixo do novo modelo de desenvolvimento, assegurado o seu caráter democrático e nacional. (...) Por isso mesmo, a dimensão social tem de ser o eixo do desenvolvimento e não mero apêndice ou um suposto resultado natural do crescimento econômico. A recuperação da capacidade de definir e operar políticas econômicas ativas, a ampliação do mercado interno de massas, o aumento da competitividade brasileira e o impulso às exportações constituem aspectos indissociáveis do novo estilo de desenvolvimento, voltado para o fortalecimento da economia nacional (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 25).

Da centralidade dada à questão social, nasce um conjunto de medidas, centradas no Estado de Bem-Estar social, voltadas à distribuição de renda e à implementação de políticas sociais e econômicas abrangentes, capazes de estabelecer uma nova relação entre Estado e sociedade. Dentre essas políticas, destacaram-se o Programa Bolsa Família (PBF)<sup>4</sup> e a política de valorização do salário

---

<sup>3</sup> Nos dois primeiros documentos, a equipe de Lula apresentava medidas que seriam postas em marca no caso da eleição do ex-líder sindical, com a preocupação de estabelecer os pontos basilares dessas políticas no que tange ao capital internacional e às relações com o FMI. Foi firmado o compromisso com a manutenção do tripé macroeconômico do governo anterior, bem como a negociação da dívida com o FMI (em oposição à moratória defendida nas eleições passadas pelo PT).

<sup>4</sup> O Programa Bolsa Família foi instituído pela Lei 10.836/2004 e direciona-se a famílias cuja renda per capita é inferior a R\$77,00 mensais e se estrutura a partir de três eixos prioritários: a transferência de renda, as condicionalidades e as ações e programas complementares. A elaboração do Programa Bolsa Família – inovador

mínimo<sup>5</sup>. Importante salientar que tais medidas, além de gerar benefícios para a população alvo, tem um pano de fundo macroeconômico que se orienta na variável da demanda enquanto fator elementar para o aquecimento e dinamização da atividade produtiva. Ou seja, com o aumento do salário mínimo, com as políticas de transferência de renda e com a ampliação dos postos formais de trabalho, foi possível incluir uma parcela considerável da população brasileira na sociedade de consumo de massa, a qual engendrou discussões acerca de uma “nova classe média” brasileira (NERI, 2008; POCHMANN, 2012).

Além da questão social, houve um esforço no sentido de reorganizar os arranjos políticos-institucionais do Estado em direção ao aumento da capacidade de planejamento, execução e regulamentação deste e, com isso, trazer para o centro da agenda a função do Estado como promotor do desenvolvimento<sup>6</sup>. A partir disso, criaram-se esforços para a reestruturação de carreiras e do funcionalismo público<sup>7</sup>, bem como grandes projetos de investimento, financiados pelo BNDES, orientados tanto para o setor de infraestrutura de transportes, quanto para os setores de habitação, saneamento e energia<sup>8</sup>.

Os detalhes de cada uma dessas políticas, apesar de relevantes, não compõem o objeto deste estudo. O que importa destacar é o fato de que o Estado brasileiro, após quase vinte anos de roupagem regulatória assume uma postura ativa na promoção de uma estratégia para a economia e para a sociedade, centrada na distribuição de renda como gatilho para um ciclo virtuoso de crescimento e na modernização institucional como ferramenta para atingir os fins a que este se propôs. Os resultados dessas transformações foram, por um lado, a geração de um

---

no escopo, na abrangência e na operacionalização – deve ser entendida, no entanto, como a atualização e a recuperação de programas que já pertenciam à agenda de governos anteriores.

<sup>5</sup> A valorização do salário mínimo tem como marco inicial a elevação do mínimo de R\$ 260,00 para R\$ 300,00 e a correção em 10% do Imposto de Renda a partir 2005 em dezembro de 2004. Em 2007, foi aprovada a Política Permanente de Valorização do Salário Mínimo, até 2023, baseada nos seguintes critérios: o repasse da inflação do período, o aumento real pela variação do PIB, a antecipação da data-base de sua correção a cada ano, até ser fixada em janeiro. Ao todo, de abril de 2002 a janeiro de 2011, o aumento real acumulado do salário mínimo alcançou 54,25% (MTE, 2011).

<sup>6</sup> Maiores informações sobre o esforço de reestruturação governamental, e sobre as iniciativas de fortalecimento do aparato institucional, podem ser encontradas na publicação do IPEA, organizada por José Celso Cardoso, intitulada “A reinvenção do planejamento governamental no Brasil”.

<sup>7</sup> Dentre as iniciativas para uma política nacional de recursos humanos pode-se citar a publicação do documento Gestão Pública para um País de Todos e a instituição da Mesa Nacional de Negociações Permanentes (MNNP), no ano de 2003. Tanto o documento, quanto a MNNP reintroduziram na agenda do governo a necessidade da transformação na gestão pública, a qual impacta diretamente no desempenho estatal (BRASIL, 2003).

<sup>8</sup> Nesse cenário, em 2007 é lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), voltado para os setores estratégicos da atividade produtiva.

número expressivo de empregos, a valorização do salário mínimo real, o encolhimento do trabalho informal e o aumento da sociedade de consumo de massa (BARBOSA, 2013), e por outro lado, a tentativa (ainda inacabada) de ampliação da capacidade estatal, através de iniciativas de transformação institucional necessárias para a elaboração, implementação e monitoramento das políticas públicas postas em marcha no período.

### *A economia nacional e o ciclo virtuoso das exportações*

Além da distribuição de renda e do aquecimento da demanda nos mercados nacionais, um dos objetivos que nortearia o governo de Luis Inácio Lula da Silva foi a transformação da geopolítica comercial mundial, bastante concentrada na Europa (Alemanha e França, especialmente), nos Estados Unidos, na China e na Índia (LULA DA SILVA, 2013). O que se projetava para os anos que se seguiriam era, portanto, a ampliação das exportações de modo a aumentar a participação do país no comércio mundial, bem como possibilitar a geração de superávits primários. No entanto, a abertura comercial dos anos 1990 havia ocasionado graves distúrbios não somente nas contas externas do país (mais evidentes na segunda metade do governo Cardoso), como também na própria organização produtiva interna, sendo necessária uma readequação das normas que regiam os fluxos de capitais no Brasil, a fim de estabelecer contrapartidas para o Estado e a sociedade brasileira.

Nesse sentido, observa-se no programa de governo de Lula o compromisso na rearticulação entre mercado interno e mercado internacional com vistas a melhorar a posição brasileira nos índices de comércio mundial, favorecendo a economia nacional e a modernização do parque industrial e das cadeias produtivas.

A abertura comercial, por sua forma e velocidade, produziu em muitos casos uma regressão do setor produtivo, enfraqueceu as cadeias produtivas e comprometeu nossa competitividade e capacidade exportadora. Disso resultou uma ampliação do coeficiente importado, sem a contrapartida do aumento das exportações, implicando perda de participação no mercado internacional, atrofia do mercado interno e redução dos encadeamentos intersetoriais (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 26)

Nesse programa, salientou-se, ainda, o esforço a ser empreendido na saída da condição de país exportador de commodities para uma situação em que as exportações nacionais contivessem maior valor agregado e mais alto conteúdo tecnológico. Criou-se, para tanto, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Internacional (PITCE), rompendo com uma ausência de vinte anos do Estado brasileiro na promoção da indústria nacional. No entanto, a conjuntura econômica internacional – materializada no efeito China –, o fraco arranjo institucional do Estado em matéria de Política Industrial (SUZIGAN & FURTADO, 2006) e o descompasso observado entre política industrial e a política macroeconômica incorporada do período FHC (LAPLANE & SARTI, 2006), criaram alguns empecilhos para a real efetivação da PITCE.

Por um lado, o aumento dos preços internacionais de commodities, a partir de 2006, – designado como âncora verde – levou a uma valorização dos termos de troca brasileiros, contribuindo para uma apreciação do real e, conseqüentemente, para o aumento do poder de compra dos brasileiros no mercado internacional. Por outro, as exportações de produtos primários para a China aumentaram consideravelmente<sup>9</sup>, o que permitiu a amenização das vulnerabilidades financeiras do Estado e a realização mais concreta do projeto de crescimento com distribuição, através do investimento estatal e da demanda doméstica (BARBOSA, 2003). Dessa forma, embora o efeito China tenha prejudicado a efetividade da política industrial e da estratégia de aumento do valor agregado dos exportáveis brasileiros, suas conseqüências para a recuperação financeira do Estado não são descartáveis.

No período de 2003 a 2010, as reservas internacionais do Brasil passaram de aproximadamente US\$40 bilhões para cerca de US\$375 bilhões. Nesse mesmo período, a dívida líquida do setor público caiu de 60% PIB para 42% PIB, aproximadamente. Associada a esses movimentos, observou-se a adoção de uma política monetária expansionista, com a redução da taxa SELIC (nominal: 24% - 10%; real: 13% - 4%), a criação do Fundo Soberano do Brasil – responsável pela realização de investimentos no Brasil e no exterior, bem como pela criação de poupança pública

---

<sup>9</sup> Em 2003, o saldo comercial Brasil-China era de US\$2,385,562,162 e, em 2010, alcançou US\$5,190,487,437. No entanto, apesar do aumento do saldo não ser tão expressivo como era de se esperar (porém importante para a geração de reservas), a análise dos números absolutos demonstra a intensificação do comércio entre os dois países no período: Exportações Brasil-China (2003 – 2010): passou de US\$4,533,363,162 para US\$30,785,906,442; Importações Brasil-China (2003 – 2010): passou de US\$ 2,147,801,000 para US\$ 25,595,419,005.

voltada a políticas anticíclicas de combate às crises (BARBOSA, 2013). Destaca-se ainda a ampliação do Investimento direto Estrangeiro no Brasil (IEDs)<sup>10</sup>, e os efeitos desse ciclo na inflação brasileira que, no final de 2002 atingia um patamar de 12,2% e em 2010 havia atingido a cifra de 6%.

Nesse sentido, há muitos dados que traduzem essas melhorias financeiras possibilitadas pelo efeito China. No entanto, os questionamentos que surgem dizem respeito à sustentabilidade de um crescimento baseado nas exportações de commodities. Ou seja, até que ponto é viável para uma economia do tamanho da brasileira ficar a mercê da volatilidade do comércio internacional, sem apresentar uma estratégia clara de crescimento que se pautar no adensamento das cadeias produtivas internas e no fortalecimento do projeto de inclusão social com distribuição de renda. Disso surge um debate que, apesar de tangenciar o objeto de estudo desse artigo, é importante do ponto de vista normativo e que será apresentado com brevidade na seção seguinte.

#### *Macroeconomia em debate: social-desenvolvimentismo X novo-desenvolvimentismo*

Ferrari e Fonseca (2013) apresentam um estudo a respeito do debate entre duas grandes escolas sobre as estratégias de desenvolvimento do Brasil: por um lado, há os que defendem que o modelo macroeconômico do governo deve estar assentado em uma política denominada *wage-led*, ou seja, cujo gatilho para o crescimento econômico e para os investimentos deve ser os bens salários. Tal modelo se conecta com os projetos apresentados na primeira subseção e é denominado pelos autores como modelo social-desenvolvimentista, tendo como principais defensores os intelectuais da UNICAMP (CARNEIRO, 2012; BASTOS, 2012). Sobre essa primeira ótica, afirma Mattoso (2013):

Nesse período, consolidou-se uma nova política em que pouco a pouco se deixava de pensar a indústria e o crescimento econômico sob a lógica das exportações e crescentemente se passava a dar espaço à expansão do mercado interno, revalorizava-se o papel do Estado e da melhoria de sua gestão e iniciava-se o processo de expansão e popularização do crédito e da implementação e consolidação de políticas sociais. Cada vez mais se

---

<sup>10</sup> Os IDEs passam de US\$19.237,9 milhões (em 2003) para US\$71.835,7 milhões (em 2008) (IPEA, 2010). As informações apresentados pelo IPEA não incorporam dados atualizados até o ano de 2010.

reconhecia que as políticas sociais favoreceriam não somente o aumento da inclusão e a redução da pobreza e da desigualdade, mas também a economia (por meio da ampliação do mercado interno e do consumo de produtos nacionais) e o crescimento do PIB (MATTOSO, 2013, p. 117).

Por outro lado, há um grupo que acredita que a variável gatilho para a promoção do crescimento econômico são as exportações nacionais, sendo essa estratégia denominada *export-led*<sup>11</sup>. Defendem, portanto, uma política cambial rigorosa, no sentido de estabelecer um câmbio-ótimo – baixo o suficiente para estimular as exportações industriais e desestimular a entrada de capitais especulativos, e alto o suficiente para não gerar efeitos inflacionários na economia doméstica. Tal perspectiva denomina-se novo-desenvolvimentista e é liderada por Bresser-Pereira, dentre outros (BRESSER-PEREIRA, 2006; 2011).

Na maioria dos casos, um país em desenvolvimento crescerá mais se apresentar superávits em conta-corrente e, assim, financiar os países ricos. O modelo da doença holandesa explica essa surpreendente verdade. Para um país neutralizar a doença holandesa ou a maldição dos recursos naturais ele precisa deslocar sua taxa de câmbio do equilíbrio corrente (que zera sua conta-corrente) para o equilíbrio industrial (a taxa de câmbio que torna competitivas empresas que usam tecnologia no estado da arte mundial) (BRESSER-PEREIRA, sd, p. 2)

Para o debate proposto nesse artigo, porém, não está em questão qual desses modelos é, do ponto de vista normativo, o melhor para o Brasil. O que queremos apontar, em concordância com o texto de Ferrari e Fonseca (2013), é que essas duas perspectivas coexistiram no governo Lula, mesmo que de maneira não-intencional<sup>12</sup>. Para Barbosa (2013), por exemplo, o crescimento observado pelo Brasil foi possível tanto devido aos resultados da balança comercial com o resto do mundo (*export-led*), quanto pelo aumento do consumo doméstico (*wage-led*). No entanto, o que importa, de fato tanto para o modelo *export-led*, como para o modelo *wage-led*, é o

---

<sup>11</sup> Sobre a estratégia denominada *export-led* tal qual apresentada por Bresser-Pereira, Fonseca afirma: “Na verdade o que no Brasil se chama de *export-led*, na minha opinião é o *profit-led*. Porque vejam bem, a economia voltada para a exportação significa disciplina fiscal, política monetária rígida, centralidade na estabilização. É inserir o Brasil como exportador no comércio internacional. É inserir a economia brasileira como subsidiária nesse comércio. Pra mim isso tem nome: isso é neoliberalismo. Essa é a contradição que me parece da proposta centrada no desenvolvimentismo *export-led*.” (FONSECA, 2014)

<sup>12</sup> O que se quer dizer com não-intencional é que o significativo aumento das exportações de commodities não foi um projeto do governo Lula. Pelo contrário, a intenção explicitada no programa de governo era o aumento do valor agregado das exportações.

resultado de sua adoção sobre o nível de investimentos. É o que Ferrari e Fonseca (2013) argumentam:

(...) a hipótese subjacente às observações abaixo é que, seja o padrão *wage-led*, *export-led* ou *profit-led*, ele só pode ser reproduzido e constituir uma trajetória de sucesso se o aumento, respectivamente, nos salários, na exportação ou nos lucros for capaz de induzir um nível mais elevado de investimento” (FERRARI & FONSECA, 2013, p. 5, tradução nossa).

Sobre essa perspectiva, pode-se dizer que a estratégia de crescimento com distribuição de renda associada ao governo Lula – de novo, mesmo que não intencional em algumas esferas – alcançou o objetivo de ampliar os investimentos na economia brasileira. Esse aumento foi de aproximadamente 70%, sendo que 51% estiveram relacionados ao consumo das famílias e 42% decorreram do aumento do PIB (BARBOSA, 2013).

A seguir, proceder-se-á a uma análise sobre como os objetivos estratégicos perseguidos pela política externa do Governo Lula convergiram com as iniciativas de política econômica do governo.

## **A Política Externa do Governo Lula dentro dos marcos da estratégia de crescimento econômico**

A hipótese que subjaz este trabalho é a de que a política externa e a estratégia econômica de um país não se condicionam através de uma associação direta, mas sim por meio de uma retroalimentação complexa<sup>13</sup>. Assim, fatores sistêmicos representados pela distribuição das capacidades militares (poder concreto), capacidades econômicas (poder potencial) (MEARSHEIMER, 2001) e a hierarquia de prestígio (GILPIN, 1981) são constrangimentos relevantes para estratégias de inserção política e econômica internacional dos Estados.

Assim, a formulação de uma estratégia de inserção internacional deve ser precedida pela compreensão de duas dimensões fundamentais: (i) a atual estrutura

---

<sup>13</sup> *Retroalimentação*, pois não seria possível estabelecer uma relação direta como “X gera Y”. Estratégias de desenvolvimento econômico condicionariam e seriam condicionadas por estratégias de política externa. *Complexa*, pois o número de variáveis incluído tanto na formulação de um projeto de desenvolvimento econômico, quanto em um projeto de inserção nacional é enorme. Desse modo, esse trabalho possui o modesto objetivo de identificar a relação entre as duas dimensões através de suas diretrizes principais e seus pontos de convergência.

do sistema internacional e (ii) a percepção das capacidades materiais e imateriais que o Estado possui para perseguir seus objetivos no âmbito externo. Em relação à primeira dimensão, três fatores destacam-se: 1) o processo de multipolarização das capacidades, apesar da permanência de uma grande assimetria de poder em favor dos Estados Unidos; 2) a coexistência de instituições de governança globais fundamentadas no sistema ONU e um número crescente de organizações regionais com fins políticos e econômicos; 3) a transição da matriz energética global e o processo de transição tecnológica rumo à digitalização (AVILA et al, 2009; MARTINS, 2008; OLIVEIRA, 2012; FLEMES, 2010).

A segunda dimensão se relaciona com os recursos dos Estados para perseguição de seus *objetivos nacionais* no sistema internacional. No caso brasileiro, a definição desses objetivos está imbricada no debate acerca do modelo de desenvolvimento econômico a ser implementado e do papel do Estado nesse processo. De acordo com Amado Cervo (2000), no âmbito da política externa essa disputa é representada pelo dilema entre o desenvolvimento autônomo, calcado em uma economia nacional robusta e autossustentada, e o desenvolvimento associado ao capital e empreendimento estrangeiros<sup>14</sup>. Desse modo, questões como o grau de alinhamento com os Estados Unidos, a diversificação das parcerias bilaterais, o envolvimento em iniciativas multilaterais e a relação com os países da América do Sul são condicionadas não só pelo seu conteúdo estratégico securitário, mas também pelo debate doméstico sobre o modelo de desenvolvimento econômico. Dessa forma, é sobre esta segunda dimensão que nos debruçaremos na análise que se segue.

### *O novo governo e a inflexão no projeto de inserção internacional*

A eleição de Lula em 2002 marca um ponto de inflexão no projeto de inserção internacional do Brasil. Ainda que iniciativas de caráter autonomista como a criação

---

<sup>14</sup> O autor utiliza os conceitos de Estado Desenvolvimentista, Estado Neoliberal e Estado Logístico, para caracterizar os paradigmas que marcaram o pensamento de política externa desde a década de 1930 até a década atual. Apesar de compreendermos a finalidade analítica dos conceitos de Cervo, não os utilizaremos nesse trabalho, pois os termos “desenvolvimentismo” e “neoliberal” assumem uma diferente conotação no debate econômico realizado na seção anterior. Ademais, ambos os termos são dotados de uma carga política na esfera doméstica brasileira que dificultam sua análise acadêmica.

da Associação de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) e do Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul (IIRSA) tenham sido gestados nos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, é somente no governo Lula que ocorre a formulação de um projeto de nação capaz de convergir ações de política externa às políticas públicas no âmbito doméstico. De acordo com Giorgio Romano Schutte (2012):

Houve uma percepção clara por parte do governo e de vários setores da sociedade de que o projeto de retomada do desenvolvimento sustentado, com equidade e inclusão social, deveria ter contrapartida na política externa. Em primeiro lugar, porque as assimetrias existentes no mundo não favorecem o avanço do Brasil e das demais nações em desenvolvimento com as quais o país começou a articular-se de forma ativa. Em segundo lugar, cresceu a percepção de que o Brasil, nas palavras do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, jogava no campo internacional abaixo de seu potencial (SCHUTTE, 2012, p. 6).

A seguir, analisaremos a política externa durante o governo Lula nos âmbitos global e regional<sup>15</sup>. O primeiro teria sido marcado pela maior autonomia em relação aos Estados Unidos, uma participação mais assertiva nas instituições multilaterais (em especial, aquelas voltadas para o comércio) e a diversificação das parcerias políticas e comerciais através da construção de fóruns alternativos como IBAS, BRICS e o G20. Já o segundo foi caracterizado pela reafirmação da integração Sul-Americana como base de sustentação para a consolidação dos objetivos securitários e de desenvolvimento do Brasil. Ademais, houve a consolidação do conceito de “entorno estratégico” caracterizando a expansão da área de interesses do país, incluindo o atlântico sul em função da aproximação com os países da costa africana e da descoberta do Pré-Sal.

### *O Âmbito Global: autonomia, multilateralismo e diversificação.*

No âmbito global, o governo Lula adotou uma posição que visava à superação da condição de periferia do Brasil através de uma política externa fundamentada nas

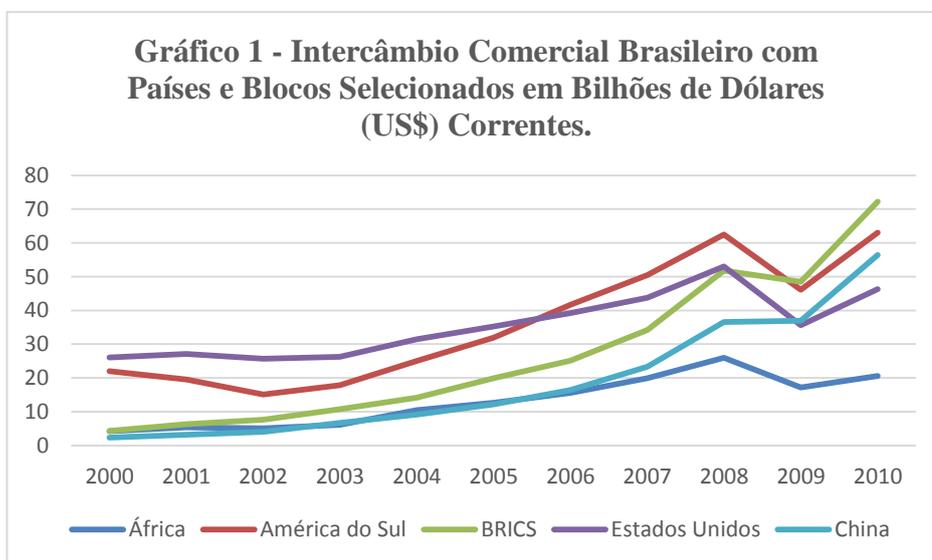
---

<sup>15</sup> Vale ressaltar que essa divisão possui apenas fins analíticos, e que ambos os âmbitos global, regional e doméstico não podem ser dissociados no momento da formulação de uma estratégia de política externa.

capacidades militares e econômicas (poder concreto e poder potencial) e na capacidade de liderança (prestígio) do país.

A estratégia de política externa foi amplamente sustentada por uma política comercial que buscava a ampliação e a diversificação das parcerias. Na mesma entrevista citada na introdução deste trabalho, o ex-presidente Lula afirmou que um dos pilares da Política Externa que estava sendo elaborada era maior agressividade comercial: “Nós não temos que ficar esperando as pessoas vir comprar. Nós temos que sair para vender [...]. Eu vou querer um Ministro das Relações Exteriores que seja um mascate” (LULA DA SILVA, 2013).

Como demonstra o gráfico 1, no início da década de 2000, os Estados Unidos era de longe o principal parceiro comercial do Brasil. Já em 2008 os BRICS assumiram essa posição (destaca-se a importância da China nesse grupo), sendo seguidos pela América do Sul. Vale ressaltar que, apesar de ainda pequeno se comparado com os demais países analisados, o crescimento do intercâmbio comercial com a África<sup>16</sup> é uma importante tendência que reflete um dos objetivos declarados da política externa do governo Lula.



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Elaboração Própria.

<sup>16</sup> Não são contabilizados os países do Oriente Médio.

A diversificação comercial vai ao encontro do compromisso brasileiro pela democratização das estruturas de governança globais e reforça a vocação multilateral da política externa brasileira. Esses dois elementos podem ser analisados a partir de duas características da política externa do Governo Lula: (i) o enfoque nas relações de cooperação sul-sul e (ii) o estabelecimento de iniciativas de geometria variável. Essas duas diretrizes precisam ser compreendidas no contexto de ressurgimento dos regionalismos pós-guerra fria e a subsequente crise do modelo de globalização neoliberal nos países em desenvolvimento (VISENTINI, 2009). Nesse sentido, potencializada pela atração internacional que o modelo de desenvolvimento econômico-social brasileiro adquiriu<sup>17</sup>, Lula buscou através da convergência de interesses nacionais a cooperação com países em desenvolvimento objetivando a redução das assimetrias da ordem internacional (VISENTINI, 2005; VIGEVANI & CEPALUNI, 2007).

O estabelecimento do G-20 como forma de alterar a dinâmica de negociações da OMC é um dos maiores exemplos práticos dessa estratégia. Sob a liderança de Lula, 20 países em desenvolvimento foram articulados para se posicionarem em conjunto contra as assimetrias das negociações da organização. Apesar da falta de resultados concretos na rodada de 2003 em Cancun, o G-20 passou a constituir um fórum de arranjo multilateral dos países envolvidos em torno da reorganização da ordem de comércio global (VISENTINI, 2009). A consolidação do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) e dos BRICS como grupos políticos de cooperação vai ao encontro da diversificação de parcerias no âmbito sul-sul com a finalidade de reformar a atual governança global.

### *O Âmbito Regional: Integração Regional, entorno estratégico e estratégia econômica.*

A consolidação de um aparato institucional que fundamentasse a integração da América do Sul foi um dos objetivos declarados da política externa do governo

---

<sup>17</sup> Nas palavras do atual Ministro da Defesa Celso Amorim: "A preocupação com a justiça social e com os direitos humanos também está na origem da proposta do Presidente Lula de uma ação internacional voltada para o combate à fome e à pobreza. Enraizados em valores éticos e humanistas, esses esforços visam chamar atenção para os limites de enfoques que privilegiam a dimensão militar da segurança internacional, sem levar em conta os vínculos entre desenvolvimento econômico e social, por um lado, e paz e segurança internacional, por outro" (AMORIM, 2004:44).

Lula. No âmbito econômico, a integração regional permitiria ganhos de escala através da ampliação dos mercados, o que permitiria a viabilidade econômica de indústrias de alta tecnologia – principalmente no setor de defesa. Já na esfera política, as instituições regionais, além de serem espaços que facilitam a cooperação e a resolução pacífica de contenciosos, permitem um maior impacto dos países periféricos na política mundial. Resumindo, a aproximação com a região estava fundamentada na percepção de que o Brasil não poderia alcançar um lugar de destaque na ordem mundial sem contar com integração (econômica, política e securitária) da América do Sul. Marco Aurélio Garcia (2013) enfatiza essa percepção ao analisar o fim definitivo das negociações sobre a ALCA:

A recusa pelo governo Lula da proposta de formação da ALCA era também consequência do aprofundamento de uma visão de desenvolvimento nacional. Não se tratava de pensar o futuro da economia e da sociedade brasileira de forma autárquica ou subordinada, mas em estreita relação com os países sul-americanos, que constituem sua circunstância geoeconômica e geopolítica (GARCIA, 2013: 56).

Em termos institucionais, duas iniciativas se destacaram no período do Governo Lula: o fortalecimento do Mercosul e a constituição da União das Nações Sul-Americanas (Unasul). O primeiro está relacionado com a necessidade de se impulsionar um crescimento econômico regional conjunto que reconheça as grandes assimetrias entre os países sul-americanos. Ademais, a integração econômica com os países do Mercosul representava um alento para o setor exportador industrial nacional, haja vista que a pauta de exportação para a região constitui-se de produtos com maior valor agregado, diferentemente da pauta de exportação com a China e os demais países do Leste Asiático.

Destaca-se, ainda, dentro dessa iniciativa, a criação em 2004 do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) que objetiva “financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração” (MERCOSUL, 2014). Nessa direção é fundamental salientar o avanço da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) como forma de modernizar a infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações da

região, e a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como mecanismo financiador dos projetos específicos em infraestrutura (ICTSD, 2008)<sup>18</sup>. A importância do Mercosul foi sintetizada em comunicado da Presidência da República ao Congresso Nacional:

A política de regionalização, que terá na reconstrução do Mercosul elemento decisivo, será plenamente compatível com nosso projeto de desenvolvimento nacional. A partir da busca de complementaridade na região, a política externa deverá mostrar que os interesses nacionais do Brasil, assim como de seus vizinhos, podem convergir no âmbito regional (CASA CIVIL, 2003:253).

A Unasul, por outro lado, pode ser compreendida como um mecanismo institucional de convergência dos interesses político-estratégico dos países sul-americanos, além de um foro regional para a resolução pacífica de controvérsias. A organização foi estabelecida em Brasília com a conclusão do Tratado Constitutivo da União em 2008. Já em 15 de dezembro do mesmo ano foi criado no âmbito da Unasul o Conselho de Defesa Sul-Americano por iniciativa do Presidente Lula.

Um segundo eixo da estratégia da política externa do governo Lula pode ser identificado a partir do conceito de *entorno estratégico* apresentado a primeira vez na Estratégia Nacional de Desenvolvimento (END, 2008). O entorno estratégico brasileiro incluiria a América do Sul, a África Subsaariana, a Antártida e a Bacia do Atlântico Sul, regiões as quais o país desejaria irradiar sua influência e sua liderança diplomática (FIORI, 2012). Essas áreas seriam fundamentais por razões econômicas, mas também pela importância estratégica que a região do Atlântico Sul assume para a defesa do território nacional<sup>19</sup>, percepção reforçada pela descoberta das reservas do Pré-Sal.

Sobre a cooperação com os países da África Subsaariana, pode-se dizer que a Política Externa implantada buscou se projetar no continente africano a partir de três frentes: mecanismos diplomáticos, cooperação econômica e cooperação securitária. Entre 2003 e 2010, Lula visitou mais vezes a África do que todos os presidentes anteriores somados e desde sua eleição até hoje foram abertas 19 novas embaixadas

---

<sup>18</sup> Segundo artigo do ICTSD: “o FOCEM, a IIRSA e o BNDES inserem-se em um contexto no qual a atenção das lideranças políticas da América do Sul voltou-se para o desenvolvimento de ferramentas capazes de superar as lacunas entre os países da região” (ICTSD, 2014).

<sup>19</sup> 95% do comércio exterior brasileiro transitam pela região (FILHO, 2013).

no continente (FIORI, 2012; BBC, 2011). Essa virada diplomática permitiu uma aproximação econômica que se traduziu tanto em um aumento do comércio exterior (ver gráfico 1), quanto um aumento do fluxo de investimentos brasileiros para a África (destaque também para a atuação do BNDES). Ademais, durante o governo Lula o Brasil renegociou cerca de US\$ 1 bilhão em dívidas de países africanos (IPEA, 2011). Analúcia Pereira sintetiza o potencial africano para a economia brasileira:

O Brasil tornou-se um exportador de capital e tecnologia, além de um tradicional (e agora competitivo) exportador de produtos primários, serviços e manufaturas. A África, nesse sentido, é uma das regiões mais adequadas aos investimentos brasileiros, pois é uma das poucas fronteiras naturais ainda abertas para a expansão dos negócios em setores como o petróleo, gás e mineração. Por outro lado é palco de uma disputa global por acesso a matérias primas cada vez mais escassas e demandadas pelas potências tradicionais (PEREIRA, 2013:34).

No âmbito da cooperação securitária a atuação brasileira encontra mais dificuldades em função da penetração de potências extrarregionais e da insuficiência das capacidades materiais do Brasil se projetar como fiador da segurança no continente. É importante destacar que, além da tradicional presença militar de Estados Unidos e de países europeus, a penetração econômica chinesa é outro fator de preocupação<sup>20</sup>. Ainda assim são relevantes os esforços brasileiros através da revitalização das Zonas de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e da crescente presença de militares brasileiros em missões de paz da ONU.

### **Considerações finais:**

O presente artigo buscou apresentar uma contribuição para a análise da Política Externa do governo Lula a partir da análise da estratégia econômica colocada em marcha pelo governo. Porém, conforme destacamos tanto na introdução quanto no decorrer do trabalho, a relação entre essas duas esferas de análise é mais complexa do que uma suposta relação causal entre ambas. Pode-se dizer que, ao mesmo tempo em que a estratégia econômica lançou bases para a Política Externa brasileira no período, esta última foi essencial para a determinação e para as transformações observadas na estratégia econômica do governo.

---

<sup>20</sup> Para um relatório completo sobre a inserção econômica da China na África ver (RAND, 2014).

Nesse sentido, destacam-se dois pontos importantes que conectam a economia à estratégia de inserção internacional adotada no período, sendo o primeiro de caráter mais concreto, e o segundo de caráter mais simbólico. O primeiro relaciona-se à inserção comercial do Brasil, à diversificação e estabelecimento de parcerias, à participação em fóruns multilaterais, à criação de grandes grupos voltados à agenda comercial, ao estabelecimento de seu entorno estratégico com vistas a fortalecer os Estados em desenvolvimento e ampliar o fluxo de comércio com esses países, etc. Esse primeiro ponto, poderia ser interpretado como complementar à perspectiva novo-desenvolvimentista, apresentada na primeira seção do trabalho, haja vista que o gatilho para o crescimento econômico é a promoção das exportações.

O segundo ponto trata do papel ativo do estado brasileiro na promoção da igualdade e da distribuição de renda. Tais iniciativas, também se originam a partir de uma estratégia econômica alinhada com a perspectiva social-desenvolvimentista, voltada para o consumo de bens saláris, ampliando a demanda doméstica. O link que pode ser feito entre essa segunda perspectiva e a inserção brasileira na arena internacional é o de que a inserção possibilitada por esse eixo da estratégia econômica é mais simbólica, ou seja, através dela o Estado brasileiro buscou projetar-se a partir da credibilidade que a justiça social e a eliminação da pobreza trariam para o país. De certa forma, um estado capaz de promover crescimento com distribuição de renda (vale notar, um dos Estados mais desiguais do mundo), merece ser reconhecido. A partir disso, destacamos alguns trechos de discursos do ex-presidente a fim de legitimar a conclusão que conecta a distribuição de renda ao prestígio conquistado no cenário internacional:

Hoje, na síntese final e completa da soma dos resultados econômicos, social e político, o Brasil, sem sombra de dúvida, se coloca em uma posição privilegiada no mundo. Aqui não se cresce sacrificando a democracia, aqui não se fortalece a economia enfraquecendo o social, aqui não se cria ilusões de distribuir o que não se tem, nem de gastar o que não se pode pagar. Aqui, o econômico, o político e o social estão plenamente enlaçados em um moderno projeto de nação (SILVA, 2007b).

Este é o Brasil que nós estamos tentando mostrar ao mundo, um Brasil que se encontrou consigo mesmo, um Brasil que está aprendendo fortemente que a consolidação do processo democrático do nosso País não está no discurso que temos capacidade de fazer, mas na capacidade de distribuição de renda que possamos fazer, para que o povo possa sentir, de

forma muito categórica, que vale a pena acreditar na democracia, que a democracia é a possibilidade que elas têm de ver como um dirigente sindical, metalúrgico, pode chegar à Presidência da República (SILVA, 2007c).

Queremos uma política externa que seja a cara deste Brasil. O Brasil democrático que estamos construindo, que seja mais do que uma forma de projeção nossa no mundo, que seja, também, um elemento consubstancial de nosso projeto nacional de desenvolvimento. (SILVA, 2007a)

A consolidação dessa nova ordem internacional exige esforços coletivos em defesa de causas universais: a democracia ancorada na justiça social, a promoção em defesa dos direitos humanos e um multilateralismo capaz de responder às expectativas de paz e desenvolvimento para nações emergentes e seus povos (SILVA, 2010)

A partir desses discursos, acreditamos que a explicação sobre a tal “retroalimentação complexa” entre estratégia econômica e Política Externa, objetivo do presente trabalho, tenha ficado mais clara. É evidente que nenhum Estado por mais heterogêneo que seja nos seus organismos internos criará estratégias econômicas e de política externa completamente desconectadas. No entanto, procuramos apresentar que, no caso do Brasil, durante o governo Lula, essas esferas estiveram profundamente imbricadas, gerando reflexos mútuos e positivos para a transformação da estrutura social e econômica do país, paralelamente ao respeito e a projeção alcançada no nível internacional.

### **Referências Bibliográficas**

AMORIM, C. A Integração Sul-Americana. In: CARDIM, Carlos. **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Os BRICs e a Reorganização do Mundo**. 08. Jun. 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/86355815846-artigo-do-ministro-das-relacoes-exteriores>

AVILA, Fabricio; CEPIK, Marco; MARTINS, Jose Miguel. Armas Estratégicas e Distribuição de Capacidades no Sistema Internacional: o caso das armas de energia direta e a emergência de uma ordem multipolar. **Contexto Internacional**, vol.31, n.01, p. 01-31, 2009.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Contas Externas: com informações até março de 2014**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/faq%208-contas%20externas.pdf>

BARBOSA, Nelson. **Dez anos de política econômica**. In. SADER, Emir. Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil. São Paulo, Boitempo; Rio de Janeiro, FLACSO Brasil, 2013.

BICHARA, Julimar; CUNHA, André; FONSECA, Pedro. **O Brasil na era Lula: retorno ao desenvolvimentismo?** Texto para discussão, Rede de Desenvolvimento, IE/Unicamp. Unicamp, São Paulo, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. **São Paulo em Perspectiva**, v.20, n.3, São Paulo, 2006. Disponível em: [http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n03/v20n03\\_01.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n03/v20n03_01.pdf)

\_\_\_\_\_. O Brasil e o Novo Desenvolvimentismo. **Interesse Nacional**, 2011. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2011/10.26a.Brasil\\_Novo-desenvolvimentismo\\_InteresseNacional.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2011/10.26a.Brasil_Novo-desenvolvimentismo_InteresseNacional.pdf)

CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Org.) **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil: Diálogos para o Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, v.4, 2011.

CERVO, A. A Construção do modelo industrialista brasileiro. In: CARDIM, Carlos. **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**. Brasília, 2009.

FILHO, P. **Reflexões sobre o Brasil e os Desafios do Atlântico Sul no Início do Século XXI**. Secretaria de Estudos Estratégicos. Brasília, 2013

FIORI, José Luis. **O Brasil e seu “entorno estratégico” na primeira década do século XXI**. In. SADER, Emir. Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil. São Paulo, Boitempo; Rio de Janeiro, FLACSO Brasil, 2013.

FONSECA, Pedro; FERRARI Fº, Fernando. **Which developmentalism?** A Keynesian-institutionalist proposal. World Economics Association Conferences, May-July, 2014.

FONSECA, Pedro César Dutra. **O Neodesenvolvimentismo em Questão**. Conferência proferida no XIX Encontro Nacional de Economia Política (ENEP), organizado pela Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP), 04 de junho de 2014.

GARCIA, Marco Aurélio. **Dez Anos de Política Externa**. In. SADER, Emir. Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil. São Paulo, Boitempo; Rio de Janeiro, FLACSO Brasil, 2013.

GILPIN, Robert. **War and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

ICTSD. O BNDES como ator da integração na região sul-americana. **Pontes**, v. 4, n. 5, nov. de 2008.

IPEA. **Ponte Sobre o Atlântico: O Brasil e a África Subsaariana – Parcerias Sul-Sul para o Crescimento**. Brasília, 2011. Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/120113\\_livroponteso\\_breatlanticopor2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/120113_livroponteso_breatlanticopor2.pdf)

\_\_\_\_\_. **O Brasil em 4 Décadas.** Brasília, 2010. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1663/1/TD\\_1500.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1663/1/TD_1500.pdf)

MARTINS, José Miguel Quedi. **Digitalização e Guerra Local:** como Fatores do Equilíbrio Internacional. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, UFRGS - 2008.

MEARSHEIMER, John. **The Tragedy of Great Power Politics.** New York, Norton, 2001

MERCOSUL. **Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM).** Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/fundo-de-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem>

MTE (Ministério do Trabalho e Emprego). **Política de Valorização do Salário Mínimo: Considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2011.** Nota Técnica nº 93. Janeiro, 2011.

NERI, Marcelo Cortes (org.). **A nova classe média.** Rio de Janeiro, FGV/IBRE, CPS, 2008.

OLIVEIRA, L. K. **Energia como Recurso de Poder na Política Internacional:** Geopolítica, Estratégia e o Papel do Centro de Decisão Energética. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, UFRGS – 2012.

PEREIRA, A. D. O Atlântico Sul, a África Austral e o Brasil: Cooperação e Desenvolvimento. **Austral: Revista Brasileira de Relações Internacionais,** Porto Alegre, v.2, n.4, 2013.

POCHMANN, Marcio. **Nova classe média?** São Paulo, Boitempo Editorial, 2012.

SILVA, Luis Inácio Lula da. **O necessário, o possível e o impossível.** Entrevista concedida a Emir Sader e Pablo Gentili. In. SADER, Emir. **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil.**São Paulo, Boitempo; Rio de Janeiro, FLACSO Brasil, 2013.

SILVA, L. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de assinatura de atos após reunião plenária da 4ª Cúpula Brasil-União Europeia.** Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. **Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de formatura dos novos diplomatas.**Brasília, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento.** Brasília, 2007b.

\_\_\_\_\_. **Palavras do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em sessão plenária do Fórum de Davos sobre novas estratégias para a erradicação da fome.** Davos, 2007c.

VIGEVANI, T; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional.** 29(2): 273-335, 2007

VISENTINI, P. F. **O G3 e o G20: O Brasil e as Iniciativas de Geometria Variável.** NERINT, Porto Alegre, 2009.

\_\_\_\_\_. De FHC a Lula: Uma Década de Política Externa (1995 – 2005). **Civitas**, v.5, n.2, Porto Alegre, 2005

Recebido em: 11/09/2014  
Aprovado em: 19/12/2014

## Indicadores alternativos de desenvolvimento econômico, social e ambiental e as resistências à sua utilização

Erivelton Guizzardi<sup>1</sup>  
Giovani Costa de Oliveira<sup>2</sup>  
Bruno Silva Oliveira<sup>3</sup>  
Duarte de Souza Rosa Filho<sup>4</sup>

### Resumo

Este ensaio tem por objetivo apresentar os novos indicadores alternativos e complementares ao Produto Interno Bruto (PIB) para mensurar o desenvolvimento das nações ou regiões, assim como discutir o contexto que leva os governantes públicos a não os adotarem. Tem-se como hipótese que esses indicadores mostrariam a necessidade de ações políticas focadas na melhoria da qualidade de vida das pessoas, na redução da desigualdade social e na sustentabilidade ambiental, o que é contrário à ideologia propagada pelos defensores do modelo de globalização neoliberal. Por fim, é possível constatar que a utilização dos indicadores alternativos resolve apenas uma parte do problema, que é a realização de um diagnóstico sobre as condições de vida das pessoas. As mudanças necessárias, no entanto, envolvem questões político-econômicas que remetem a uma discussão teórica quanto ao papel do Estado e dos mercados.

**Palavras-chave:** Globalização; Neoliberalismo; Crescimento econômico; Bem-estar social; Sustentabilidade.

### Introdução

Para a teoria econômica, ao longo das últimas décadas, a globalização e o neoliberalismo promoveriam uma maior homogeneidade, assim como uma diminuição das diferenças regionais pela especialização da produção entre as nações.

---

<sup>1</sup> Administrador no Instituto Federal do Espírito Santo. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas (CCJE) da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e bacharel em administração pela Universidade Federal do Espírito Santo.

<sup>2</sup> Assistente em Administração no Instituto Federal do Espírito Santo – Campus de Alegre. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas (CCJE) da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), bacharel em gestão do agronegócio pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) em 2010.

<sup>3</sup> Engenheiro Civil da TDB Produtos & Serviços. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas (CCJE) da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), especialista em gestão de projetos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2013), engenheiro civil pela Universidade Federal de Viçosa (UFV, 2010).

<sup>4</sup> Docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas (CCJE) da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Doutor em administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), mestre em ciências em transportes, Instituto Militar de Engenharia (IME).

De acordo com esta perspectiva, considera-se como o fim último das ações humanas sempre o máximo crescimento econômico, ou seja, maior produtividade e competitividade. Mas, como resultado desta visão econômica, ocorre uma maior concentração de recursos e uma extensão do domínio de um pequeno número de nações sobre as demais. (BOURDIEU, 1998)

Uma avaliação significativa do desenvolvimento econômico dificilmente pode se pautar por relatórios de renda média ou mediana, mas precisa levar em conta um conjunto de fatores econômicos, sociais e ambientais. Alguns estudos demonstram que a maior parte do crescimento da renda nos Estados Unidos no início do século XXI foi capturada pelas famílias que já possuíam uma renda mais elevada. Enquanto França e na Alemanha, a parcela da população de renda mais baixa obteve um aumento em sua renda graças aos mecanismos de redistribuição via impostos e subsídios. Já a classe média foi prejudicada nos dois casos de alterações na distribuição de renda (CAE & GCEE, 2010).

Logo, torna-se necessário considerar não apenas os fatores econômicos, como também os sociais e ambientais na definição das políticas econômicas. A eficiência precisa ser entendida, não apenas como a rentabilidade financeira para os acionistas e investidores no curto prazo, mas também como a satisfação e a concordância dos clientes ou usuários, dos produtores e dos consumidores. É necessário buscar alcançar a chamada economia da felicidade, onde são contabilizados os lucros e os custos, individuais e coletivos, materiais e simbólicos (BOURDIEU, 1998).

Este artigo tem por objetivo apresentar os indicadores alternativos para medir o desenvolvimento das nações ou regiões juntamente com o PIB, assim como discutir o contexto que leva os governantes públicos a não os adotarem. Tem-se como hipótese que os novos indicadores alternativos mostrariam a necessidade de ações políticas focadas na melhoria da qualidade de vida das pessoas e que, por isso, seriam desconcentradores da renda, sendo contrários à forma atual de capitalismo neoliberal, concentrador da riqueza entre indivíduos, organizações e nações.

O presente artigo está dividido em quatro partes. Além desta introdução, na segunda parte discute-se sobre a existência dos indicadores alternativos e suas principais características. Em seguida, procura-se expor os principais aspectos que compõem o contexto do modelo do capitalismo neoliberal globalizado, os quais

poderiam ser considerados como limitações para a divulgação e a utilização dos indicadores alternativos. Por fim, apresentam-se as considerações finais do artigo, incluindo algumas propostas alternativas para se fomentar um desenvolvimento mais equilibrado.

### **Indicadores alternativos ao PIB na mensuração do desenvolvimento econômico, social e ambiental**

Após a Grande Depressão de 1929, os economistas e contabilistas norte-americanos dedicaram-se ao desenvolvimento de um indicador que permitisse a mensuração da atividade econômica. O resultado desses estudos foi o desenvolvimento do Produto Interno Bruto. (PIB) Este indicador é composto de duas partes: o valor comercial agregado de todos os bens e serviços vendidos num determinado país durante um dado ano; os custos dos serviços não comerciais das administrações públicas, como ensino, e os serviços ofertados pelos governos federal, estaduais e municipais. Pode-se afirmar que este indicador mensura apenas a criação e o fluxo da riqueza comercial e monetária (GADREY; JANY-CATRICE, 2006).

Gadrey (2001) alerta para a necessidade de se avaliar o aumento da riqueza para além da noção de crescimento e produtividade (expansão econômica), ou seja, mensurar também a multidimensionalidade do desenvolvimento socioeconômico. Por exemplo, mudanças na taxa de desemprego, na taxa de pobreza, inseguranças, quantidade de horas e condições ambientais de trabalho, os estados de desigualdade e de saúde, do meio ambiente, as condições de vida e trabalho. Isso constitui, segundo o autor, a definição de "bem-estar econômico.

O conceito de riqueza foi ampliado, no início do século XXI, na tentativa de abranger também os indicadores do bem-estar, da qualidade de vida e do desenvolvimento sustentável proporcionados à população e ao meio ambiente. Isto incentivou o desenvolvimento de muitos outros indicadores. Mas estes indicadores não são utilizados muito menos divulgados seja pelos economistas e contabilistas, pelos governos ou pela grande mídia (HALL *et al.*, 2010).

Para demonstrar que as noções de PIB e de crescimento econômico estão distanciadas das ideias de bem-estar e de desenvolvimento social, exemplifica-se que uma sociedade na qual as pessoas dirigem com maior prudência tende a possuir um

PIB menos volumoso do que uma sociedade que possui um elevado índice de acidentes de trânsito. Isto acontece porque o segundo tipo de sociedade demanda maiores gastos em cuidados médicos, reparos de veículos, serviços de emergência, entre outros. Mas, neste caso, também há uma perda substancial no bem-estar de sua população, seja pelo número de mortes, pelas mutilações ou a incapacidade de locomoção geradas pelos acidentes (GADREY; JANY-CATRICE, 2006).

No início de 1990 foram desenvolvidos os dois primeiros indicadores alternativos de desenvolvimento: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o *Kids Count Index*, que avalia o bem-estar infantil. Sua quantidade aumentou para uma dezena em 1995 e para vinte e nove entre os anos de 2001 e 2002. Deste grupo, destaca-se que 18 são compostos por indicadores "não-monetarizados", com preocupações sociais e humanas e 8 são indicadores sintéticos "monetarizados" com ênfase ambiental (GADREY; JANY-CATRICE, 2006).

Este tema ganhou grande importância com o agravamento da crise econômica, a tal ponto que, em fevereiro de 2008, o presidente francês Nicolas Sarkozy nomeou uma comissão denominada de "Comissão sobre a Medição do Desempenho Econômico e Progresso Social" (CMEPSP), presidida por Stiglitz, Sem e Fitoussi. Os objetivos foram identificar os limites do PIB como um indicador do desempenho econômico e do progresso social, considerando que as informações adicionais podem ser necessárias para a produção de indicadores mais relevantes do progresso social e ainda avaliar a viabilidade de ferramentas de medição alternativas (STIGLITZ; SEN; FITOUSSI, 2008).

O relatório CMEPSP conceitua 'bem-estar' como sendo multidimensional, compreendendo: i) condições materiais de vida; ii) características subjetivas, como as avaliações das pessoas e o afeto; iii) saúde; iv) educação; v) atividades pessoais, incluindo o trabalho; vi) voz política e governança; vii) as conexões e relações sociais e viii) a insegurança, de natureza econômica, bem como física (HALL *et al.*, 2010).

Em dezembro de 2010, outro relatório foi apresentado ao Conselho Ministerial franco-alemão pelo Conselho de Análise Econômica (CAE) francês e pelo Conselho Alemão de Especialistas em Economia (GCEE), com base nos resultados da CMEPSP. Neste relatório discute-se como a abrangência e precisão de um conjunto de

indicadores podem ser negociadas de forma ideal, com parcimônia e custos acessíveis, para fornecer uma base confiável na elaboração regular de relatórios, em tempo hábil e de fácil entendimento, em três questões fundamentais: desempenho econômico, qualidade de vida e sustentabilidade (CAE & GCEE, 2010).

Algumas das questões foram levantadas por este relatório: como melhorar o monitoramento do desempenho econômico a fim de permitir que os tomadores das decisões políticas avaliem o estado das coisas e reajam em tempo hábil e de forma adequada quando as crises surgirem? Como ampliar a nossa perspectiva, passando de seu foco atual sobre o desempenho econômico para uma avaliação da qualidade de vida de forma mais geral, a fim de apreciar o que realmente importa para o bem-estar humano? E como projetar sinais de alertas que informem sempre a melhor forma de organizar a vida sem pôr em perigo a sustentabilidade, a fim de corrigir o curso de ação para o bem das próximas gerações?

Tanto o relatório do CAE & GCEE quanto o da CMEPSP afirmam que a abordagem de um único indicador para medir o progresso humano é no mínimo insuficiente. Uma sugestão apresentada nos dois casos é integrar os relatórios estatísticos abrangentes em um painel de indicadores. Reconhece-se que o monitoramento do bem-estar material é um requisito indispensável para a política econômica sensata e que a vida é mais do que bem-estar material. Como o progresso humano em aspectos não materiais é difícil de capturar, é prudente tomar o longo prazo como perspectiva, destacando as consequências do comportamento humano não modificado (CAE & GCEE, 2010).

No quadro 1 estão relacionados os indicadores propostos para a União Europeia, na tentativa de iniciar a discussão sobre um equilíbrio adequado entre a abrangência e a relação do desempenho econômico, estado de bem-estar material e imaterial e da sustentabilidade ambiental. Para maiores detalhes a respeito destes indicadores, pode-se consultar o relatório do CAE & GCEE (2010) e Stiglitz, Sen e Fitoussi (2008).

**Quadro 01** - Painel proposto para o monitoramento do desempenho econômico, da qualidade de vida e da sustentabilidade

<b>Performance Econômica</b>	<b>Qualidade de Vida</b>	<b>Sustentabilidade</b>
- PIB <i>per capita</i>	- Saúde: anos potenciais de vida perdidos	- Setor privado formação capital fixo (% do PIB)
- PIB por horas trabalhadas como uma medida de produtividade econômica	- Educação: Alunos (ISCED 1-6) com idade entre 15 e 24 anos	- P & D de investimento (% do PIB)
- Taxa de emprego do grupo etário 15-64 anos	- Atividades pessoais: Empregados que trabalham em turnos	- Equilíbrio fiscal ciclicamente ajustado (% do PIB)
- Renda nacional líquida <i>per capita</i>	- Voz política e governança: Voz e <i>Accountability</i>	- Déficit de sustentabilidade fiscal - S2 <sup>5</sup>
- Despesa de consumo final <i>per capita</i> , incluindo o consumo do governo	- Conexões e relações sociais: Frequência de tempo gasto com as pessoas no esporte, cultura, organização comunitária	- Total de crédito privado para lacuna PIB
- Uma medida de distribuição internacional harmonizado de lucro	- Condições ambientais: Exposição da população urbana à poluição do ar por partículas	- Equidade real diferença de preço

<sup>5</sup> O déficit de sustentabilidade fiscal indica o ajuste do saldo estrutural primário necessário para cumprir a restrição orçamentária intertemporal num horizonte infinito. Assim, se o indicador S2 mostra uma necessidade de ajuste de, digamos, 3 pontos percentuais, isto significa que as despesas públicas (receitas) têm de ser permanentemente reduzidas (aumentadas) em 3 pontos percentuais do PIB, a fim de se alcançar uma posição fiscal sustentável. O indicador S2 pode ser calculado como a soma dos dois componentes. Em primeiro lugar, é preciso estimar o ajuste que é necessário para estabilizar o rateio da dívida em relação ao PIB. E em segundo lugar, é preciso avaliar as necessidades de ajuste adicionais causados pelo aumento dos gastos devido ao envelhecimento da população. Os ajustes necessários são sempre expressos como as melhorias de ponto percentual exigido do saldo estrutural primário.

líquido por unidade de consumo (rateio S80/S20 quintil de renda; Índice de Gini)		
	- Taxa não em risco de pobreza: a insegurança pessoal e econômica	- Real diferença de preço propriedade
		- Nível de emissões de gases de efeito estufa
		- As emissões de gases de efeito estufa <i>per capita</i>
		- A produtividade dos recursos (PIB em relação ao não-renovável: Entrada de Materiais Doméstica, DMI)
		- O consumo de recursos (Material Interno não renovável Consumo - DMC, <i>per capita</i> )
		- Biodiversidade (indicador preliminar: bird Index)

Fonte: Adaptado de CAE & GCEE (2010).

A CMEPSP destacou as falhas do PIB para refletir tanto a sustentabilidade quanto o bem-estar. O PIB per capita sozinho não é um bom indicador, pois ele pode indicar um crescimento, embora para a maioria dos cidadãos os rendimentos estejam em declínio (como vem acontecendo nos Estados Unidos). O PIB se concentra no total da produção no país, e não sobre os rendimentos auferidos pelas pessoas, e não leva em conta a degradação ambiental ou o esgotamento dos recursos, ou, mais amplamente, a sustentabilidade. Os Estados Unidos e Argentina fornecem exemplos de países cujo crescimento parecia ser vantajoso, mas ambos foram pautados em

dívidas insustentáveis, usadas para financiar apenas o aumento do consumo, deixando de lado os investimentos (FITOUSSI; SEN; STIGLITZ, 2010).

## **O contexto do sistema capitalista concentrador de capital e renda**

Nesta seção, pretende-se apontar os principais aspectos que compõem o contexto do modelo atual de capitalismo vigente, os quais se constituem em resistências para a adoção dos novos indicadores voltados para o desenvolvimento econômico, social e ambiental.

### **Uma globalização que serve aos dominantes**

Bourdieu (2001) mostra a globalização como um processo de unificação e de concentração do campo econômico, que antes permanecia circunscrito às fronteiras nacionais. Enfatiza que esse processo não pode ser visto somente como resultado de fatores técnicos, como o surgimento de novos meios de comunicação e transporte. Resulta, sobretudo, de fatores jurídico-políticos como a liberalização e a desregulamentação, os quais visam suprimir todos os obstáculos, em sua maioria ligados ao Estado-nação.

Portanto, a globalização não é um efeito das leis da economia, mas o resultado de uma política mais ou menos acordada e implementada por um conjunto de agentes e de instituições. Visa à liberalização do comércio, criando as condições de dominação, ao permitir o confronto de agentes e empresas de economias emergentes com as forças produtivas e os modos de produção mais eficientes e poderosos. Nas economias emergentes, o desaparecimento das proteções tem por finalidade suprimir todos os obstáculos ao investimento estrangeiro, acarretando a ruína das empresas nacionais, as quais são adquiridas pelas multinacionais, muitas vezes por preços muito baixos (BOURDIEU, 2001). A unificação e integração, ao invés de gerar um processo de homogeneização, contribuem para uma concentração de poder e para a exclusão social de parte da população integrada (BOURDIEU, 1998).

Ressalta-se, ainda, que a globalização como um processo de unificação do campo mundial da economia e das finanças é organizada com base no modelo da economia da sociedade norte-americana. Neste contexto, os EUA ocupam uma posição dominante, graças a um conjunto de vantagens competitivas financeiras,

econômicas, políticas e militares, culturais e linguísticas, bem como simbólicas. (BOURDIEU, 2001).

Outra questão a ser destacada é a dosimetria e a lógica de “dois pesos, duas medidas”, que permite que os dominantes, principalmente os Estados Unidos, recorram ao protecionismo e aos subsídios que eles mesmos proíbem aos países em desenvolvimento. Portanto, esse modelo de globalização visa estender ao mundo, de forma unilateral, o modelo mais favorável aos dominantes (BOURDIEU, 2001). Para Stiglitz (2002) é hipocrisia achar que se ajudam os países em desenvolvimento quando são obrigados a abrir seus mercados às nações desenvolvidas, ao mesmo tempo em que estas protegem seus próprios mercados com subsídios e barreiras. Essas políticas deixam os ricos mais ricos e os pobres mais pobres.

Stiglitz (2002) observou, quando participou do governo norte-americano, que na maioria das vezes as decisões eram tomadas por causa de ideologias ou de política. Muitas ações tomadas de forma impensada, embora não resolvam os problemas em questão, são convenientes aos interesses ou às convicções daqueles que ocupam o poder.

A globalização em si não é nem boa e nem ruim, mas na sua forma atual, para muitos países, ela se assemelha a um desastre emergente (STIGLITZ, 2002). Aktouf (2005) chama a forma atual de globalização neoliberal.

A seguir será visto como o processo de globalização está diretamente ligado à política e à economia defendidas pelo modelo capitalista que sempre foi centrado no neoliberalismo.

### **A aplicação política da utopia neoliberal**

Fiori (1998) esclarece que, embora em relação ao papel do Estado e das políticas públicas não haja diferença entre o neoliberalismo e o velho liberalismo, cuja ideia motora é “o menos de Estado e política possível”, há uma diferença fundamental entre os dois. O “neoliberalismo aparece como uma vitória ideológica que abre portas e legitima uma espécie de selvagem vingança do capital contra a política e contra os trabalhadores” (FIORI, 1998, p. 215). É contra a obra de intervenção igualitária do *welfare state* que se insurge o fundamentalismo liberal.

Segundo Fiori (1998), a vitória do neoliberalismo pode ser explicada, em linhas amplas, em quatro etapas. A primeira, marcada por um tempo de resistência ou clandestinidade, durante os longos anos de hegemonia e sucesso do pensamento keynesiano. Na segunda etapa, há um avanço que se dá a partir dos anos 60. Na terceira etapa há a passagem do neoliberalismo do campo da teoria para o campo da política, com a chegada das forças liberal-conservadoras ao poder, com Thatcher em 1979 na Inglaterra, Reagan nos Estados Unidos, em 1980 e com o Helmut Kohl na Alemanha, em 1982. Na quarta etapa, com a queda do mundo comunista, estas ideias se transformam em utopia quase religiosa, com a sua expansão para a América Latina (FIORI, 1998).

Bourdieu (1998) ressalta que o neoliberalismo é a prática de uma utopia convertida em programa político. Tem sua origem em uma pura ficção matemática, fundamentada numa formidável abstração, sendo originalmente “dessocializada e des-historicizada”. Essa teoria se apresenta sob a aparência da inevitabilidade, através de todo um conjunto de pressupostos que são impostos como óbvios e, com isso, tende a favorecer globalmente a ruptura entre a economia e as realidades sociais. O social é “deixado de lado e abandonado aos sociólogos como uma espécie de entulho” (BOURDIEU, 1998, p. 44).

Para Aktouf (2004), o que é apresentado como neoliberalismo é na verdade um antiliberalismo, pois o seu sentido vai contra ou além do liberalismo, que originalmente tenta utilizar diversos mecanismos para instaurar uma certa ordem, controle e estabilidade sobre os mercados mundiais.

É importante, ainda, observar o cenário em que o neoliberalismo ocorre e se fortalece. Campbell e Lindberg, citados por Bourdieu (2006), destacam que as organizações não competem apenas entre si, mas também pelo poder sobre o poder do Estado, ou seja, sobre o poder de regulamentação e sobre os direitos de propriedades. Por meio do conflito indireto, fazem uso do poder estatal de que dispõem para controlar e orientar o Estado de acordo com seus interesses.

Um exemplo esclarecedor sobre a aplicação da política neoliberal é visto no estudo de Batista (1994) sobre a aplicação dos ideais neoliberais aos países latino-americanos, por meio do Consenso de Washington. Após uma política inicial de ajuda financeira através de empréstimos aos países latino-americanos, os Estados

Unidos provocaram a alta dos juros internacionais, elevando de forma vertiginosa as dívidas dos países tomadores de empréstimo. O que se viu foi que os países endividados perderam grande parcela de sua autonomia de decisão para a formulação e execução da política macroeconômica e se transformaram em importantes exportadores líquidos de capital. "A estagnação, quando não a recessão, foi o alto preço pago pelos latino-americanos para reescalonar suas dívidas" (BATISTA, 1994, p. 16).

Trata-se, portanto, de uma versão mais sutil das antigas políticas colonialistas. (BATISTA, 1994). A estratégia de corte neoliberal, tirou do Brasil quase todos os espaços para o exercício das políticas públicas. Como resultado verificou-se o aumento do desemprego, a desaceleração do crescimento e o aumento exponencial da dívida pública (FIORI, 1998).

O Consenso de Washington teve a austeridade fiscal, a privatização e a liberalização de mercado como seus três pilares de recomendação. Suas políticas foram utilizadas como um fim em si, sendo postas em prática em excesso e depressa demais, excluindo outras políticas que se faziam necessárias. A velocidade com que o Fundo Monetário Internacional (FMI) impunha tais medidas acarretou custos muito altos aos países que não estavam suficientemente bem estruturados para suportá-las (STIGLITZ, 2002).

Portanto, entender como se deu a vitória ideológica do neoliberalismo é fundamental para se entender porque esse sistema tem as atuais características, as quais favorecem um processo de globalização marcado pelas desigualdades socioeconômicas e pelo domínio de umas nações sobre as outras. Nesse contexto, não interessa o uso de indicadores alternativos de desenvolvimento, uma vez que eles tendem a expor ainda mais os efeitos deste tipo de doutrina.

## **O poder do sistema financeiro**

### *A "financeirização" da economia*

O contexto da globalização favorece a formação de um campo econômico mundial, sobretudo no domínio financeiro (BOURDIEU, 2001). Observa-se que, cada vez mais, há uma tendência a existir "organizações sem fábricas", para a transferência

desregulamentada das atividades de produção para outras localidades, apostando na exploração de uma mão de obra fragilizada. Como resultado, tem-se a mudança do setor produtivo da economia real para a posição de *holding*<sup>6</sup> financeira, a qual tem por objetivo multiplicar o dinheiro pelo dinheiro, a qualquer custo, sem se preocupar com o emprego, nem com o bem-estar da sociedade e, menos ainda, com a preservação do meio-ambiente (AKTOUF, 2004).

O dinheiro concentrado pelos grandes investidores se transforma em uma força autônoma, controlada pelos banqueiros. Estes passam a privilegiar cada vez mais as operações com fins somente financeiros, deixando de lado o investimento produtivo (BOURDIEU, 2001).

A arma do contexto da globalização é a “financeirização” da economia. Seu braço armado é uma administração à norte-americana, que se utiliza de um discurso que é financeiro e administrativo, centrado em negócios e dinheiro, em concordância com o discurso das instâncias reguladoras mundiais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), entre outras (AKTOUF, 2004).

Essas instituições são controladas pelos grandes investidores e servem para garantir as condições favoráveis à condução de suas atividades econômicas (BOURDIEU, 2001). Para Stiglitz (2002), as referidas organizações, juntamente com os ministérios da fazenda e do comércio, intimamente ligados a determinados interesses financeiros e comerciais, dominam a cena e formam o que pode ser chamado de governança global sem governo global.

A força do mercado financeiro talvez explique o que Stiglitz (2010) considera um dos aspectos estranhos do sistema tributário norte-americano, que é o fato de os impostos sobre os lucros de capital serem muito mais baixos que os incidentes sobre o trabalho. Isso demonstra que há um melhor tratamento dado aos especuladores e apostadores do que às pessoas que trabalham duro para sobreviver.

Diante do exposto, é possível perceber que a “financeirização” da economia contribui para a concentração de renda. Por isso o não interesse em indicadores que coloquem à mostra este lado perverso do modelo de capitalismo.

---

<sup>6</sup>  *Holding* é uma empresa cuja atividade principal é a participação acionária majoritária em outra empresa, da qual detém o controle de sua administração e suas políticas empresariais.

### *A influência e o apoio político ao sistema financeiro*

Após os resultados da crise dos anos 30, nos Estados Unidos, os artífices do *New Deal*<sup>7</sup> lutaram para corrigir esses problemas insidiosos, através da instituição de uma estrutura regulatória. Mas, desde que Ronald Reagan assumiu a presidência na década de 80, a política de desregulação vem se ampliando (STIGLITZ, 2010).

A crise financeira de 2008 resultou deste processo de desregulamentação, por meio da criação de uma pirâmide artificial sofisticada de títulos securitizados, baseados em hipotecas do mercado *subprime*, comercializados internacionalmente. Assim, uma crise de um segmento específico do sistema financeiro norte-americano se propagou pelo mundo (AKB, 2008).

Através de uma análise da forma como os governos de Bush e Obama lidaram com a crise financeira de 2008, Stiglitz (2010) concluiu como é forte a influência política do sistema financeiro e o apoio e proteção que este recebe do governo norte-americano.

Além da desregulação, que deixa o sistema financeiro “livre” para lucrar com os altos riscos assumidos, há outra medida que demonstra seu apoio e a influência política obtida. Trata-se da forma como, nos momentos de crise, os governos norte-americanos intervêm na economia para recuperá-la, resgatando, com dinheiro público, as instituições que entrariam em falência.

Na crise de 2008 o governo deveria ter atuado de acordo com as regras do capitalismo e forçado a reorganização (reestruturação) financeira, em que o governo assume temporariamente um banco, fazendo com que os acionistas sofram as perdas e os credores passem a ser os novos acionistas do novo banco. Porém, o que se viu foi o resgate de instituições “grandes demais para falir”. O resultado é que, neste caso, o contribuinte é quem paga a conta, pois o resgate dos bancos é feito com o dinheiro público, elevando a dívida pública do país (STIGLITZ, 2010).

---

<sup>7</sup> O *New Deal* foi o nome dado a um conjunto de programas implementados nos Estados Unidos entre 1933 e 1937, pelo presidente Franklin Delano Roosevelt, objetivando recuperar a economia norte-americana afetada pela Grande Depressão. Foi inspirado nas ideias do economista John Keynes, que visavam a intervenção do Estado na economia (em contraposição ao liberalismo) para tomar medidas econômicas para garantir o pleno emprego dos trabalhadores, procurando favorecer uma redistribuição de lucros, de forma que o poder aquisitivo dos consumidores aumentasse conforme o crescimento dos meios de produção.

Em síntese, a forma como o governo tem atuado, sempre favorece as instituições financeiras em detrimento dos cidadãos comuns, uma vez que, aumentando-se a dívida pública, reduz-se o dinheiro público a ser utilizado com saúde, educação e assistência social.

## **O poder simbólico**

Segundo Bourdieu (2000, p. 7-8), o poder simbólico (capacidade de conversão e exercício das três diferentes formas de poder: econômico, social e cultural) pode ser definido como o “poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem”. Desta forma, afirma que o conceito de globalização ou neoliberalismo é uma expressão do poder simbólico exercido pelos dominantes no espaço social global no intuito de construir uma realidade a fim de induzir ao que Durkheim denomina de conformismo lógico, ou seja, uma uniformidade de pensamento e de ação no tempo, no espaço, no número e na causa, entre os dominados. Objetiva legitimar o poder dos dominantes e as desigualdades econômicas e sociais resultantes do processo de “(des)integração” das economias mundiais.

Habermas (1980), afirma que, com a ampliação da produção de bens e serviços e do comércio mundial, o Estado deixou de exercer a função de agente de integração social dentro do sistema social, para assegurar os pré-requisitos estruturais do processo de reprodução do sistema capitalista:

Com o aparecimento de uma esfera, livre do estado, de comércio entre proprietários privados autônomos de mercadorias, isto é, com a industrialização de independentes estados de mercados de bens, capitais e trabalhos e o estabelecimento do comércio mundial, a “sociedade civil” é diferenciada a partir do sistema político-econômico. Isto significa uma despolitização do relacionamento de classe e uma anonimização da dominação de classe. O estado e o sistema de trabalho social politicamente constitucional não são mais o núcleo institucional do sistema como um todo. Em vez disso, o estado racional moderno cujo protótipo Max Weber analisou, torna-se o arranjo complementar para o comércio de mercado auto-regulativo. Externamente o Estado ainda assegura, por meios políticos, a integridade territorial e a competição da economia doméstica. Internamente o meio de controle anteriormente dominante, poder legítimo serve acima de tudo para manter as condições gerais de produção, que tornam possível o processo regulador de mercado da realização do capital. A troca econômica torna-se o meio dominante de condução (HABERMAS, 1980, p. 34).

Logo, a realidade social do comportamento dos indivíduos e a ação do Estado estão sob a influência do poder simbólico do neoliberalismo, que determina os fenômenos materiais ou de ideias, crenças e hábitos externos (MISOCZKY, 2003). O maior objetivo dos neoliberais é a maximização do lucro e suas decisões são guiadas apenas por interesses dos próprios capitalistas e não pelos interesses coletivos nas questões econômicas, sociais e ambientais.

### **A plutocracia**

Para Weber (2012) a classe economicamente dominante exerce uma influência sobre o Estado que pode ser denominada de plutocracia e ocorre geralmente em função da necessidade de ajuda do poder político atual ou da criação ou recriação de outro poder político para obter vantagens econômicas e sociais. Afirmando que a burocracia é um instrumento preciso disponível para atuar nos interesses da dominação política, econômica ou social e ainda que “geralmente uma equiparação legalista e a eliminação de grupos locais solidamente estabelecidos, manejados por notáveis, tem andado lado a lado com uma expansão da atividade capitalista” (p. 63-64).

Tragtenberg (1971), por sua vez, relata que a classe dominante, detentora dos meios de produção, faz uso do aparelho burocrático para exercer o poder político aos demais segmentos da sociedade, a fim de legitimar seu poder de exploração, transformando as funções de organização e supervisão da burocracia em um monopólio do poder político.

### **O discurso dominante**

Santos (2005, p. 18) relata que os serviços de informação realizam a construção do imaginário idealizado do neoliberalismo:

[...] o que é imposto aos espíritos é um mundo de fabulações, que se aproveita do alargamento de todos os contextos para consagrar um discurso único. Seus fundamentos são a informação e o seu império, que encontram alicerce na produção de imagens e do imaginário, e se põem ao serviço do império do dinheiro, fundado este na economização e na monetarização da vida social e pessoal.

Os interesses das decisões e das ações do Estado, ou das autoridades públicas, são unilaterais e não beneficiam a todos os atores sociais, na maioria das vezes não são noticiados os fatos relacionados aos conflitos de interesses e às disputas pelo poder (ROSA FILHO; MISOCZKY, 2006).

Bourdieu (1997), afirma que as notícias são dadas no contexto de variedades e que não possuem como objetivo informar, mas sim procuram destacar acontecimentos que não choquem o leitor/telespectador, que não envolvam disputas, que não dividam a opinião, mas que formem o consenso, ou seja, que interessem a toda a massa, sem que de um modo geral não mostrem ou relatem nenhum fato importante. Desta forma o tempo, que é um dos recursos mais escassos do indivíduo, é usado para coisas fúteis que ocultam coisas preciosas. Isto é, o público torna-se alienado frente à informação que lhes é passada já que todos os meios de comunicação mostram praticamente as mesmas notícias com os mesmos dados, transformando-as em fatos verdadeiros.

Santos (2005) exemplifica que a insistência em relatar a morte do Estado e a sua ineficiência nada mais é do que uma tentativa de disfarçar, na prática, o seu fortalecimento no intuito de atender aos interesses das finanças e outros grandes interesses internacionais em detrimento aos cuidados a serem dispensados às populações como o fornecimento de uma educação e saúde de qualidade.

Se não há nada a se opor à visão neoliberal, se ela se apresenta como desprovida de alternativa, é porque há todo um trabalho de doutrinação simbólica, do qual participam os jornalistas e cidadãos e, ativamente, certo número de intelectuais (BOURDIEU, 1998).

### **Consequências do contexto de globalização neoliberal**

As principais consequências negativas desse contexto recaem sobre a coletividade e sobre as pessoas que tem menos capital econômico, social e cultural. Bourdieu (1998) ressalta que há um “programa de destruição metódica dos coletivos”, uma vez que a economia neoclássica quer lidar apenas com o indivíduo. O movimento em direção à utopia neoliberal se realiza através da ação destruidora de todas as medidas políticas, colocando em risco todas as estruturas coletivas que são capazes de resistir à lógica do mercado puro e perfeito, quais sejam a nação, os

grupos de trabalho, os coletivos de defesa dos direitos dos trabalhadores e até mesmo a família. Aktouf (2005) também enfatiza que a prevalência da lógica do capital sobre os interesses coletivos tem promovido retrocessos de avanços sociais já conquistados pelos trabalhadores, além de reduzir as possibilidades de sustentação do desenvolvimento econômico mundial.

Stiglitz (2002) observa que a globalização nos moldes atuais não está dando certo para muitos dos pobres do mundo, para grande parte do meio ambiente e nem para a estabilidade da economia global. Verifica-se a corrupção de processos políticos e crises que trouxeram em seu rastro o desemprego em massa. O afrouxamento dos controles sobre os mercados de capitais favoreceu os influxos de capital especulativo para países emergentes. O escoamento abrupto desse dinheiro deixou para trás moedas correntes falidas e sistemas bancários enfraquecidos.

É importante enfatizar que o efeito principal deste modelo de globalização é a maior concentração de renda e da riqueza, provocando o distanciamento cada vez maior entre os mais ricos e os mais pobres, tanto entre as nações e regiões quanto entre as pessoas. Aktouf (2004) exemplifica que durante os anos 90 os países ricos aumentaram o valor de suas exportações de \$1.938 por habitante contra \$51 para os países pobres.

Há, também, a redução exponencial da demanda global efetiva, provocada pela necessidade de se aumentar as taxas de desemprego ou de se deslocar a produção para regiões com salários mais baixos, gerando uma espiral autoalimentada de pauperização global. Para Myrdal (1968) *apud* Cardoso, o comércio internacional provoca e perpetua as crescentes desigualdades entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos, o que dificulta a formação de capital e explica a permanência do chamado círculo vicioso da pobreza. (CARDOSO, 2012). Assim, para fazer lucros, o capital busca degradar os próprios fatores que permitem a sua existência, procurando atingir níveis de lucros que matam lucros (AKTOUF, 2005).

Isso acontece porque a globalização neoliberal leva o emprego até onde os trabalhadores puderem suportar os tratamentos mais desumanos, onde houver menos sindicatos, menos proteção e onde os estados permitam este modo de tratamento da mão de obra, assim como a superexploração da natureza (AKTOUF, 2005).

O círculo vicioso decorrente é infernal e temível em sua expansão inexorável: combinar estratégias de “emagrecimento” e deslocamentos que acabam por matar, constantemente, um assalariado existente para gerar outro, forçosamente e de maneira “exponencial”, mais mal remunerado, menos qualificado, menos exigente, menos protegido (AKTOUF, 2005, p. 30).

Como resultado, ocorre a crescente concentração de riqueza e renda entre pessoas e nações, aumentando as desigualdades. A esse respeito, Stiglitz (2013) procura mostrar o preço da desigualdade, explicando os motivos pelos quais a criação de uma sociedade mais igualitária pode criar uma economia mais dinâmica.

### **Considerações finais**

Neste artigo, procurou-se apontar a existência de vários indicadores alternativos de desenvolvimento econômico, social e ambiental, assim como apresentar aspectos sobre o contexto político-econômico que oferecem resistências à utilização desses indicadores. Argumenta-se que o seu uso apontaria necessidades de mudanças não convenientes aos interesses dos defensores do modelo atual de globalização, centrada em um capitalismo sustentado pela teoria neoliberal que, conforme Bourdieu (1998), advém da aplicação de modelos matemáticos abstratos que não consideram fatores sociais e históricos. Esse modelo tem como principais consequências o domínio de algumas nações sobre outras, o fortalecimento do poder do capital financeiro, a concentração da riqueza entre as pessoas, regiões e nações e o conseqüente aumento dos níveis de pobreza, tanto em alguns países desenvolvidos (STIGLITZ, 2013), quanto no restante do mundo (AKTOUF, 2005).

A utilização exclusiva do PIB esconde as verdadeiras diferenças entre as pessoas e entre nações. Como exemplo, quando se utiliza apenas indicadores econômicos, os Estados Unidos sempre aparecem nas primeiras posições do ranking mundial. Porém, quando se incorpora medidas que levam em conta a desigualdade, os Estados Unidos ocupam a vigésima terceira posição, atrás de todos os países europeus. Por isso, deve ficar claro que o êxito de uma economia só pode ser avaliado quando se analisa o que acontece aos padrões de vida da maioria dos cidadãos e por um período de tempo continuado (STIGLITZ, 2013).

Stiglitz (2011) argumenta que as longas experiências em crescimento e estabilidade, tanto dos países desenvolvidos quanto dos subdesenvolvidos, assim

como o entendimento teórico profundo sobre as limitações dos mercados e economias, sustentam uma nova estrutura de abordagem para o desenvolvimento. O autor propõe o foco na sociedade do aprendizado em que acumulação, adaptação, produção e transferência do conhecimento são o centro do desenvolvimento. Assim, chama a atenção para o fato de que os mercados não dão conta desse papel. O conhecimento por si mesmo é um bem público e, por isso, o Estado não teria somente um papel restritivo, mas um papel bem maior, mais construtivo e catalizador, promovendo o empreendedorismo, provendo infraestrutura social e física, garantindo o acesso à educação e às finanças, oferecendo suporte à tecnologia e inovação.

Outra questão a ser ressaltada é a necessidade da mudança de uma visão centrada exclusivamente na competição. Aktouf (2007) apresentou antigas e recentes defesas empíricas e teóricas para a cooperação e argumentou que sua combinação com a competição leva à geração de uma riqueza melhor balanceada, seja regional, nacional ou global. Citou exemplos sobre negócios cooperativos e enfatizou a necessidade do comportamento cooperativo para enfrentar os riscos de fragmentação resultantes de comportamentos hegemônicos.

Em resumo, a utilização dos indicadores alternativos e complementares de desenvolvimento resolve apenas uma parte do problema, que é a realização de um diagnóstico mais preciso sobre as condições de vida das pessoas.

As mudanças necessárias, no entanto, envolvem questões político-econômicas profundas que remetem a uma discussão teórica quanto ao papel do Estado e dos mercados. É preciso reforçar o debate em torno das políticas neoliberais vigentes, retomando e apresentando as alternativas de políticas públicas e conquistas trabalhistas como as propostas e implementadas pelo *welfare state*. A geração atual, tão cônica da necessidade de questionar as consequências das ações governamentais por meio de manifestações organizadas por redes sociais, precisa extrapolar a visão estreita de ataque ou defesa a partidos políticos ou pessoas. Precisa focar e embasar o seu discurso em argumentos que remetem ao papel de um Estado alternativo ao atual, que um dia vigorou pelo menos em algumas partes do mundo. Em outras palavras, é preciso questionar o papel do Estado e dos mercados, clamando por direitos sociais que estão aos poucos sendo erodidos pela

aplicação de um modelo político-econômico concentrador de capital e poder, o qual exclui de sua agenda as políticas públicas necessárias para permitir o bem estar da maior parte da população.

## Referências Bibliográficas

ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA (AKB). 2008. **Dossiê da crise. Novembro. p. 82.** Disponível em: <[http://www.akb.org.br/upload/080820121726488142\\_AKB\\_DOSSI%C3%8A\\_DA\\_CRISE.pdf](http://www.akb.org.br/upload/080820121726488142_AKB_DOSSI%C3%8A_DA_CRISE.pdf)>. Acesso em 25 nov. 2014.

AKTOUF, O. 2004. **Pós-globalização, administração e racionalidade econômica: a síndrome do Avestruz.** São Paulo: Atlas.

AKTOUF, O. 2005. Auditoria, governança e responsabilidade corporativa no quadro do capitalismo neoliberal globalizado: uma análise radical-crítica. **Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 5, n. 11, p. 19-34, dezembro. Acesso em: 25 out. 2013.

AKTOUF, O. 2007. Cooperação como condição necessária para criação de riqueza, regional, nacional e global. **Revista de Administração da FEAD-Minas**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 09-31, junho. Acesso em: 25 out. 2013.

BATISTA, P. N. 1994. **O Consenso de Washington:** a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo. Disponível em: [http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq\\_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf](http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf). Último acesso em: 10 Dez. 2013.

BOURDIEU, P. 1997. **Sobre a televisão seguido de a influência do jornalismo e os jogos Olímpicos.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

BOURDIEU, P. 1998. **Contrafogos:** táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Zahar.

BOURDIEU, P. 2000. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

BOURDIEU, P. 2001. **Contrafogos 2:** por um movimento social europeu. Rio de Janeiro: Zahar.

BOURDIEU, P. 2006. **As estruturas sociais da economia.** Porto: Campo das Letras.

CARDOSO, F. G. 2012. O Círculo Vicioso da Pobreza e a causalção Circular Cumulativa: Retomando as Contribuições de Nurkse e Myrdal. **Informações FIPE.** Temas de Economia Aplicada. p. 13-18. Agosto. Disponível em: <[http://www.fipe.org.br/publicacoes/downloads/bif/2012/8\\_13-18-fern.pdf](http://www.fipe.org.br/publicacoes/downloads/bif/2012/8_13-18-fern.pdf)> .Acesso em: 25 nov. 2014.

CONCEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE and GERMAM COUINCIL OF ECONOMIC EXPERTS (CAE & GCEE). 2010. Monitoring economic performance, quality of life and

sustainability. **Joint report as requested by the Franco-German Ministerial Council**, december. Acesso em: 26 out.2013.

FIORI, J. L. 1998. **Os moedeiros falsos**. 4ª edição. Petrópolis: Vozes

FITOUSSI, J.; SEN, A.; STIGLITZ, J.E. 2010. Mismeasuring our lives: why GDP doesn't add up. New York: The New Press. (**The Report of the Commission in the Measurement of Economic Performance and Social Progress, also known as the Sarkhozy Commission**). Acesso em: 22 out.2013.

GADREY, J. 2001. Régimen de crecimiento, régimen de productividad: ¿es posible pensar las regulaciones posfordistas con conceptos fordistas? **Noticias de la regulación**. n. 39, diciembre. Acesso em: 26 out.2013.

GADREY, J.; JANY-CATRICE, F. 2006. **Os novos indicadores de riqueza**. São Paulo: Editora Senac.

HABERMAS, J. 1980. **A crise de legitimação no capitalismo tardio**. Rio de Janeiro: Edições tempo Brasileiro.

HALL, J.; GIOVANNINI, E.; MORRONE, A.; RANUZZI, G. 2010. A framework to measure the progress of societies. **OECD Statistics working papers**, may. Acesso em: 27 nov.2013.

MISOCZKY, M. C. A. 2003. Implicações do uso das formulações sobre campo de poder e ação de Bourdieu nos estudos organizacionais. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**, Edição Especial, p. 09-30.

ROSA FILHO, D. de S.; MISOCZKY, M. C. A. 2006. Proposta de referencial de análise de políticas públicas fundamentado em relações sociais mediadas pela linguagem, relações de poder e razão prática. **Anais**. 30º Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Administração – ANPAD. Salvador, 23 a 27 de setembro.

SANTOS, M. 2005. **Por uma nova globalização**: do pensamento único à consciência universal. 12ª edição. Rio de Janeiro: Record.

STIGLITZ, J. E. 2002. **A globalização e seus malefícios**. 3ª edição. São Paulo: Futura.

STIGLITZ, J. E. 2010. **O mundo em queda livre**: os Estados Unidos, o mercado livre e o naufrágio da economia mundial. 1ª edição. São Paulo: Companhia das Letras.

STIGLITZ, J. E. 2011. Rethinking development economics. **The World Bank Research Observer**, v. 26, n. 2, p. 230-236. Acesso em: 26 nov.2013.

STIGLITZ, J. E. 2013. **O preço da desigualdade**. 1ª edição. Lisboa: Bertrand.

STIGLITZ, J. E.; SEN, A.; FITOUSSI, J. 2008. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. **CMEPSP-Issues Paper**. Acesso em: 26 nov.2013.

TRAGTENBERG, M. 1971. A teoria Geral da Administração é uma ideologia? **Revista de Administração de Empresas – RAE**. Rio de Janeiro, p. 7-21, out/dez.

WEBER, M. 2012. O que é a burocracia? Brasília: Conselho Federal de Administração – CFA. Disponível em: <[http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro\\_burocracia\\_diagramacao\\_final.pdf](http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro_burocracia_diagramacao_final.pdf)>. Último acesso em: 09 dez.2013. Segundo o link <<http://www.cfa.org.br/servicos/news/cfanews/versao-traduzida-da-obra-201co-que-a-burocracia-201d-e-elogiada-no-linkedin>>, essa é uma versão português lançada pelo Conselho Federal de Administração em 2012.

Recebido em: 06/09/2014  
Aprovado em: 21/12/2014

## A presença brasileira na África: um estudo sobre o Programa Embrapa-Moçambique<sup>1</sup>

Livia Liria Avelhan<sup>2</sup>

### Resumo

O estímulo à Cooperação Sul-Sul e à Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento no continente africano tem sido um dos elementos centrais da política externa brasileira, a partir do governo Lula. Para alguns analistas, o crescimento da presença brasileira na África é positivo e se baseia em intenções cooperativas. No entanto, para outros, podem ser identificados traços de subimperialismo brasileiro, o que traria consequências negativas para o continente africano. Sendo assim, este artigo intenciona analisar um dos projetos de cooperação prestada pelo Brasil a Moçambique, nomeadamente, o Programa Embrapa-Moçambique, com destaque para um de seus componentes, o ProSavana, a fim de verificar quais de suas características permitem que ele seja identificado como um projeto de vertente exploratória e subimperialista e quais indicam a prática da cooperação para o desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Cooperação Sul-Sul; Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento; subimperialismo; Programa Embrapa-Moçambique; ProSavana.

### Introdução

Impulsionadas por uma política externa brasileira marcada pelo aumento das relações com a África, diversas entidades nacionais, tanto órgãos públicos quanto empresas privadas, passaram a atuar no continente africano desde 2003. A principal base que permite essa aproximação é a Cooperação Sul-Sul (CSS) e, mais especificamente, a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD). Porém, as intenções cooperativas do Brasil muitas vezes são colocadas em questão. As principais críticas alegam que a atuação brasileira estaria mais baseada em interesses comerciais e financeiros do que em intenções essencialmente solidárias, conforme é pregado pelo discurso oficial.

Por um lado, há a defesa dos projetos de cooperação, que se apresentam como instrumentos de auxílio ao desenvolvimento de países de renda média ou

---

<sup>1</sup> Este artigo, escrito em setembro de 2014, é resultado de uma monografia e foi adaptado especialmente para esta publicação.

<sup>2</sup> Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina e foi recém-aprovada no Programa de Mestrado em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

baixa, carentes em tecnologia e infraestrutura necessárias para seu desenvolvimento em termos de riqueza e bem-estar. Nesse sentido, o setor agrícola mostra-se essencial, pois nele se baseia a produção de alimentos, além de ser a atividade econômica principal dos países africanos. Devido a sua reconhecida capacidade em pesquisa e tecnologia nesse setor, o Brasil tem sido um dos maiores expoentes da cooperação técnica agrícola na África, principalmente através da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

Por outro lado, alguns estudiosos da atuação brasileira e de outras potências médias em território africano consideram que muitos dos projetos de cooperação executados ou em execução são motivados por um propósito subimperialista. Esse argumento está fundamentado no fato de que, recentemente, potências emergentes aumentaram muito sua presença em países mais vulneráveis através de acordos de cooperação, juntamente com a atuação de grandes empresas. A presença incisiva desses países estaria colaborando majoritariamente para o enriquecimento e transnacionalização do capital proveniente de tais potências médias, sem trazer benefícios equivalentes aos países nos quais são aplicados os acordos de cooperação.

Considerando essas duas óticas, este trabalho pretende caracterizar a atuação brasileira na África através de um estudo de caso sobre o Programa Embrapa-Moçambique, levando em consideração seus aspectos típicos de cooperação para o desenvolvimento e aqueles que poderiam ser associados a uma lógica subimperialista.

## **A cooperação para o desenvolvimento**

Para realizar um estudo sobre a Cooperação Sul-Sul (CSS) e a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), é válido, primeiramente, conhecer o contexto da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Para Milani, a CID pode ser definida como:

“um sistema que articula a política dos Estados e atores não governamentais, um conjunto de normas difundidas por organizações internacionais e a crença de que a promoção do desenvolvimento em bases solidárias seria uma solução desejável para as contradições e as desigualdades geradas pelo capitalismo no plano internacional” (MILANI, 2012, p. 211).

Mas, Milani (2012) lembra que a cooperação internacional pode ser utilizada para difundir visões políticas, intervenções culturais, sociais e econômicas. Milani (2012) cita que, para que a cooperação para o desenvolvimento seja eficaz, deve-se dar prioridade ao desenvolvimento das capacidades nacionais e à garantia de apropriação da experiência pelos países beneficiários.

Sob a ótica brasileira, a definição de cooperação do Brasil para o desenvolvimento internacional que consta no estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) é:

“a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas” (CINTRA, 2010, p.17).

A CID brasileira é composta por quatro principais itens: assistência humanitária, bolsas de estudos para estrangeiros, cooperação técnica e contribuições para organizações internacionais (CINTRA, 2010).

A Cooperação Sul-Sul é aquela cooperação internacional para o desenvolvimento que ocorre *entre* os países em desenvolvimento, os quais estão localizados, em sua maioria, no hemisfério sul do globo terrestre. Sendo assim, o caso das relações entre Brasil e África, alvo principal deste trabalho, encaixa-se nessa definição. Segundo Krasner (apud LEITE, 2011, p. 33), o regime proposto pelos países em desenvolvimento *“traduz-se por princípios pautados pela teoria da dependência, por normas que legitimam tanto a intervenção direta quanto indireta do Estado, por regras econômicas que preveem tratamento diferenciado e procedimentos de tomada de decisão que se fundamentam na igualdade jurídica dos Estados”*. Além das cooperações técnicas, a CSS também abarca outras diversas modalidades, como doações e intercâmbios acadêmicos e científicos.

O estudo da CSS (ou cooperação horizontal) se faz interessante, pois, normalmente, vincula-se à ideia de ajuda ao desenvolvimento como sendo prestada pelos países centrais aos países periféricos ou semiperiféricos, no âmbito da chamada “cooperação tradicional” ou “Cooperação Norte-Sul” ou “cooperação vertical”. O

principal órgão regulador dessa cooperação “vertical” é o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD), pertencente à OCDE. No entanto, como aponta Burges (2012), a autoridade dos doadores tradicionais está sendo desafiada pelos países emergentes que atuam na Cooperação Técnica Sul-Sul. Isso ocorre porque a configuração sob a qual atuam esses “doadores emergentes” difere daquela praticada pelos “doadores tradicionais”. A diferença não reside necessariamente na mudança de métodos, já que em muitos casos os projetos realizados são semelhantes, mas sim no fato de que a CSS não ocorre no âmbito do CAD, órgão responsável pela institucionalização da assistência ao desenvolvimento nos moldes tradicionais. Sendo assim, pode-se dizer que a CSS está construindo sua própria agenda de ajuda ao desenvolvimento (BURGES, 2012). O Brasil refere-se à CSS como *“sinônimo de uma relação horizontal de benefício mútuo que se pretende diferenciada de formas de cooperação vertical associadas aos países do Norte”* (CABRAL, 2011, p. 7).

Segundo Milani (2012), a CSS está alicerçada na ideia de que países do Sul podem e/ou devem cooperar com outros países do Sul, buscando introduzir uma nova visão do desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento em relação ao papel do Estado, às alianças entre países do Sul, ao princípio da não intervenção, à defesa da horizontalidade dos programas de cooperação, à colaboração para uma inserção internacional diferenciada de alguns países do Sul nas relações com os países desenvolvidos, entre outras. Muitos sustentam que a CSS se fundamenta no pressuposto de que países em desenvolvimento podem e devem cooperar a fim de resolver as suas dificuldades políticas, econômicas e sociais a partir de identidades compartilhadas, interdependência e reciprocidade. De acordo com Bruno Ayllón Pino (2011, *apud*. MILANI, 2012), a CSS destaca-se como fenômeno internacional que atua em duas dimensões: uma política (de reforço das relações bilaterais e coligação multilateral para barganhar nas negociações dos temas e agenda global) e uma técnica (obtenção de capacidades individuais e coletivas através de intercâmbios cooperativos em conhecimentos, tecnologia e *know how*).

É interessante indicar as três matrizes da CSS existentes na literatura: a idealista, a estruturalista e a realista. A primeira embasa a CSS apenas em motivações éticas, culturais ou históricas. A segunda baseia-se na conscientização dos países do

Sul em relação à sua posição periférica no sistema mundial. Sendo assim, os incentivos dos países fornecedores para cooperar seriam utilitários, visando sua potencialização no cenário internacional. A última matriz, por sua vez, entende a CSS como um dos instrumentos disponíveis aos países em desenvolvimento para defender seus interesses individuais no cenário internacional (PUENTE, 2010).

Por sua vez, a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) refere-se à percepção de que os países em desenvolvimento poderiam tentar compartilhar experiências bem-sucedidas. As principais diretrizes da CTPD, estabelecidas no Plano de Ação de Buenos Aires, de 1978, são: a ideia de que a CTPD é multidimensional, contando com a participação de organizações públicas e privadas; sua implantação pode ser apoiada por países desenvolvidos e organizações internacionais; a CTPD deve respeitar a soberania nacional, independência econômica, igualdade de direitos e não ingerência nos assuntos internos das nações. Os objetivos da CTPD são: promover o autossustento dos países em desenvolvimento através do aperfeiçoamento de suas próprias capacidades; promover a autoconfiança dos países em desenvolvimento e fortalecer a capacidade dos países em desenvolvimento de identificar, estudar e solucionar os empecilhos ao seu desenvolvimento (PUENTE, 2010).

Desde o início, mas especialmente após a criação da Agência Brasileira de Cooperação, a CTPD brasileira buscou diferenciar-se da cooperação técnica tradicional, rejeitando do caráter assimétrico e desigual entre prestador e receptor, o qual deveria ser substituído por uma relação de efetiva parceria (PUENTE, 2010). O auxílio é apresentado como não condicionado (isto é, não há imposição de condições em troca da prestação de assistência ao desenvolvimento) e é do tipo *demand driven*, ou seja, o requerimento da cooperação é feito pela parte receptora das atividades de cooperação. Ademais, atualmente, a estratégia de cooperação horizontal brasileira preza pela implantação dos chamados “projetos estruturantes/estruturais”, em oposição à reprodução automática do modelo tradicional, que abarca projetos pontuais. Os projetos estruturantes são caracterizados por sua longa duração e por abarcarem mudanças estruturais na área em questão, visando o aumento do impacto social e econômico sobre o público-alvo da cooperação e maior sustentabilidade dos resultados.

O principal destino da cooperação técnica científica e tecnológica brasileira é a América Latina, seguida pela África (CINTRA, 2010). Já no caso dos investimentos brasileiros em projetos internacionais de desenvolvimento em 2010, a África figura em primeiro lugar (57,2% do total de investimentos; US\$ 22.049.368) (BANCO MUNDIAL E IPEA, 2011, p. 46). As principais áreas de atuação da CSS brasileira são agricultura, saúde e educação profissional (BURGES, 2012). A cooperação brasileira, seguindo a tendência internacional, é marcada também por um caráter híbrido, visto que múltiplas instituições, públicas e privadas, federais e estaduais, estão envolvidas no processo de cooperação e operam de maneira relativamente independente (CABRAL, 2011).

Nota-se que a CTPD praticada pelo Brasil é caracterizada pelo seguimento das linhas mestras da política externa brasileira, como a igualdade entre as nações; autodeterminação dos povos; não-intervenção; busca permanente pelo desenvolvimento; cooperação e solidariedade entre os Estados e a redução do hiato que afasta os países desenvolvidos dos países em desenvolvimento (PUENTE, 2010). No entanto, é necessário lembrar que a CTPD brasileira também é um meio à disposição do Estado para dar ensejo à consecução dos objetivos de adensamento das relações com diferentes países com os quais se pretende forjar integração política, econômica, social e cultural.

## **O subimperialismo**

Alguns pesquisadores consideram a expansão das potências médias, particularmente China, Brasil e Índia, como uma forma de exercer subimperialismo em territórios de países de média ou baixa renda, como é o caso da maioria dos países africanos. Isso se apoia no fato de que, recentemente, essas potências médias aumentaram muito sua presença em países mais vulneráveis através de acordos de cooperação, mas também através da atuação de grandes empresas. Existe a ideia de que a ascensão de nações emergentes da condição de periferias para a de potências globais está baseada na exploração dos setores populares desses mesmos países e de países onde atuam, os quais tendem a se converter em periferias dessas novas potências (ZIBECHI, 2012). O argumento é que essa presença incisiva de Estados emergentes estaria trazendo enriquecimento e transnacionalização do capital

proveniente de tais potências médias, sem trazer benefícios equivalentes aos países nos quais são aplicados os acordos de cooperação e nos quais se instalam as empresas estrangeiras.

O termo “subimperialismo” foi cunhado por Ruy Mauro Marini, representante e um dos fundadores da Teoria da Dependência, de caráter marxista. Em sua análise, a partir do início da ditadura militar, em 1964, o Brasil se comportava como os países imperialistas, pois, ainda que subordinado e dependente dos mesmos, foi inaugurada uma nova etapa na economia brasileira, caracterizada pela exportação de capital e manufaturas e pelo controle de matérias-primas e fontes de energia no exterior.

É importante destacar que o subimperialismo não deve ser entendido simplesmente como um imperialismo de menor grandeza, pois, apesar de a tese estar vinculada a elementos da teoria marxista do imperialismo, existem elementos específicos do capitalismo latino-americano (LUCÉ, 2011). O subimperialismo, nas palavras de Marini, é “a forma que assume o capitalismo *dependente* ao chegar à etapa dos monopólios e do capital financeiro” (MARINI, 1977, p.17, tradução e grifo nossos). Ademais, para que um país medianamente industrializado se projete como subimperialista, é necessário que haja uma política expansionista relativamente autônoma, que se mantém ligada à hegemonia exercida pelo imperialismo dominante, mas busca uma esfera de influência própria (LUCÉ, 2011). A dependência das potências médias em relação às potências centrais é marcada por fatores como a inibição da demanda efetiva interna e a redução do excedente econômico a ser investido, os quais impedem o desenvolvimento capitalista de forma autônoma ao diminuir o mercado consumidor e a capacidade de importar insumos. Dessa forma, a burguesia nacional integra-se à internacional, porém de forma subordinada (BUGIATO; BERRINGER, 2012). Marini lista quatro componentes do subimperialismo. Dois são citados a seguir: “por um lado, uma composição orgânica média [de capital] na escala mundial dos aparatos produtivos nacionais, e por outro, o exercício de uma política expansionista relativamente autônoma” (MARINI, 1977, p. 17, tradução nossa).

Além disso, há outras duas variáveis do subimperialismo. Uma é seu esquema tripartite de realização do capital, sendo três os fatores que o compõem: o mercado externo, cujo papel é absorver a produção de bens de consumo necessários; o

Estado, que desempenha a função de criar um complexo militar-industrial e exercer uma política de investimentos governamentais, créditos e subsídios estatais e, por fim, o consumo suntuário (bens considerados supérfluos, como automóveis). A outra variável é cooperação antagônica em relação aos países centrais (LUCE, 2011). No caso do Estado brasileiro, Marini argumenta que sua posição semiperiférica é acompanhada pela disposição do Estado na promoção de uma política expansionista relativamente autônoma, determinada pela criação de uma área de influência regional própria (a América do Sul) e pela submissão ao capital estrangeiro, principalmente em relação aos Estados Unidos (BUGIATO; BERRINGER, 2012). Ou seja, a cooperação antagônica inclui, de um lado, o Brasil promovendo sua influência pela região latino-americana, principalmente, mas também por outros territórios, como a África; de outro lado, há a submissão aos países centrais.

Matthew Flynn (2007) complementa a tese subimperialista de Marini com a tese da globalização capitalista. Segundo ele, a orientação externa brasileira, de caráter subimperialista, é causada pela integração do país à economia global capitalista. Quando Flynn começa a introduzir os elementos da teoria do capitalismo globalizado, juntamente com as insuficiências da tese subimperialista, ele destaca que, desde a época em que Marini desenvolveu sua tese, houve importantes transformações políticas e econômicas no Brasil e em outros países em desenvolvimento. Tais mudanças dizem respeito ao substancial crescimento capitalista em países subdesenvolvidos, reformas neoliberais e excessiva expansão de corporações transnacionais. Argumenta-se que o capitalismo pode resultar, sim, em desenvolvimento e melhoria do padrão de vida. Flynn (2007, p. 22) conclui que *“as evidências fornecem resultados mistos entre a teoria de Marini e a teoria do capitalismo global”*. De um lado, a teoria de Marini vê um processo baseado na superexploração da classe operária levando ao subdesenvolvimento; por outro, a tese do capitalismo global defende que o capitalismo pode trazer desenvolvimento, porém privilegia algumas nações e regiões em detrimento de outras (desenvolvimento desigual).

## **A Embrapa em Moçambique no contexto da política externa brasileira para a África**

O aprofundamento das relações brasileiras com a África pode ser visto como parte da estratégia brasileira de liderança global (CAPTAIN, 2010; VIZENTINI, 2010). Apoiada pelos laços culturais, históricos e de solidariedade que dominam o discurso brasileiro em relação ao continente, a aproximação com a África também pode ser vista como uma oportunidade de aprimorar as relações comerciais brasileiras com um território ainda pouco explorado do ponto de vista econômico, além de colaborar para a imagem do Brasil enquanto provedor de ajuda ao desenvolvimento, demonstrando liderança global em temas internacionais como o combate à pobreza e à AIDS, tecnologia agrícola e segurança energética (STOLTE, 2013).

Dentro do continente africano, Moçambique é o país com o qual o Brasil possui o maior número de projetos de cooperação. Até o final de 2011, o programa bilateral de cooperação técnica Brasil-Moçambique continha 21 projetos em execução e nove em processo de negociação (WEBSITE DA ABC, 2013). No setor agrícola, há cinco projetos em andamento.

Em 2011, 75% da população moçambicana vivia na área rural. Em 2012, a agricultura era responsável por 31% do PIB, a população era de 25 milhões de pessoas e o IDH era de apenas 0,327, o terceiro pior IDH do mundo. A agricultura emprega cerca de 80% da população, sendo que 29% dos agricultores produzem excedentes para o mercado. O setor agrícola está centrado na agricultura familiar, que ocupa 97% dos quase 5 milhões de hectares cultivados no país (LEITE; SILVA, 2013). Nota-se, portanto, que a maior parte da atividade agrícola do país é de subsistência.

A atuação da Embrapa em Moçambique teve início no contexto da reaproximação entre o Brasil e a África, ocorrida no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010). A Embrapa é uma das principais empresas públicas a atuar no continente africano no marco da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento. O trabalho internacional da empresa é pautado por quatro tipos de projeto: os projetos de cooperação técnica, os projetos de cooperação científica, os projetos de cooperação tecnológica e os projetos de cooperação financeira. No caso de Moçambique, destacam-se os projetos de cooperação técnica e tecnológica. A missão geral oficial da Empresa em relação à África é *“auxiliar, promover e*

*fomentar o desenvolvimento social e o crescimento econômico através da transferência de tecnologia e do compartilhamento de conhecimentos e de experiências no campo da pesquisa agropecuária*” (WEBSITE DA EMBRAPA, 2013). A redução das desigualdades sociais e a inserção dos produtores africanos no mercado globalizado também são citadas como objetivos da atuação da Embrapa. A empresa esclarece que sua atuação visa a beneficiar “tanto o pequeno produtor como o agronegócio no continente e, com isso, criar oportunidades para o agronegócio brasileiro” (EMBRAPA, 2009, p. 40).

Existem quatro grandes projetos da Embrapa na África: o Projeto Embrapa Gana, o Projeto Embrapa Mali/C4, o Programa Embrapa Senegal e o Programa Embrapa-Moçambique, o qual será estudado a seguir.

### **Entre a cooperação para o desenvolvimento e o subimperialismo: um estudo sobre o Programa Embrapa-Moçambique**

Por ser o maior, mais antigo e mais controverso dos projetos da Embrapa existentes na África, este trabalho tem como foco o estudo do Programa Embrapa-Moçambique, cujo objetivo geral é o fortalecimento dos setores agrário e de nutrição em Moçambique, “*por meio da adaptação de tecnologias brasileiras às condições específicas do país, do desenvolvimento institucional e técnico do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM)*” (LIMA, 2012, p. 25). Pretende-se “*fortalecer a capacidade do sistema de inovação tecnológica em áreas estratégicas vitais para o desenvolvimento rural de Moçambique e melhorar a competitividade do setor, tanto em matéria de segurança alimentar como na geração de excedentes exportáveis*” (LEITE;SILVA, 2013, slide 6). O Programa está dividido em três projetos: o projeto Plataforma, o projeto ProAlimentos e o projeto ProSavana.

O Projeto Plataforma (ou Plataforma de Investigação Agrária e Inovação Tecnológica - PIAIT), assinado em maio de 2010, visa fortalecer tecnológica e institucionalmente o Sistema de Investigação Agropecuária de Moçambique (SIAM). Existem alguns componentes principais que norteiam o desenvolvimento do projeto, entre eles o fortalecimento do sistema de produção de sementes; o estabelecimento de um sistema de comunicação e informação para transferência de tecnologia e o estabelecimento de um sistema de gestão, acompanhamento e avaliação da pesquisa

agropecuária (EMBRAPA, 2011). Entre os resultados já obtidos ou em andamento, destacam-se o envio de sete técnicos do IIAM para treinamento em fluxo editorial; a construção de um estúdio de rádio para a elaboração de programas de transferência tecnológica e a disponibilização de acesso remoto à base de dados da Embrapa (LEITE; SILVA, 2013). O Projeto é realizado através de uma cooperação trilateral entre o Brasil, os EUA e Moçambique (EMBRAPA, 2011). O Plataforma está orçado em 14,6 milhões de dólares, teve início em 2010 e está previsto que dure até 2014.

Visto isso, observa-se que o Plataforma não aparenta possuir intenções controversas. Não há, na literatura, indicativos de críticas negativas a esse projeto. O acesso à tecnologia é um componente indispensável para o desenvolvimento e gestão do setor agrícola. Logo, a natureza do Plataforma se aproxima bastante dos objetivos oficiais declarados da política brasileira de cooperação para o desenvolvimento, baseada na transferência de tecnologia com isenção de condicionalidades.

Por sua vez, o ProAlimentos (Projeto de Apoio Técnico aos Programas de Nutrição e Segurança Alimentar de Moçambique) é um projeto de segurança alimentar, assinado em janeiro de 2012. O projeto é financiado pela ABC e pela USAID e executado pela Embrapa, pela Universidade da Flórida, pela Universidade Estadual de Michigan e pelo Ministério da Agricultura de Moçambique (LEITE, 2012). Os trabalhos estão direcionados para o fortalecimento da produção de hortaliças por produtores de base familiar, destinadas ao consumo *in natura* e em forma processada (EMBRAPA, 2011). Também está previsto o treinamento e capacitação de técnicos no Brasil, nos Estados Unidos e em Moçambique, a fim de estabelecer uma base de conhecimento técnico em sistemas de produção, pós-colheita e processamento de hortaliças. Variedades brasileiras de tomate, alface, cebola, cenoura, pimentão, repolho e alho estão atualmente em teste na Estação Agrária de Umbeluzi do IIAM (LEITE, 2012).

Infere-se que, assim como o Plataforma, o ProAlimentos é um projeto que se aproxima do tipo ideal da cooperação internacional para o desenvolvimento, conforme o discurso oficial, e não é alvo de críticas na literatura consultada. Considerando-se que a base da agricultura moçambicana é a produção familiar, políticas de desenvolvimento com foco nesse setor apresentam boa receptividade

entre a sociedade civil. É relevante o fato de que as produções a serem desenvolvidas destinam-se ao consumo local, visto que Moçambique possui índices preocupantes de desnutrição<sup>3</sup>.

O Projeto ProSavana (Programa de Desenvolvimento da Agricultura das Savanas Tropicais no Corredor de Nacala em Moçambique) é o maior, mais complexo, mais estudado e mais contestado dentre os projetos do Programa Embrapa-Moçambique, por isso será objeto de um estudo mais detalhado. O ProSavana também é resultado de uma cooperação trilateral, pois envolve, além da Embrapa (juntamente com a ABC) e do governo moçambicano, a atuação da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA). O Programa foi assinado em 2009 e lançado em 2011 (CHICAVA *et al.*, 2013a).

A iniciativa de criar o ProSavana foi fortemente baseada no Prodecer (Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento Agrícola dos Cerrados), um projeto de cooperação desenvolvido através de uma parceria entre o Brasil e o Japão, durante as décadas de 1970 e 1980, ao qual se atribui a transformação do cerrado brasileiro em uma das regiões agrícolas mais produtivas do Brasil (CHICAVA *et al.*, 2013b; CABRAL; SHANKLAND, 2013). A referência ao Prodecer se justifica porque a região do cerrado brasileiro e suas condições climáticas são consideradas bastante semelhantes às condições do Corredor de Nacala, região na qual o ProSavana desenvolve suas atividades.

O objetivo geral é desenvolver a agricultura no Corredor de Nacala, região norte de Moçambique, através do engajamento de investimentos privados para *“promover um sistema de produção sustentável e a redução da pobreza”* (PROSAVANA-PD REPORT, 2013, p. 1). Espera-se obter incrementos da produção e da produtividade da agropecuária regional a uma taxa média de 12% ao ano, a partir de 2015 (RESUMO EXECUTIVO PROSAVANA, 2011). Para isso, pretende-se melhorar a capacidade de pesquisa e de transferência de tecnologia nos Centros Zonais de Investigação Agrária do Nordeste e do Noroeste do IIAM (LEITE, 2012).

Através do oferecimento de suporte direto a 400 mil pequenos e médios agricultores, objetiva-se melhorar a competitividade do setor rural da região, tanto em matéria de segurança alimentar (a partir da organização e aumento da

---

<sup>3</sup> A desnutrição atingiu 18% das crianças com até 5 anos, em 2011 (DATA BANCO MUNDIAL, 2013).

produtividade da agricultura familiar), quanto na geração de excedentes exportáveis (a partir do apoio técnico à agricultura orientada para o agronegócio) (RESUMO EXECUTIVO PROSAVANA, 2011). Nota-se, portanto, que o ProSavana possui alguns objetivos semelhantes ao Projeto Plataforma e ao ProAlimentos, pois combina ações de desenvolvimento tecnológico com incentivos à produção de pequena escala. Porém, o diferencial do ProSavana é que ele pretende, com base na utilização de tecnologia, revolucionar a agricultura do Corredor de Nacala através da produção em larga escala voltada à exportação.

A região do Corredor de Nacala encontra-se no norte de Moçambique, entre o porto de Nacala e a cidade de Lichinga, envolvendo uma população de mais de 4 milhões de habitantes (PROSAVANA-PD REPORT, 2013). Segundo a Embrapa, a região possui 14,2 milhões de hectares agricultáveis (EMBRAPA, 2011). A presença do porto de Nacala, as condições climáticas apropriadas, a topografia adequada, as boas características naturais dos solos, a existência de estrutura básica e a disponibilidade regional de recursos minerais são características que favorecem os investimentos no desenvolvimento agrícola (EMBRAPA, 2011). Segundo a Embrapa (2011), a região é um celeiro potencial para o mercado doméstico e regional, e elo vital de transporte de importação e exportação para os países vizinhos, além de ser uma via de exportação para o mercado asiático.

O Programa ProSavana é composto por três subprojetos complementares entre si: o ProSavana-PI ou ProSavana-TEC<sup>4</sup>, o ProSavana-PEM<sup>5</sup> e o ProSavana-PD<sup>6</sup>. A título de sintetização, com destaque para as relações e ligações entre cada subprojeto, é importante saber que: o ProSavana-PI envolve a capacitação local em tecnologia, recursos humanos e infraestrutura, portanto, precede e tem prioridade em relação à realização dos plantios rurais através de atividades de extensão, que são o foco do ProSavana PEM. Já o ProSavana-PD é o componente de estudo e planejamento central do ProSavana, envolve, portanto, a formulação de relatórios que contém pesquisas sobre objetivos, custos, durabilidade e planos de ação de

---

<sup>4</sup> Projeto de Melhoria da Capacidade de Pesquisa e Transferência de Tecnologia para o Desenvolvimento da Agricultura no Corredor de Nacala em Moçambique.

<sup>5</sup> Projeto de Criação de Modelos de Desenvolvimento Agrícola Comunitários com Melhoria do Serviço de Extensão Agrária com vista ao Desenvolvimento da Agricultura no Corredor de Nacala.

<sup>6</sup> Plano Diretor Integrado de Desenvolvimento Agrícola da Região do Corredor de Nacala.

variados componentes do ProSavana, como a implantação de aglomerados agrícolas e dos Projetos de Rápido Impacto (*Quick Impact Projects - QIPs*).

Ao final do estabelecimento do ProSavana, espera-se um desenvolvimento considerável do agronegócio, com a implantação de vários aglomerados agrícolas até 2030. Está previsto que os agricultores individuais especializem suas produções e passem sua produção de pequena escala para média escala, visando o aumento do rendimento. Por sua vez, as organizações de agricultores devem envolver os produtores de pequena e média escala no ramo de agronegócio, enquanto o setor do agronegócio deve estimular o investimento privado na produção, transformação e comercialização da agricultura. Dessa forma, haveria capacidade de atender a demanda regional das indústrias de processamento e pecuária, bem como gerar um excedente exportável (PROSAVANA-PD REPORT, 2013). Dentre as culturas alimentares de pequena escala, há o estímulo à plantação de mandioca, milho e arroz. Nas culturas de rendimento, estão presentes a soja, o algodão e a cana-de-açúcar (PROSAVANA-PD REPORT, 2013).

É importante destacar que existe uma estratégia de atração de investimentos privados para a região do Corredor de Nacala denominada Fundo Nacala. O Fundo Nacala não tem ligação formal com o ProSavana, mas os atores envolvidos (ABC, JICA, Embrapa, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério de Agricultura de Moçambique) o alvo geográfico e o período de implantação são os mesmos (CABRAL; SHANKLAND, 2013). Estima-se que o Fundo arrecadará 2 bilhões de dólares de investidores. A cota mínima de investimento é de 100 mil dólares e se espera um retorno inicial mínimo de 10% ao ano (BATISTA, 2012). Está previsto que os financiamentos para o Fundo Nacala venham através de fundos de pensão, fundos de investimento e empresas de agronegócio (RAIA, 2012).

Outro aspecto relevante do ProSavana é a implantação dos "Quick Impact Projects" (QIPs). Os QIPs envolvem gestão tanto pública quanto privada e visam à obtenção imediata de resultados, de forma a incentivar e dar credibilidade ao ProSavana. Há dois componentes centrais dos QIPs do ProSavana: o Direito de Uso e Reivindicação da Terra (DUAT) e o plano de reassentamento. Como a lei de terras moçambicana estabelece que toda a terra de Moçambique é de propriedade do Estado, para que se faça uso dela é necessário obter um DUAT. Existem três maneiras

de se obter um DUAT: para comunidades rurais possuidoras de sistemas tradicionais de uso da terra, a lei concede direitos perpétuos de uso e benefício da terra; pessoas que ocuparam a terra com “boa-fé” por pelo menos 10 anos e utilizem a terra apenas para uso residencial ou familiar também têm direito de uso perpétuo; por fim, pessoas físicas e jurídicas podem adquirir autorização do governo mediante a apresentação de requerimentos (NIELSEN; TANNER; KNOX, 2011).

A questão do ProSavana, que envolve o DUAT, refere-se ao projeto de registro de terra para agricultores de pequena e média escala, que, como foi dito, está sob gestão do setor público. O projeto prevê a facilitação da obtenção de DUAT por parte dos agricultores. Com isso, objetiva-se mitigar a insegurança dos pequenos produtores e diminuir os conflitos em torno dos direitos de uso de terra entre produtores vizinhos e entre produtores e investidores. O relatório de estudo fornecido pelo ProSavana enfatiza que, caso reassentamentos sejam inevitáveis, isso será feito de forma sustentável, com fornecimento de recursos para as pessoas deslocadas para que elas possam usufruir dos benefícios que o projeto visa gerar (PROSAVANA-PD REPORT 2, 2013).

No entanto, ao contrário dos outros projetos citados nesta seção, o ProSavana tem sido alvo de críticas. A maioria delas diz respeito à falta de transparência e consulta às populações locais, ao aproveitamento exploratório das terras devido ao estímulo dado à exportação, à possibilidade de reassentamentos e ao receio de que o incentivo à agricultura familiar fique em segundo plano. Essas preocupações foram expostas na “Carta Aberta para Deter e Reflectir de Forma Urgente o Programa ProSavana”, assinada por diversas organizações e movimentos sociais moçambicanos, dentre eles a União Nacional de Camponeses (UNAC), endereçada ao presidente de Moçambique, Armando Guebuza, à presidente do Brasil, Dilma Rousseff, e ao Primeiro Ministro do Japão, Shinzo Abe. Nessa carta, estão expressas diversas preocupações e críticas ao Programa ProSavana, dentre elas a falta de transparência, de consulta e explicação à população local (VUNJANHE; DUNDURO, 2013).

Também há críticas no sentido de que as atividades da Embrapa realizariam a modificação produtiva com o objetivo principal de transformar a região em um território de monoculturas de exportação (CLEMENTS; FERNANDES, 2013). Os movimentos e organizações sociais moçambicanas mostram-se apreensivos com essa

perspectiva, pois consideram que a criação de condições ótimas para a entrada de corporações transnacionais irá causar a alienação da autonomia das famílias camponesas e desestruturação de seus sistemas de produção, podendo provocar o surgimento de famílias sem-terra e aumento da insegurança alimentar (VUNJANHE; DUNDURO, 2013).

Em média, 14% dos itens da pauta de importações moçambicanas referem-se a alimentos; a desnutrição atingiu 18% das crianças com até 5 anos, em 2011 (WORLD BANK DATA, 2013) e o índice moçambicano de produção de alimentos e das exportações moçambicanas de alimentos (em relação ao total de exportações)<sup>7</sup> aumentaram. A promoção da agricultura familiar, voltada ao mercado consumidor local, contribuiria para diminuir as importações moçambicanas de alimentos e o índice de desnutrição. Ademais, as organizações da sociedade civil moçambicana que se opõem ao ProSavana também mostram-se preocupadas com o possível aumento do nível de concentração da propriedade fundiária em Moçambique, como ocorre no Brasil (VUNJANHE; DUNDURO, 2013; PIERRI, 2013).

A Carta Aberta solicita que o governo brasileiro dê prioridade ao Programa de Aquisição de Alimentos de Moçambique, que envolve apenas a produção agrícola familiar, em detrimento do desenvolvimento do agronegócio promovido pelo ProSavana (VUNJANHE; DUNDURO, 2013). O receio mostra-se no sentido de que, ao estimular a produção voltada à exportação, a maior parte da renda obtida seria revertida para as empresas exportadoras que não são de origem moçambicana. Logo, essa preocupação tem ligação com o elemento de exploração abordado pelas teorias imperialistas e subimperialistas, relacionando-se ao argumento da remessa de lucros.

Há diversos relatos da mídia, principalmente moçambicana, mas também brasileira, de que o ProSavana seria um exemplo do “neocolonialismo do Brasil na África” (RAFAEL, 2011) e o Brasil estaria reproduzindo em Moçambique uma atividade de cunho exploratório da qual já foi vítima. No que tange ao Fundo Nacala, para Cabral e Shankland (2013, p. 15), esse envolvimento da iniciativa privada “poderia indicar uma tendência crescente de mistura entre solidariedade e interesses comerciais em programas de cooperação do Brasil”. Em relação ao acesso à terra, também há preocupações relacionadas à possibilidade de reassentamentos e ao

---

<sup>7</sup> Crescimento de 16%, em 2010, para 20%, em 2011 (BANCO MUNDIAL DATA, 2013).

fenômeno denominado *land grabbing*, o qual se caracteriza pela exploração das terras de um Estado (Moçambique, nesse caso) por parte de investidores provenientes de outro Estado (o Brasil, nesse caso) através de transações comerciais e de projetos de desenvolvimento que envolvam a apropriação e industrialização de uma alta quantidade de hectares (FERRANDO, 2013). Apesar da política prevista no ProSavana, de facilitação de acesso ao DUAT por parte dos pequenos produtores, pode ocorrer que parte deles remeta seu excedente a multinacionais do agronegócio, o que leva alguns autores a afirmarem que o ProSavana é uma clara manifestação da tendência atual de *land grabbing* (NOGUEIRA; OLLINAHO, 2013). Nesse sentido, a atuação do ProSavana teria algumas características da vertente subimperialista, já que estaria colaborando para suprir as necessidades de transnacionalização do capital brasileiro. Destaca-se que essa aquisição de terras estrangeiras pode trazer sérios prejuízos ao país explorado, que vão desde o risco à sua soberania até os problemas que envolvem segurança alimentar, acesso aos recursos naturais, especulação e impactos no regime mundial de alimentos (MCMICHAEL, 2013).

As organizações e movimentos sociais signatários da Carta manifestam enfaticamente seu repúdio em relação à maneira como o ProSavana tem sido concebido e tende a ser implementado e, por fim, requerem: a) a suspensão imediata de todas as ações e projetos referentes à implementação do ProSavana; b) a instauração de um mecanismo de diálogo com todos os setores da sociedade moçambicana, para definir suas reais necessidades e aspirações; c) que todos os recursos alocados para o Programa ProSavana sejam realocados na definição e implementação de um Plano Nacional de Apoio à Agricultura Familiar sustentável; d) que o governo moçambicano priorize a soberania alimentar e agricultura de conservação; e) a adoção de políticas centradas no apoio à agricultura camponesa, no acesso ao crédito rural, a sistemas de irrigação e a infraestruturas rurais (VUNJANHE; DUNDURO, 2013, p. 5-6).

Tendo em vista a apresentação dos objetivos e atividades do ProSavana e as críticas provenientes de autores e de movimentos da sociedade civil moçambicana, é possível observar posicionamentos divergentes em relação ao projeto. Diferentemente dos vários outros programas de CTPD e CSS, o ProSavana faz emergir diversas dúvidas e desconfiças em relação à maneira como é

encaminhado. A forma de utilização das terras agricultáveis parece ser o principal ponto de discordância, sendo que alguns defendem a implantação dos programas de cooperação do Brasil nos moldes atuais em que são oferecidos, com estímulos tanto à monocultura de exportação quanto à agricultura familiar, enquanto outros defendem que apenas a agricultura familiar deve ser impulsionada. Ademais, há a acusação de que o ProSavana facilitaria a transnacionalização do capital brasileiro do agronegócio.

Ainda que seja muito cedo para verificar todos estes argumentos defensores e críticos, visto que o projeto ainda está em fase de implantação, o debate sobre o ProSavana se mostra muito importante, pois abre uma agenda de pesquisa para o monitoramento do projeto e do impacto da cooperação brasileira para o desenvolvimento rural de Moçambique. A seguir, há uma tabela que resume todo o Programa Embrapa-Moçambique, incluindo, para cada um dos projetos e subprojetos, seus objetivos, períodos e custos.

**Tabela 1. O Programa Embrapa-Moçambique.**

	<b>OBJETIVO</b>	<b>DURAÇÃO</b>	<b>CUSTO (US\$)</b>	<b>PARCEIROS</b>
<b>PLATAFORMA</b>	Fortalecer o Sistema de Investigação Agropecuária de Moçambique (SIAM)	2010-2014	14,688,802	ABC e USAID
<b>PROALIMENTOS</b>	Auxiliar Moçambique em suas políticas de segurança alimentar e melhorar a produção de hortaliças no	2011-2013	2,406,724	ABC e USAID

	país			
<b>PROSAVANA</b>	Desenvolver a agricultura no Corredor de Nacala	2011-2019	36,052,000	ABC e JICA
<b>- PROSAVANA-PI*</b>	Construção de uma base tecnológica capaz de dar sustentabilidade ao aumento da produção agrícola regional.	2011-2016	14,680,000	ABC e JICA
<b>- PROSAVANA-PEM*</b>	Aumentar a produção de diversos cultivos através da adoção de diferentes modelos de desenvolvimento agrário (agricultura familiar e exportação)	2013-2019	15,000,000	ABC e JICA
<b>- PROSAVANA-PD*</b>	Realização de pesquisas (Plano Diretor)	2012-2014	7,364,000	ABC e JICA

Fonte: ProSavana-PD Report (2013); Resumo Executivo do ProSavana (2011); Embrapa (2011); Website do ProSavana (2013); Nogueira e Ollinaho (2013); Cabral e Shankland (2013). Elaboração própria. \* Subprojetos que compõem do ProSavana.

Partindo para uma análise conjunta dos três projetos que constituem o Programa Embrapa-Moçambique, algumas tendências podem ser percebidas. Primeiramente, nota-se que todos resultam de uma coordenação de políticas a fim de que cada ator alcance seus objetivos. Os objetivos brasileiros variam desde a busca de experiência internacional para os técnicos da Embrapa e o exercício da solidariedade, que pode ser considerada uma forma de se alcançar prestígio e apoio internacional, até a intenção de obter vantagens econômicas. O objetivo moçambicano, por sua vez, é o desenvolvimento de sua agricultura. Assim, o Programa Embrapa-Moçambique seria um facilitador do alcance de maior bem-estar econômico (para Moçambique e para o Brasil) e político (para o Brasil). Segundo algumas análises, notadamente as que dizem respeito às críticas ao ProSavana, a intenção de obter vantagens econômicas estaria baseada em ações que remetem a atividades de cunho exploratório tratadas na teoria do subimperialismo, sendo, portanto, prejudiciais para Moçambique.

No caso dos dois projetos menores, o Plataforma e o ProAlimentos, os indícios apontam para seu desenvolvimento em concordância com os princípios sustentados pelo Brasil em seus discursos sobre a cooperação para o desenvolvimento e com ausência de críticas, inclusive as de cunho subimperialista. Ademais, as possíveis vantagens indiretas que o Brasil pode obter com essas iniciativas, como prestígio internacional, não aparentam prejudicar o bem-estar agrícola moçambicano.

Por outro lado, o ProSavana aparece na literatura como um projeto controverso. Aparentemente, devido ao fato de ser um projeto de grande extensão e que tem um objetivo ambicioso de grande impacto para a agricultura de Moçambique, muitas questões foram suscitadas e devem ser solucionadas pelos executores do projeto, como a transparência que o projeto deve possuir junto à comunidade local, os reassentamentos e a utilização de terras moçambicanas. *A priori*, os objetivos do ProSavana são úteis e benéficos para Moçambique. Entretanto, muita atenção deve ser dada à maneira pela qual o projeto se encaminhará, tendo sempre em vista que o objetivo primordial de qualquer projeto de cooperação é o bem-estar e melhoria das condições do país que recebe as iniciativas cooperativas, e não a obtenção de vantagens para setores do país que oferece a cooperação.

## Considerações Finais

A CSS e a CTPD brasileiras podem ser vistas como marcadas pela intenção de disseminação e utilização de conhecimentos técnicos provenientes do Brasil, objetivando a capacitação de seus recursos humanos e o fortalecimento de suas instituições. Além disso, destacam-se os princípios de horizontalidade, *demand driven*, ausência de condicionalidades e a preferência pela implantação de projetos estruturantes, visando o aumento do impacto social e econômico sobre o público-alvo e maior sustentabilidade dos resultados.

Por outro lado, a teoria subimperialista informa uma visão mais crítica da atuação internacional brasileira. Com base na ideia de que a ascensão de nações emergentes está fundamentada na exploração, a tese subimperialista defende que o objetivo maior da atuação internacional do Brasil é angariar privilégios econômicos para certos setores da sociedade brasileira, em detrimento da efetiva melhoria das condições dos países receptores da cooperação. Nesse sentido, o recente aprofundamento da presença brasileira na África seria justificado pela procura de uma nova fonte de matérias-primas e de um novo mercado para as empresas brasileiras, sem trazer benefícios equivalentes ao país no qual atuam, levando, assim, à perpetuação da desigualdade entre os desenvolvimentos nacionais.

Mediante as análises dos três projetos que compõem o Programa Embrapa-Moçambique, foi possível perceber que esse programa brasileiro de cooperação possui, predominantemente, elementos que estão em sintonia com a estrutura da cooperação técnica prestada pelo Brasil a países de menor renda e baixo acesso à tecnologia agrícola. A presença de tais elementos é mais facilmente notável nos dois projetos menores que compõem o Programa Embrapa-Moçambique (o Plataforma e o ProAlimentos). Esses são projetos que se mostram comprometidos com a segurança alimentar e o combate à desnutrição.

Entretanto, o ProSavana mostra-se bastante controverso na literatura. As principais críticas feitas a ele são: falta de transparência e participação da sociedade civil, suspeita de incentivo ao *land grabbing* e privilégio às produções em larga escala e voltadas à exportação em detrimento do incentivo à agricultura familiar. Portanto, faz-se necessário levar em consideração as críticas para buscar um aperfeiçoamento

do projeto de forma que ele esteja de acordo com o objetivo principal dos projetos de cooperação agrícola entre Brasil e Moçambique: o desenvolvimento sustentável da agricultura moçambicana. Para isso, as justas demandas por maior transparência e participação da sociedade civil moçambicana devem ser atendidas, de forma a mitigar as dúvidas e modificar atividades que, porventura, não estejam de acordo com o objetivo de melhoria do bem-estar da população e do bem-estar econômico de Moçambique. Nesse sentido, é essencial que o governo de Moçambique estabeleça um maior e mais eficaz diálogo com a sociedade moçambicana.

É necessário atentar para que as relações entre os dois países aconteçam de forma não exploratória, mas sim buscando vantagens para ambos. Deve-se investir na intensificação e aprofundamento de projetos que possuem boa aceitação e indicam estar em sintonia com o planejamento da CSS e CTPD brasileiras. Porém, caso as ações do ProSavana que são alvo de crítica confirmem a presença de um jogo de soma zero, isto é, elementos que trariam vantagens ao Brasil em detrimento de Moçambique, elas devem ser reformuladas.

Por fim, tendo em vista que o Programa Embrapa-Moçambique é um projeto ainda em andamento, é importante ressaltar que as análises e indicações feitas por este artigo têm a intenção de abrir uma agenda de pesquisa para o monitoramento do projeto em questão, bem como dos impactos da cooperação brasileira e de outras potências para o desenvolvimento de Moçambique e da África como um todo. As pesquisas sobre as motivações, atividades e resultados de ações cooperativas são muito relevantes para aqueles que acreditam na cooperação como um meio de aprimorar o desenvolvimento socioeconômico das nações.

### **Referências Bibliográficas**

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO – ABC. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Mocambique>>. Acesso em: 03 ago. 2013.

BANCO MUNDIAL E IPEA. **Ponte Sobre o Atlântico**: Parceria Sul-Sul para o Crescimento Brasil e África Subsaariana. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/120113\\_livroponteso breoatlanticopor2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/120113_livroponteso breoatlanticopor2.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2014.

BATISTA, Fabiana. Fundo da FGV quer captar US\$ 2 bi para investimentos em Moçambique. **Valor Econômico**. São Paulo, 4 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/agro/2738490/fundo-da-fgv-quer-captar-us-2-bi-para-investimentos-em-mocambique>>. Acesso em 11 out. 2013.

BUGIATO, Caio Martins; BERRINGER, Tatiana. Um debate sobre o Estado logístico, subimperialismo e imperialismo brasileiro. **Em Debate**: Um. Dig., ISSNe 1980-3532, Florianópolis, n. 7, p. 28-44, jan-jul, 2012. Disponível em: <[130 TTP 130 ://periodicos.ufsc.br/ 130 TTP 130 .php/emdebate/article/view/1980-3532.2012n7p28](http://130TTP130://periodicos.ufsc.br/130TTP130.php/emdebate/article/view/1980-3532.2012n7p28)>. Acesso em 20 jul. 2013.

BURGES, Sean. Developing from the South: South-South Cooperation in the Global Development Game. **Austral: Brazilian Journal of Strategic & International Relations**, v.1, n. 2, p. p. 225-249, sep. 2012. Disponível em: <[130TTP://seer.ufrgs.br/austral/article/view/30185/20479](http://130TTP://seer.ufrgs.br/austral/article/view/30185/20479)>. Acesso em: 13 out. 2013.

CABRAL, Lídia. Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: Caracterização, tendências e desafios. **Textos Cindes**, nº 26 (dez. 2011). Disponível em: <[130TTP://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/09904.pdf](http://130TTP://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/09904.pdf)>. Acesso em: 14 jul. 2013.

\_\_\_\_\_; SHANKLAND, A. Narratives of Brazil-Africa Cooperation for Agricultural Development: New Paradigms? **Future Agricultures Consortium**, Working Paper 051, march 2013. Disponível em: <[http://www.brazil-works.com/wp-content/uploads/2013/05/FAC\\_Working\\_Paper\\_051.pdf](http://www.brazil-works.com/wp-content/uploads/2013/05/FAC_Working_Paper_051.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2013.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo (Org.). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília: Ipea : ABC, 2010. Disponível em: <[130 TTP://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/Book\\_Cooperacao\\_Brasileira.pdf](http://130TTP://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf)>. Acesso em: 17 jul. 2013.

CHICAVA, Sérgio et. Al. Chinese and Brazilian Cooperation with African Agriculture: The Case of Mozambique. **Future Agricultures Consortium**, Working Paper 049, march 2013. Disponível em: <<http://www.future-agricultures.org/research/cbaa/7817-china-and-brazil-in-africa-new-papers>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. et. Al. Brazil and China in Mozambican Agriculture: Emerging Insights from the Field. **IDS Bulletin**, 44.4, 2013. Disponível em: <[130TTP://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/\(ISSN\)1759-5436](http://130TTP://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)1759-5436)>. Acesso em: 19 jul. 2013.

CLEMENTS, Elizabeth Alice; FERNANDES, Bernardo Mançano. Estrangeirização da terra, agronegócio e campesinato no Brasil e Moçambique. **Agrarian South: Journal of Political Economy**. 2013. Disponível em: <[http://www2.fct.unesp.br/nera/projetos/clements\\_fernandes-2013.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/projetos/clements_fernandes-2013.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2013.

EMBRAPA. Disponível em: < [131TTP://www.embrapa.br/](http://www.embrapa.br/)>. Acesso em 20 ago. 2013.  
\_\_\_\_\_/Secretaria de Comunicação da Embrapa. **Apoio ao Sistema de Inovação no Setor agropecuário (Moçambique)**. Novembro de 2011. Disponível em: <[131TTP://www.cnpmf.embrapa.br/destaques/Mocambique.pdf](http://www.cnpmf.embrapa.br/destaques/Mocambique.pdf)>. Acesso em: 19 jul. 2013.

\_\_\_\_\_/Assessoria de Relações Internacionais. **Guia de Relações Internacionais da Embrapa**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <[131TTP://www.embrapa.br/a\\_embrapa/unidades\\_centrais/sri/publicacoes/Guia%20e%20Relacoes%20Internacionais%20da%20Embrapa.pdf](http://www.embrapa.br/a_embrapa/unidades_centrais/sri/publicacoes/Guia%20e%20Relacoes%20Internacionais%20da%20Embrapa.pdf)>. Acesso em: 14 jul. 2013.

FERRANDO, Tomaso. Dr. Brasilia and Mr. Nacala: The Apparent Duality Behind the Brazilian State-Capital. **Nexus** (July 2, 2013). Disponível em: <[131TTP://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2288940](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2288940)>. Acesso em: 10 out. 2013.

FLYNN, Mathew. Between Subimperialism and Globalization: A Case Study in the Internationalization of Brazilian Capital. *Latin America Perspectives*, 2007 34: 9-27. Disponível em: < [131TTP://lap.sagepub.com/content/34/6/9.short](http://lap.sagepub.com/content/34/6/9.short)>. Acesso em: 18 ago. 2013.

HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Letícia. A Política Externa Brasileira em Tempos de Novos Horizontes e Desafios. **Nueva Sociedad Especial em Português**. 2010. Disponível em: < [131 TTP://www.nuso.org/upload/articulos/p6-2\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/p6-2_1.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2014.

LEITE, José Luiz Bellini. A Experiência da Embrapa na África. **Pontes**, v. 8, nº6, setembro de 2012. Disponível em: < [131TTP://ictsd.org/i/news/pontes/145824/](http://ictsd.org/i/news/pontes/145824/)>. Acesso em: 12 set. 2013.

\_\_\_\_\_; SILVA, Henoque Ribeiro da. **Programa Embrapa\_Moçambique**. Rio de Janeiro, 24 de janeiro de 2013. 69 slides. Apresentação em Power-Point. Disponível em: < [131TTP://bricspolicycenter.org/homolog/Event/Evento/419](http://bricspolicycenter.org/homolog/Event/Evento/419)>. Acesso em 20 ago. 2013.

LEITE, Patrícia Soares. O Brasil e a operação Sul-Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. 228 p. Disponível em: < [131 TTP://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Cooperacao\\_sul\\_sul.pdf](http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Cooperacao_sul_sul.pdf)>. Acesso em 17 jul. 2013.

LIMA, José Diniz Ferreira de. A ABC e a Embrapa na África, Parceria na Cooperação Técnica: O Caso de Moçambique. Especialização (Instituto de Ciência Política e de Relações Internacionais) – Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2012. Disponível em: < [131 TTP://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/3764/1/2012\\_JoseDinizFerreiraLima.pdf](http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/3764/1/2012_JoseDinizFerreiraLima.pdf)>. Acesso em: 01 jun. 2013..

LUCE, Mathias Seibel. A economia política do subimperialismo em Ruy Mauro Marini: uma história conceitual. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH**, São Paulo, jul. 2011. Disponível em: <[132TTP://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300921521\\_ARQUIVO\\_MathiasLuceArtigoAnpuhFinal.pdf](http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300921521_ARQUIVO_MathiasLuceArtigoAnpuhFinal.pdf)>. Acesso em: 19 jul. 2013.

MARINI, Ruy Mauro. La acumulación capitalista mundial y 132T subimperialismo. **Cuadernos Políticos** n.12, Ediciones Era, México, abril-junio de 1977. Disponível em: <[132TTP://www.marini-escritos.unam.mx/006\\_acumulacion\\_es.htm](http://www.marini-escritos.unam.mx/006_acumulacion_es.htm)>. Acesso em: 19 jul. 2013.

MCMICHAEL, Philip. Land Grabbing as Security Mercantilism in International Relations. **Globalizations**, 2013, Vol. 10, No. 1, 47– 64. Disponível em: <[132TTP://dx.doi.org/10.1080/14747731.2013.760925](http://dx.doi.org/10.1080/14747731.2013.760925)>. Acesso em: 19 jun. 2013.

MILANI, Carlos R. S.. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. **Cad. CRH**, Salvador , v. 25, n. 65, ago. 2012. Disponível em: <[132TTP://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792012000200003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792012000200003&lng=pt&nrm=iso)>. Acessos em : 17 jul. 2013.

NIELSEN, Robin; TANNER, Christopher; KNOX, Anna. Mozambique's Innovative Land Law (Brief). **Focus on Land in Africa**, January 2011. Disponível em: <<http://www.focusonland.com/countries/mozambiques-innovative-land-law/>>. Acesso em 17 out. 2013.

NOGUEIRA, Isabela; OLLINAHO, Ossi. From Rhetoric to Practice in South-South Development Cooperation: A case study of Brazilian interventions in the Nacala corridor development program. Working Paper. **Institute of Socioeconomics University of Geneva**, August, 2013. Disponível em: <[http://unige.ch/sciences-societe/socioeco/files/1114/0723/5655/NOGUEIRA\\_OLLINAHO\\_WorkingPaper\\_NACALA\\_CORRIDOR.pdf](http://unige.ch/sciences-societe/socioeco/files/1114/0723/5655/NOGUEIRA_OLLINAHO_WorkingPaper_NACALA_CORRIDOR.pdf)>. Acesso em: 19 nov. 2013.

PIERRI, F. M. How Brazil's Agrarian Dynamics Shape Development Cooperation in Africa. **IDS Bulletin**, 2013, 44.4. Disponível em: <[132TTP://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/\(ISSN\)1759-5436](http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)1759-5436)>. Acesso em: 17 jul. 2013.

ProSAVANA. Disponível em: <[132TTP132://www.prosavana.gov.mz/](http://www.prosavana.gov.mz/)>. Acesso em 10 out. 2013

PROSAVANA-PD REPORT No. 2. **Triangular Cooperation for Agricultural Development of the Tropical Savannah in Mozambique**. SUPPORT AGRICULTURE DEVELOPMENT MASTER PLAN IN THE NACALA CORRIDOR IN MOZAMBIQUE (PROSAVANA-PD). REPORT No.2 Quick Impact Projects, 2013. Disponível em: <[132TT.grain.org/attachments/2747/download](http://132TT.grain.org/attachments/2747/download)>. Acesso em: 19 jul. 2013.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como instrumento da Política Externa**: a Evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005. Brasília: FUNAG, 2010. Disponível em: <[133TTP://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0715.pdf](http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0715.pdf)>. Acesso em: 16 jul. 2013.

RAFAEL, Adelson. O Neocolonialismo Brasileiro em Moçambique. **Diálogos dos Povos**, Maputo, 23 de novembro de 2011. Disponível em: <[133 TTP://www.dialogosdospovos.org/es/articulos/169-o-neocolonialismo-brasileiro-em-mocambique.htm](http://www.dialogosdospovos.org/es/articulos/169-o-neocolonialismo-brasileiro-em-mocambique.htm)>. Acesso em 28 set. 2013.

RAIA, Cristiano. Rumo à África. Revista Dinheiro Rural, Brasília, agosto de 2012. Disponível em: <[133 TTP://revistadinheiro rural.terra.com.br/secao/agronegocios/rumo-africa](http://revistadinheiro rural.terra.com.br/secao/agronegocios/rumo-africa)>. Acesso em 13 out. 2013.

RESUMO EXECUTIVO PROSAVANA. Projeto de Melhoria da Capacidade de Pesquisa e de Transferência de Tecnologia para o Desenvolvimento da Agricultura no Corredor de Nacala em Moçambique. **ProSAVANA-TEC**. Junho/2011. Projeto de Cooperação Triangular entre o ABC e EMBRAPA. BRA/04/044 JBPP/PCJ/008-JBM. Disponível em: <[133 TTP://www.undp.org.br/Extranet/SAP%20FILES/MM/2011/14740/PROSAVANA-TEC%20-%20RESUMO%20EXECUTIVO.pdf](http://www.undp.org.br/Extranet/SAP%20FILES/MM/2011/14740/PROSAVANA-TEC%20-%20RESUMO%20EXECUTIVO.pdf)>. Acesso em: 14 jul. 2013.

STOLTE, Christina. Brazil in Africa: Seeking International Status, Not Resources. **Harvard International Review**, Spotlight, Spring 2013. Disponível em: <<http://www.questia.com/library/journal/1G1-324249885/brazil-in-africa-seeking-international-status-not>>. Acesso em: 21 out. 2013.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. Cooperação Sul-Sul, Diplomacia de Prestígio ou imperialismo "Soft"? As Relações Brasil-África do Governo Lula. **SÉCULO XXI**, Porto Alegre, V. 1, Nº1, jan-dez 2010. Disponível em: <[133 TTP://sumario-periodicos.espm.br/133TTP133.php/seculo21/article/viewFile/1706/31](http://sumario-periodicos.espm.br/133TTP133.php/seculo21/article/viewFile/1706/31)>. Acesso em: 17 ago. 2013.

VUNJANHE; DUNDURO. **Carta Aberta das Organizações e Movimentos Sociais Moçambicanas dirigida aos Presidentes de Moçambique, Brasil e Primeiro-Ministro do Japão**/Maio de 2013. Disponível em: <[133 TTP://www.rebrip.org.br/destaques/13/carta-aberta-para-deter-e-reflectir-de-forma-urgente-o-programa-prosavana](http://www.rebrip.org.br/destaques/13/carta-aberta-para-deter-e-reflectir-de-forma-urgente-o-programa-prosavana)>. Acesso em: 20 jul. 2013.

ZIBECHI, Raúl. **Brasil Potencia**: entre 133T integración regional y um nuevo imperialismo. Bogotá: Ediciones desde abajo. 1 ed., 2012.

WORLD BANK – DATA. Disponível em: <[133TTP://data.worldbank.org/](http://data.worldbank.org/)>. Acesso em 19 set. 2013.

Recebido em: 30/09/2014  
Aprovado em: 23/12/2014

## O papel da lusofonia nas relações entre Brasil e Angola<sup>1</sup>

Leonildes Nazar<sup>2</sup>

### Resumo

Os antecedentes históricos e as experiências criadas, ao longo do processo de formação de identidades entre o Brasil e a África, representam uma resignificação das relações interatlânticas no cenário internacional do início do século XXI. A reaproximação desses dois lados, intrinsecamente ligados, despertou uma parceria expressivamente importante, parte de um projeto político e diplomático, que engloba cooperação, interesses e desafios – como a parceria entre Brasil e Angola. Os avanços e recuos das relações entre os dois lados do Atlântico repercutiram em desdobramentos que criaram conjunturas distintas, inclusive nos últimos anos, com a inserção de empresas públicas e privadas brasileiras em solo angolano. Este trabalho se dedica a compreender um elemento de dimensões estratégicas, que não somente fez parte da construção dessa agenda, mas que também é inextricável às relações temporais entre esses dois países: a lusofonia. Para tanto, o artigo resgata e propõe um debate teórico e ontológico em torno desta questão lusófona, investigando como seu aspecto identitário implica em antagonismos, tensões e expectativas.

**Palavras-chave:** Lusofonia; Identidade; Política Externa; Relações Internacionais; Brasil – Angola.

### Introdução

Conseguimos construir, através do tempo, um elemento fundamental para as relações humanas: a língua. Comunicar-se, utilizando quaisquer que sejam os símbolos, ultrapassou a interação pessoal, e passou a ser ação em diversas dimensões do cotidiano – na política, na economia, no comércio, na educação, na cultura, no social, entre muitas outras.

O trabalho em questão busca compreender a faceta de uma língua em particular, juntamente com seu arcabouço cultural-histórico: a lusofonia. Ao

---

<sup>1</sup> O presente artigo é parte de uma monografia de conclusão de curso e foi adaptado especialmente para esta publicação.

<sup>2</sup> Recém-aprovada no Programa de Mestrado em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Integrante e colaboradora do Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Relações Internacionais (Lieri/UFRRJ), ex-coordenadora do Grupo de Estudos e Reflexões sobre Crimes Internacionais (GERCI/Lieri).

aprofundar o conhecimento sobre a dimensão histórica lusófona, pretende-se refletir sobre o seu papel para as relações entre Brasil e Angola, dois países de mesma língua, mas de diferentes realidades.

A investigação desse “eixo interatlântico” se entrecruza em dois pontos. Primeiro, uma reflexão teórica sobre a lusofonia, como aspecto identitário, instrumento mediador de cooperação, e também promotor de interesses; segundo, uma investigação conjuntural dessa parceria brasileira e angolana, que remete a um passado comum, mas que se delineou por avanços e recuos.

A conjuntura das relações no Atlântico levanta questões que destacam a lusofonia como um dos elementos de uma agenda que se fortaleceu nos últimos 12 anos. Ana Saggiore Garcia, Karina Kato e Camila Fontes (2012) nos mostram que a política externa brasileira, alinhada a um conjunto de medidas que tinham por objetivo forjar um modelo Sul-Sul, de construção de uma ponte para a África, realizou diferentes arranjos, alicerçados por um diálogo diplomático da cooperação.

Esta mesma política externa brasileira conseguiu, pois, consubstanciar uma política internacional multilateral. O Brasil se tornou um *global player* com a inserção de suas empresas multinacionais no cenário econômico de diversos países. Para os países da África, contudo, estas ações foram mais fortes, pela proximidade geográfica e pelos laços históricos – ponto em que emerge a lusofonia.

Nesse sentido, discutir a ideia de uma *comunidade*, baseada na noção de herança linguística, confere um novo status a esta agenda. Aqui, trata-se da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), comunidade esta que possui uma coalizão de atores, cada qual com seus objetivos. A “identidade lusófona” faz parte dessa esfera, e, portanto, é construída, continuamente.

Os desafios que a lusofonia enfrenta como instrumento de aproximação e unidade, e seus efeitos para as relações bilaterais entre Brasil e Angola, quando elucidados, identificam quais fatores consolidam esses posicionamentos, incentivam reflexões e preenchem lacunas sobre esses processos.

Enfatizar um vínculo que possui mais de 500 anos não é apenas benevolência, mas também é expertise. A união Brasil-Angola tem uma vocação potencialista dentro da conjuntura internacional e no mundo lusófono. Essas diversas nuances

precisam ser discutidas, por abrigarem questões que repercutem no presente, e que podem influenciar, de modo crucial, o futuro de ambos os países.

## **A lusofonia**

*“Flor do Lácio Sambódromo Lusamérica latim em pó  
O que quer  
O que pode esta língua?”  
(Caetano Veloso)*

Muito se diz de uma língua quando se vê memória, história, som e silêncio de um povo. A proposta deste trabalho é compreender o fenômeno da lusofonia – dimensão de perspectivas, significados, superações e incertezas, que advém desse elo de entendimento linguístico entre Brasil e Angola. Esta análise, por conseguinte, dedicar-se-á a investigar um instrumento capaz de (re)afirmar laços e passado, ao mesmo tempo em que abre espaço para se fazer despertar estratégias e potencialidades, sob a sutileza entre cooperação e interesses – ou, quiçá, entre identidade e poder.

Ao se vislumbrar este complexo lusófono, uma questão importante emerge: o seu papel construiu, nos últimos anos, um eixo dinâmico Brasil-África, de cooperativismo, solidariedade e de estratégia, preservado, especialmente, pelos seus vínculos antecedentes. Observa-se que, por esta perspectiva, esse eixo simbólico se alicerça numa “ponte interatlântica” (RIZZI, 2005) entre Brasil e Angola: é um critério de aproximação e territorialidade, como um instrumento-chave que elucida a configuração de uma parceria bilateral importante e que chama a atenção para um novo olhar crítico.

Eric Hobsbawm, historiador inglês, indicava-nos que “um dos fenômenos mais característicos e lúgubres do final do século XX” tem sido “a destruição do passado – ou melhor, dos mecanismos sociais que vinculam nossa experiência pessoal à das gerações passadas” (HOBBSAWM, 1995, p. 13). O resgate da questão lusófona se depara com essa reflexão, pois a sua história abrange memórias importantes para a compreensão da formação do Brasil, e que, por muito tempo – e ainda – se mantiveram adormecidas.

A lusofonia representa um conjunto de aspectos culturais, sociais, identitários e simbólicos cuja força produz uma ressignificação histórica dos vínculos do passado no presente. Sua dimensão atravessa fronteiras e aproxima pessoas, tornando-se base ideológica de uma *comunidade* (PALMEIRA, 2011), marcada por pluralidade e unidade, ambas as noções dialeticamente entrecruzadas.

Edificada historicamente, a lusofonia se apresenta como elemento que acumula sentidos. Ela abriga uma experiência histórica que se inicia no colonizador português, o qual a disseminou como arcabouço cultural, introduzida nas terras, colônias e mares, primordialmente para a comunicação, e, posteriormente, para a dominação. Eis, assim, o primeiro pilar da lusofonia: a língua.

Da Península Ibérica e do latim; da diáspora portuguesa no século XV até os processos de independência dos povos colonizados, a língua portuguesa foi instrumento basilar na construção de um "mundo lusófono", que perpassa a interação entre o colonizador e o colonizado, o branco e o negro; o índio, o escravo e o comerciante; a África e a América Portuguesa, bem como cria relações de força e dominação.

A língua portuguesa é uma realidade concreta e temporal. Ela não foi concebida espontaneamente no lugar aonde chegou; é por isto que é princípio de entendimento, de relações entre indivíduos, de consciência sobre o outro e sobre si num determinado espaço. Expressa Fernando Pessoa, um dos maiores escritores da literatura em língua portuguesa: "o idioma é o pensamento em ação, e o homem é um animal pensante, e a ação é a essência da vida" (PESSOA, 1986, p. 587).

O português é a quarta língua mais falada no mundo, a língua mais falada no Hemisfério Sul, terceiro idioma do Ocidente, e de 3,8% da população mundial (250 milhões), correspondendo a 4% da riqueza global (RETO; ESPERANÇA, 2014) e cerca de 8% do mundo habitado (LEACH, et al., 2009). É língua oficial de oito Estados – Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe, e Timor-Leste, possuindo todos eles plataformas marítimas. Pode-se ainda incluir Macau (China), além de Goa, Damão, Diu, Dadra e Nagar Haveli (Índia), onde o português é uma língua de uso (SOUSA GALITO, 2006).

Além disso, segundo dados da Bloomberg (MADEIRA, 2013), o português é a sexta língua mais utilizada para negócios internacionais. Na Internet, a língua

portuguesa é a quinta entre os idiomas mais utilizados, contabilizando 121 milhões de internautas, de acordo com o Internet World Stats<sup>3</sup>. Cabe ainda destacar os dados das mídias sociais, como o Facebook, onde o português possui o terceiro lugar, com 70 milhões usuários.

Posto a isto, a língua preenche um espaço entre seus sujeitos (HALL, 2006) – é instrumento promotor de uma identidade, que projeta em seus falantes (e os que nela veem potenciais) identidades culturais, ao mesmo tempo em que internalizam seus significados e valores, tornando-os parte de si mesmos. A língua portuguesa conjuga e mistura povos e culturas, assim como também diferentes línguas, criando sentidos novos e *nuances* (PFEIFER, 2011), como pode se observar abaixo.

### Quadro 2: As diversidades do português.

Angola	Brasil	Portugal	Moçambique	Timor
alambamento	Dote	dote	lobolo	barlaque
lavra	terra(s)	terra(s)	machamba	horta
machibombo	Ônibus	autocarro	chapa	microlete

Fonte: Instituto Camões (2011).

Vê-se, assim, que o fenômeno da lusofonia não elucida apenas um sentido linguístico, mas também identitário, materializados nas estabilidades de seus sujeitos e no mundo cultural lusófono que eles próprios habitam, ou, como demonstra Hall (2006), tornando-os ambos reciprocamente mais unificados.

A lusofonia é um complexo identitário, que tem na língua sua chave e na história seus laços a compartilhar. Conforme Hall (2006, p. 26) apresenta, “a identidade é realmente algo formado, ao longo do tempo, através de processos inconscientes e não algo inato, existente na consciência no momento do nascimento”. Deste modo, pode-se dizer que a identidade lusófona foi e é construída por aqueles sujeitos que a compartilham, dentro de suas peculiaridades culturais, dos seus interesses e da consciência de um passado comum.

<sup>3</sup> Para mais informações, ver Internet World Stats. Disponível em: <http://www.internetworldstats.com/stats20.htm>. Acesso em: 21 out. 2014.

Porém, Vamireh Chacon (2005) expressa como a língua não é, sozinha, o elemento de identidade, mas ao contrário, “não esgota a cultura, nem determina (sozinha) a civilização<sup>4</sup>, sequer é o único instrumento de afirmação e comunicação”. O caráter lusófono que o sujeito possui é, ademais, “uma enorme quantidade de igualdade de linguagens, sinais e registros de valores: os sons, os gestos, as danças, os números, as cores, as formas, as artes e ciências” (CHACON, 2005, p. 35).

Quando se desperta a identidade lusófona, tem-se reencontros e percepções. Não obstante, Brasil e Angola, sujeitos desse mundo lusófono, trazem de seu passado essa dimensão linguística como elemento importante para a determinação de suas relações. No âmbito cultural, social, diplomático, político e econômico, ambos os países enaltecem seus laços lusófonos (JORGE, 2011), sendo estes fundamentais para suas agendas internacionais.

Nesse sentido, a lusofonia é uma ferramenta geoestratégica e sociocultural, segundo José Marques de Melo (2010), pois promove a configuração de um “espaço geo-linguístico”, de promoção de políticas, de “continente material disperso pelo mundo”. Isto permite ao Brasil e Angola direcionarem um vetor de suas relações internacionais para este elemento identitário.

Ao se deparar com o fenômeno da lusofonia, deve-se observar suas potencialidades mais características. Identidade, cultura, língua: suas *nuances* conflagram construções, que são determinadas a partir das interações entre seus sujeitos, e são elas que determinam seus interesses e comportamentos.

## **Brasil e Angola: um breve histórico**

*“Da minha língua vê-se o mar.  
Da minha língua ouve-se o seu rumor,  
Como da de outros se ouvirá o da floresta  
Ou o silêncio do deserto”  
(Vergílio Ferreira)*

O mundo criado pelo português construiu uma relação entre a América Portuguesa e a África que se mantinha não somente com os negócios da metrópole, mas também com a autonomia das relações entre estas colônias. Embora os seus

---

<sup>4</sup> Entende-se, aqui, “civilização” como “mundo lusófono”.

processos de formação tenham sido distintos, o eixo Brasil-Angola não deixou de existir, e se manifestou de diferentes formas e orientações, ao longo do tempo.

Desde o século XVI, a América Portuguesa mantinha trocas comerciais com a terra de Luanda, fundada em 1576 por Portugal, como São Paulo da Assunção de Luanda. Essas principais trocas se davam pelo tráfico de escravos e pelo comércio da cachaça<sup>5</sup> e do tabaco (CURTO, 1999). O intercâmbio intelectual e político também existiam nessa ponte interatlântica, e a influência do Brasil sobre a região angolana, entre 1650 e 1700, era tão forte quanto de Portugal (PANTOJA; SARAIVA, 1999).

A cachaça, conhecida como *geribita* em angolano, foi o principal elemento das relações econômicas entre Brasil e Angola durante o século XVIII. Este produto era de tal relevância que chegou a ser tema de disputa com o vinho, única bebida alcoólica estrangeira até então predominante nos portos. Ao analisar o embate entre os comerciantes portugueses e brasileiros, José C. Couto associa a bebida alcoólica à obtenção de escravos, e conclui que foi, “esse conflito, resolvido apenas no final do século XIX, em favor da cachaça dos brasileiros” (CURTO, 1999, p. 70).

Já a influência política nesta época está atrelada à *transversalidade*<sup>6</sup> econômica no eixo Brasil-Angola, com a forte presença dos comerciantes (especialmente da Bahia e Pernambuco) nos negócios, em terras angolanas. Joseph C. Miller (1999) resgata a economia política do tráfico angolano e frisa a importância dos comerciantes brasileiros em Luanda, reforçando a influência política anteriormente citada. Em 1648, por exemplo, uma frota brasileira foi responsável pela expulsão dos holandeses de Luanda, comandada por Salvador Correia de Sá (MILLER, 1999, p. 15).

No século XVIII, a língua portuguesa já é ferramenta comercial e também parte dessa estrutura perpetrada pelo tráfico de escravos entre as colônias e metrópole. Com a descoberta das minas de ouro, uma dinâmica de “rede de trabalho” se compõe no interior da colônia africana, mas lusófonos são tidos como resistência à metrópole – os “lusó-africanos” (MILLER, 1999, p. 22 e 23), crioulos angolanos que

---

<sup>5</sup> “Do final de 1600 até a proibição do comércio de escravos ao sul do equador em 1830, a cachaça foi a mais importante bebida alcoólica importada pela capital colonial, permitindo aos comerciantes coloniais na terra de Vera Cruz adquirir, por meio dela, uma proporção significativa de cativos. Durante o século XVIII a cachaça foi o principal elemento das relações econômicas brasileiras com Angola. [...] A cachaça foi originalmente introduzida em Luanda por volta de 1650 pelos comerciantes coloniais brasileiros que procuravam uma entrada no comércio de escravos no oeste da África Central” (CURTO, 1999, p. 69).

<sup>6</sup> Refiro-me, aqui, à transversalidade como sinônimo de verticalização com ramificações (metrópole – colônias – comerciantes – tráfico, respectivamente). A mesma também pode ser vista como “estrutura”.

mantinham conexões com a economia colonial, proficiência em língua portuguesa e batismo cristão, mas opositores ao controle metropolitano e fraca lealdade à Coroa Portuguesa (MILLER, 1999, p. 20).

Da mesma forma, seja pela invasão holandesa, seja pelas tensões internas de cada colônia – o que comprometeria o tráfico de escravos para o Brasil no século XIX, por exemplo – as relações não deixaram de existir. Em conformidade, a independência do Brasil, em 1822, também repercutiu de maneira direta no outro lado do Atlântico:

“A independência do Brasil, em 1822, teve reflexos na Colônia de Angola. As relações triangulares que uniram Brasil e Angola, e estes dois a Portugal, foram modificadas. A sociedade angolana se dividiu entre grupos pró-independência, interessados na união angolana com o Brasil; e grupos pró-Portugal, que buscava manter a colônia como parte do império português.” (RIZZI, 2005, p. 22)

Entretanto, a colônia de Angola não foi anexada ao Brasil, e, neste contexto, há um esfriamento das relações entre eles. A política do Império brasileiro se regionaliza (CERVO, 2008), no sentido de se afirmar junto a seus vizinhos. O Brasil, ao se tornar independente de Portugal, passa por um período de redirecionamento de suas relações internacionais com a América, em que são delineadas as primeiras perspectivas de uma política externa voltada para o regional.

Portugal, em contrapartida, mantém a sua colonização em Angola, principalmente centrando a estrutura para a exploração de diamantes (SOUZA, *et al.*, 2011). O crescimento econômico da colônia angolana atinge um grande índice em finais da década de 1930, com a exportação de produtos como café, cana-de-açúcar, sisal e milho.

Este cenário de *cristalização* das relações entre Brasil e Angola se reproduz de modos diferentes em todos os níveis. De um lado, o esquecimento dos vínculos coloniais, a vir do Império o esforço de uma reconstrução “nacional” (SARAIVA; GALA, 2012), o que trouxe também, a longo prazo, a europeização nas letras, nas artes, na imigração; e, de outro, contudo atrelado ao primeiro, o desfalecimento do negro na história, contribuindo com o estranhamento e desconhecimento mais profundo das relações entre Brasil e Angola, até mesmo no âmbito acadêmico.

É somente depois da Segunda Guerra Mundial que há um reavivamento destes vínculos, quando a política externa brasileira empreende novos rumos e Angola adquire sua independência de Portugal.

### **Um salto: 1970 e a perspectivas sobre o Atlântico Sul**

O Brasil, sob uma ditadura civil-militar, reconhece a independência de Angola, em 11 de novembro de 1975. O General Ernesto Geisel, então presidente do Brasil, articulava uma política externa que tinha por objetivo dar continuidade ao fortalecimento do poder nacional, fazendo frente aos desafios internacionais e ao bilateralismo diplomático com os Estados Unidos. Assim, novas diretrizes são tomadas como estratégia, principalmente a aproximação com a África.

Shiguenoli Miyamoto e Williams Gonçalves (1993) relatam em seu estudo “Os militares na política externa brasileira: 1964-1984” que o Estado brasileiro vivia um quadro de novas moldagens, pragmática e responsável, enfrentando as dificuldades internas e externas após o “milagre econômico”. Este projeto decorria de uma descentralização sem perder o controle do poder político, para que “parcela desse poder permanecesse retido nas mãos de aliados confiáveis” (GONÇALVES; MYIAMOTO, 1993, p. 229).

Ao reconhecer como Governo Angolano o Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA), grupo apoiado por soviéticos e cubanos, o Governo Geisel demonstrou que o interesse nacional estava distante de qualquer questão ideológica. Como Márcia Maro da Silva (2007) demonstra, “havia a determinação de Geisel e de (Azeredo) da Silveira de reconhecer o vencedor das eleições em Angola independentemente de sua orientação ideológica” (SILVA, 2007, p. 16).

Este quadro, contudo, não é, significativamente, tão simples assim. Para Letícia Pinheiro (2007), no bojo do “pragmatismo responsável” de Geisel, a independência de Angola não foi tomada de modo automático, e, portanto, é necessário compreender os elementos que levaram a essa tomada de decisão, cujo processo transcorre de uma mudança política, em que até quatro meses antes se tinha um distanciamento de quaisquer relações ideologicamente ligadas ao marxismo, e que

depois reconhece um governo, inclusive, fortemente ligado a Fidel Castro (PINHEIRO, 2007, p. 84). A autora explica:

“não há dúvidas sobre a existência de fortes elementos a favorecer e, mesmo, tornar possível essa decisão nesse momento. Entre eles, a necessidade de abrir novos mercados de exportação para os produtos industrializados, com o objetivo de manter equilibrado o balanço de pagamentos num período em que os gastos com importação de petróleo haviam quadruplicado. Além disso, era preciso garantir o fornecimento de petróleo, de cuja exportação o país dependia em quase 80%, e para tanto, como veremos, um bom relacionamento com os países africanos tornara-se um requisito. Neste sentido, era crucial para o Brasil livrar-se do fardo de anos de apoio à política colonialista de Portugal adotando uma posição de indiscutível apoio ao processo de independência dos países africanos, a fim de estabelecer um novo tipo de relacionamento com o continente.” (PINHEIRO, 2007, p. 84)

Logo após a Independência de Angola, também no ano de 1975, começaria uma guerra civil entre os principais grupos políticos internos: o MPLA, então reconhecido pelo Estado Brasileiro como Governo de Angola; a UNITA (União Nacional para Libertação Total de Angola); e a FNLA (Frente Nacional para Libertação de Angola). A Guerra Civil angolana substituiu as eleições, e perdurou até 2002, quando as armas cessaram e foi instaurada uma república democrática.

No âmbito de tal processo de transformação da política externa brasileira em direção a um maior protagonismo global, o caráter diplomático do Brasil, fortalecido pela sua presença em organizações internacionais, refletiu-se em seu engajamento em participar das Forças de Paz da ONU em Angola, integrando operações de manutenção da paz (*peacekeeping operations*) (UNITED, 2003).

Uma dessas missões foi a *United Nations Angola Verification III*, a UNAVEM III. Ocorrida entre agosto de 1995 e julho de 1997, a UNAVEM III teve por objetivo apoiar o governo de Angola e a UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola) “a restabelecer a paz e lograr a reconciliação nacional” (UNITED, 2013).

O Brasil contribuiu com um batalhão de infantaria (800 homens), uma companhia de engenharia (200 homens), dois postos de saúde avançados (40 oficiais de saúde, entre médicos, dentistas, farmacêuticos e auxiliares de saúde) e aproximadamente 40 oficiais do Estado-Maior. Durante todo o período da missão, o

Brasil também forneceu uma média de 14 observadores militares e 11 observadores policiais<sup>7</sup>.

Os Acordos de Paz para Angola, firmados em 31 de maio de 1994, possibilitaram também a assinatura de um tratado de paz, conhecido como Protocolo de Lusaka. Firmado em 20 de novembro de 1994, foi o responsável por embasar as operações de paz da UNAVEM III. Sob supervisão das Nações Unidas, o Protocolo deveria concluir o processo eleitoral (iniciado em 1992) em Angola, implementar o cessar-fogo entre as partes envolvidas no conflito (o Governo e a UNITA) e garantir a vontade política de restabelecer a paz.

A força militar brasileira chegou a ser o maior contribuinte de tropas para a Missão, que durante quase dois anos foi a maior operação de paz das Nações Unidas (UNITED, 2013), o que surtiu efeitos na posição brasileira em operações de paz da ONU (em 1996, o país se tornou o quarto maior contribuinte de tropas). A UNAVEM III, em seu desfecho, acabou como uma operação sem sucesso<sup>8</sup>, e que, posteriormente, fora sucedida por outras operações da ONU para tentar restabelecer a paz no território angolano.

Assim, o Brasil, com as operações de paz da ONU em Angola, conquistou prestígio e aprofundou as relações em diversos âmbitos com seu parceiro lusófono, sobretudo ao se destacar no Atlântico Sul. O momento pós-guerra civil do Estado angolano fez com que os dois países lusófonos promovessem uma parceria que atendesse ao desenvolvimento econômico e social, almejando a paz pós-conflito (*peace bulding*), com ações de acordos diplomáticos e com trabalhos de reconstrução do país.

---

<sup>7</sup> Dados do site do Exército Brasileiro. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/unavem>. Acesso: 20 abr. 2014.

<sup>8</sup> "O mandato da UNAVEM III expirou em junho de 1997, e foi sucedida com a criação da MONUA (Missão de Observação das Nações Unidas em Angola), com uma força militar reduzida de apenas 1.500 homens. Após essa tentativa da ONU em restabelecer a paz no território angolano, existiram ainda mais duas operações, de naturezas distintas: o Escritório das Nações Unidas em Angola (UNOA) e a Missão das Nações Unidas em Angola (UNMA). A guerra civil em Angola só teve fim em 2002, com a morte do líder da UNITA, Jonas Savimbi". Fonte: <http://www.batalhaosuez.com.br/ForcasDePazAngolaUnavem> III.htm. Acesso em: 15 abr. 2013.

## A Política Externa Brasileira (2002-2014) e a lusofonia

O esforço do Brasil em possuir um protagonismo internacional se desenhou de diversos modos para a África. Por avanços e recuos, percebe-se que a política interna do Brasil, seu período de transição da ditadura civil-militar para a democracia, em 1985; as conjunturas econômicas dos anos seguintes, e a política externa de cada um dos governos pós-ditadura civil-militar – Sarney, Collor, Itamar, FHC, Lula e Dilma – influenciaram profundamente nas expectativas das relações internacionais entre Brasil e África, e, logo, Angola.

A linha da política internacional angolana depois da guerra civil que alastrou o país também contribuiu para o fortalecimento da agenda entre os dois países. O processo de crescimento econômico em Luanda acontece com o incentivo de políticas econômicas para o desenvolvimento – abertura do mercado para o capital externo, investimento de empresas estrangeiras (principalmente China e Estados Unidos), e um mercado orientado ao mercado internacional, com uma forte intervenção estatal (SOUZA, *et al.*, 2011).

Este cenário pós-guerra civil em Angola se mostrou propício para a política externa adotada pelo Brasil, a partir do Governo Lula (SARAIVA, 2012). O discurso de “cooperação entre iguais” fez despertar os vínculos identitários linguísticos para a *harmonização* de interesses nos dois lados do Atlântico. As relações entre Brasil e Angola passaram a ser ditadas pelo *soft/hard power* (GARCIA, *et al.*, 2012), do lado brasileiro, e pela recepção otimista, do lado angolano.

Ao se analisar este panorama, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)<sup>9</sup> surge como entidade de importância entre o Brasil e a África lusófona. É, pois, institucionalmente, que o Brasil se projeta a nível internacional, contribuindo para a difusão diplomática na CPLP, e se aproximando – estrategicamente – de seus Estados membros.

O histórico da Comunidade de Países de Língua Portuguesa se inicia em 11 de novembro de 1989, na cidade de São Luís (Maranhão), onde o então presidente

---

<sup>9</sup> “ A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CPLP é o foro multilateral privilegiado para o aprofundamento da amizade mútua e da cooperação entre os seus membros. Criada em 17 de Julho de 1996, a CPLP goza de personalidade jurídica e é dotada de autonomia financeira.” Fonte: <http://www.cplp.org/id-46.aspx>. Acesso em: 15 abr. 2013.

brasileiro José Sarney realizou o I Encontro de Países de Língua Portuguesa. Reuniram-se países africanos lusófonos, em que foi decidida a criação do Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP), com sede na Cidade da Praia, em Cabo Verde. Este Encontro teve a ausência de Angola, mas, anos mais tarde, culminaria na ratificação da CPLP como órgão que reúne oito Estados membros lusófonos.

A reflexão sobre este panorama opera no sentido de dar luz à outra faceta da lusofonia, ao contrário daquela “afetiva”, benevolente, exaltada, contemplada. A linguagem é uma ferramenta que estabelece símbolos, e toda comunicação possui significados. Pode ser que, assim, a interação entre atores, no discurso e na interlocução, fuja do plano da *horizontalidade*.

Após a CPLP se consolidar como entidade formal do mundo lusófono, a agenda internacional do Brasil para a África a manteve como referência importante de concertação política-diplomática, e para sua atuação em termos de cooperação técnica, exportação de bens e serviços, saúde e ciência, defesa e segurança, investimentos, fortalecimento institucional, aspectos do desenvolvimento e bem-estar humano e intercâmbio cultural. Não obstante, José Flávio Sombra Saraiva afirma que “a política africana do Brasil dos dois governos de Lula e do iniciante governo de Dilma utiliza a CPLP como uma plataforma de operação atlântica” (SARAIVA, 2012, p. 109).

A concertação diplomática da CPLP estende sua agenda para novos temas na atualidade. Uma dessas abordagens é a discussão sobre o potencial marítimo do Atlântico<sup>10</sup> para as parcerias comerciais, econômicas e de segurança. Alguns projetos dentro dessas áreas já foram incorporados em âmbito formal, como em recomendação do Conselho de Ministros da CPLP sobre os espaços oceânicos, em 2007 (ACCIOLY; MORAES, 2011, p. 124-125). É interessante ressaltar que, neste tema, há, continuamente, uma referência à “identidade marítima” lusófona.

Os condicionantes internos em Angola, por meio do processo de redemocratização, criaram expectativas no Brasil na “década de ouro do crescimento econômico na África” (SARAIVA, 2012, p. 97), ao longo da primeira década do século XXI. A lusofonia, sobretudo, constitui-se como elemento catalisador deste quadro,

---

<sup>10</sup> Este potencial já havia sido evidenciado, em 1986, com a iniciativa brasileira de criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, a ZOPACAS, durante a Assembleia Geral das Nações Unidas (CERVO, 2008).

facilitando o diálogo, o discurso diplomático, as parcerias institucionais, e, sem precedentes, a entrada de empresas multinacionais brasileiras em solo angolano.

Para José Flávio Sombra Saraiva, a confluência de vetores voltados para a África faz parte de “uma estratégia concertada dos interesses nacionais e seus protagonistas, particularmente dos empresários da expansão do capitalismo brasileiro e dos agentes da diplomacia” (SARAIVA, 2011, p. 98).

Amado Cervo (2008) destaca alguns aspectos que justificam essa inserção brasileira no continente africano. O primeiro deles é o *multiculturalismo*, como elemento de autenticidade e heterogeneidade na sociedade brasileira, que permitiu ao país dialogar e promover uma diplomacia por meio do discurso da cooperação, do cultivo de relações com todos os povos, beirando o universalismo. Neste plano, situa-se a língua, a historicidade, as práticas, a cultura, a identidade, enfim, a lusofonia como instrumento de política.

Em outro ponto, Cervo argumenta que o *multiculturalismo* não se constitui como aspecto único desse panorama. Ao contrário, este seria a base da realização de interesses concretos, derivados, principalmente do escopo das grandes empresas, com a industrialização e as exportações para a África. Tendo isto em vista, ele completa:

“A opção estratégica – Terceiro Mundo como mercado de manufaturados brasileiros – revela que o *multiculturalismo* não constitui uma ideologia da política exterior, a dominar seus objetivos e direções. Bem ao contrário, terceiro-mundismo e *multiculturalismo* veiculam interesses concretos e relevantes e preenchem requisitos de desenvolvimento nacional.” (CERVO, 2008, p. 294)

A ideia de “Atlântico Sul” agrega um valor geográfico, mas, sobretudo, geopolítico. Por essa visão, “a promoção da paz regional, o empurra para fora da área de potências militares estranhas e a cooperação para o desenvolvimento” (CERVO, 2008, p. 295) são componentes do Eixo Brasil-Angola.

As *relações políticas interatlânticas*, reafirmadas com grande força no início deste século, descobriram que o passado nunca fora tão importante, e permitiram que a aproximação entre Brasil e Angola se consolidasse em uma parceria bilateral que favorecesse o empresariado brasileiro (GARCIA, et al, 2012). Não somente se

destaca o capital brasileiro como base desse Eixo, como também o Governo angolano se mostra otimista por essa coalizão.

Ou seja, a identidade não é apenas um resultado histórico e cultural, compartilhado pelos seus agentes por simples afinidade, mas é, também, tomada como instrumento estratégico, componente de aproximação e inserção no espaço do outro. Por essa percepção, a lusofonia personifica negócios e valores para seus atores (indivíduos, Estados, governos, blocos políticos, empresas, etc.).

### **A lusofonia – identidade e poder**

A discussão sobre identidade provoca olhares múltiplos sobre o mesmo objeto. Isso se explica, principalmente, porque a identidade é um efeito de reconhecimento, de um olhar sobre o outro, e de um olhar sobre si mesmo. Quando se apresenta a relação entre identidade e poder, há também resultados múltiplos: domínio, interesses, dissensões e tensões.

Por possuir um leque teórico amplo, o conceito de identidade sofre interpretações distintas. Contudo, é possível observar que, ao aproximar as relações internacionais da lusofonia, e, por conseguinte, ao trabalho em questão, compreende-se que a dimensão identitária que a lusofonia agrega, também faz parte de um conjunto de elementos de uma agenda estratégica, que pode ser real, por ser real em sua consequência.

O Construtivismo, corrente que emerge como alternativa ao *mainstream* teórico das Relações Internacionais do final do século XX, compreende-se como uma perspectiva holista (sociedade constrói o agente, bem como também o é) e subjetivista (interação entre os agentes) que discute o peso das ideias para analisar a articulação entre os agentes e suas identidades nas relações internacionais. O significado dos elementos que emergem das relações sociais e o que eles representam para a sociedade reciprocamente são, num sentido ontológico, o que estabelece a realidade e como essa mesma realidade é modificada, por meio das ações humanas<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> A teoria construtivista é muito influenciada pela sociologia norte-americana, principalmente pelos interacionistas simbólicos. (BARNETT, 2008).

Alexander Wendt traz para o debate das Relações Internacionais uma teoria estrutural que discute como as relações sociais formam o interesse dos Estados, por meio de uma visão dialética de co-constituição da agência e estrutura (WENDT, 1992). Assumindo uma perspectiva Estado-cêntrica a despeito das teorias clássicas<sup>12</sup>, as quais concebiam o Estado como uma verdade a-histórica, Wendt define-o como um agente construído socialmente (SARFATI, 2005, p. 264). Não obstante a isso, o interesse dos Estados também pode ser determinado pelo processo de construção de sua identidade.

Nesse sentido, para Wendt (1992), a identidade contribui para a construção dos interesses dos Estados, e se torna real quando seus agentes interagem. A identidade lusófona é, inspirada pela percepção de Wendt, uma variável determinante das interações/relações entre os seus agentes. Ademais, Brasil e Angola são sujeitos que se relacionam de modo a consolidar interesses, em que consubstanciam os significados criados por meio de um processo de cooperação, de articulação e de ações sociais cujas construções são capazes de criar expectativas.

Cabe incluir à reflexão o conceito de José Flávio Sombra Saraiva (2012) sobre a questão da identidade lusófona. A "África parceira do Brasil atlântico" é um conceito que explicita a característica dessas relações, nos últimos anos: aqui, identidade (e valor) e interesses não são antagônicos, mas sim se alinham às oportunidades materiais. Afinal,

"Incluimos a África em nossas agendas prioritárias. É hora para rever projetos e interesses dirigidos apenas por razões da política interna egoísta. Grupos se organizam em torno de temas como a diversidade cultural, a revisão da história nacional ou do papel dos africanos na reconstrução cidadã. A África é de interesse e valor na agenda externa do Brasil, seja comercial, diplomática, de barganha ou solidariedade com ação política." (SARAIVA, 2012, p. 127)

Ao realizar uma reflexão sobre essas interpretações, pode-se pensar a lusofonia como um fenômeno que perpassa os campos simbólicos, representativos, e se materializa em instrumento, em uma esfera identitária capaz de prover objetivos, transformar, sujeitar. O espaço em que se assume pode criar relações subjetivas, causais, efetivas e de poder.

---

<sup>12</sup> As teorias consideradas clássicas nas Relações Internacionais são o Realismo e o Liberalismo. (SARFATI, 2005).

O Eixo Brasil-Angola, que movimenta capital e pessoas, expressa entusiasmos financeiros, comerciais, políticos, culturais, e em outros campos mais. Quando são importados, de um para o outro, canais de TV, novelas, filmes, marcas, artistas, jornais, revistas, música, literatura, conteúdo midiático, sem contar matérias-primas, bens e serviços, atribui-se um peso maior à língua, pela facilidade de inserção, e capacidade de possuir valor de mercado.

“Em Angola, graças às parabólicas que recebem os sinais das emissoras brasileiras Globo e Record, elas não perdem um capítulo. As novelas brasileiras são, de longe, os programas de maior sucesso. Mais do que apenas entreter os telespectadores africanos, os seriados brasileiros são usados por muitos como referência sobre o que vestir. Por isso, Cristina e Inês precisam ficar atentas ao figurino. ‘A blusa que eu comprei é igual à da Ellen’, observa Inês, referindo-se à personagem interpretada pela atriz Taís Araújo. Nas ruas do Brás, os lojistas também confirmam a influência das novelas na escolha do que comprar. ‘Tudo o que as atrizes da Globo estão usando as angolanas levam’, diz a dona de uma loja do Brás. ‘Hoje em dia, o que mais sai são as roupas da Ellen e da Leona (interpretada por Carolina Dieckmann)’.” (BORGES, 2007)

A *cooperação*, em termos de política internacional, tem sido a prerrogativa das relações entre Brasil e Luanda nos últimos anos. A lusofonia faz parte desse cenário, cujo ponto focal foi a internacionalização das empresas multinacionais brasileiras em Angola. A *cooperação Sul-Sul* (GARCIA, *et al.*, 2012), em sua dimensão, contribuiu para consubstanciar interesses, e fortalecer o capital brasileiro nessa ponte interatlântica.

As realidades de Brasil e Angola são distintas, o que começa pelas suas dimensões. E as assimetrias não se estendem apenas a aspectos físicos e geográficos; mas se enaltecem em termos de concertação política: quando a “solidariedade” transpassa a condicionalidade de relações de poder, em que o maior se sobrepõe e empodera seus atores.

A lusofonia contribuiu para que essa *cooperação* tomasse sentidos plurais, inclusive hierárquicos. Os seus efeitos, como componente identitário, geram facilidades a quem lhe promove, e revelam certo ciclo vicioso, dependente, nesse quadro angolano, onde os vínculos podem ser importantes para o crescimento e desenvolvimento. Por conseguinte, o plano identitário agrega uma *concepção*

*ideológica*, que pode funcionar como instrumento de dominação, porquanto agir por meio do convencimento e da coerção<sup>13</sup>.

Fernando Venâncio (2011), escritor e crítico português, desenvolveu interessantes estudos sobre a língua portuguesa. A lusofonia é, segundo ele, uma utopia no imaginário dos que a promovem como "unidade", e representa apenas "o reino da falácia" (VENÂNCIO, 2011). Essa perspectiva esbarra, em contrapartida, com a ideia de luso-tropicalismo, tão trabalhada por Gilberto Freyre:

"Ora, o que denominamos *civilização lusotropical* não é, biossocialmente considerada, senão isto: uma cultura e uma ordem social comuns à qual concorrem, pela interpenetração e acomodando-se a umas tantas uniformidades [...]. Vê-se assim que é um conceito, o sociológico, de civilização lusotropical, de cultura e ordem social lusotropicals, que ultrapassa o apenas político ou retórico ou sentimental de comunidade *lusobrasileira* ou *lusíada*." (FREYRE, 1958, p. 37)

A trajetória da lusofonia através da entidade tempo também é discutida por Alfredo Margarido, poeta e escritor português, e outro crítico dessa ideia lusófona. Margarido trata em sua obra "*A lusofonia e os lusófonos: Novos mitos portugueses*" (2000) do papel da lusofonia para Portugal, sendo ela distante do sinônimo de integração, mas sim ferramenta ideológica para os lusos recuperarem seu espaço no Atlântico. Como o escritor defende,

"a lusofonia é apenas o resultado da expansão portuguesa e da língua que esta operação teria espalhado generosamente pelo mundo fora. Ou seja, seria menos o resultado de um projecto, do que a consequência inesperada de uma maneira particular de circular pelo mundo." (MARGARIDO, 2000, p. 13)

Em um segundo ponto da obra, Margarido sinaliza um novo tipo de "colonialismo", forjado por meio desse imaginário de "identidade" e "elo histórico". Ele completa:

"O meu intuito era muito simples: quis mostrar como nos recusamos, quer como colectividade, quer como indivíduos, a analisar de maneira sistemática as técnicas utilizadas para tratarmos os Outros. O discurso "lusófono" actual limita-se a procurar dissimular, mas não a eliminar, os traços brutais do passado. O que se procura de facto é recuperar pelo menos uma fracção da antiga hegemonia portuguesa, de maneira a manter o domínio colonial,

---

<sup>13</sup> Essa reflexão se inspira nos conceitos explorados por Antonio Gramsci, principalmente em seus Cadernos do Cárcere. Gramsci contribuiu para a construção da análise teórica sobre a lusofonia neste estudo.

embora tendo renunciado à veemência ou à violência de qualquer discurso colonial.” (MARGARIDO, 2000, p. 76)

Para o debate sobre a lusofonia, José Eduardo Agualusa, jornalista e escritor angolano, não poderia ser esquecido. Sua perspectiva, alinhada a uma reflexão crítica sobre a identidade lusófona, mostra que há discrepâncias e falta de entendimento entre brasileiros, portugueses e africanos no “projeto” lusófono. Trata-se de uma discussão sobre o pós-colonialismo português, cujo argumento diz que a “partilha” de uma língua tem um nível político, das relações de poder entre os povos.

“Segundo o autor (Agualusa), tal política não pode desenvolver-se enquanto Portugal continuar, numa atitude envolta dum neocolonialismo utópico, a não reconhecer a centralidade de África e do Brasil na projeção internacional da língua portuguesa. Mas fica também a ideia de que a identidade lusófona é mais do que uma essência, ou uma política, é uma descoberta emocional e pessoal que dá sentido a um encontro casual entre duas pessoas, embora esse sentido seja criado através de imagens míticas e fantasias vindas do passado.” (SEIXAS, 2007, p. 147)

Visto que a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) ou o próprio PALOPS (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa) são fóruns multilaterais de países de mesma língua, e que também reúnem outros países que tenham algum tipo de afinidade (pequeno contingente populacional falante ou observadores parceiros), o significado da lusofonia se torna ainda mais complexo. Isso demonstra o potencial desse instrumento para a articulação de diálogo, entendimento e acordos, e o faz mantenedor de balança de poder nas relações internacionais, mesmo com suas próprias contradições (ao pertencer a lugares diferentes) e com as tensões que ocasiona.

Assim, a lusofonia se constitui como instrumento importante para formulação de agenda, de concertação político-diplomática, de suporte estratégico para o comércio, políticas sociais, institucionais e de governança. A identidade é reflexo das construções as quais lhe acometem, e pode gerar ambiguidades e disparidades, que precisam ser observadas.

## Considerações Finais

*“No fundo, não estás a viajar por lugares, e sim por pessoas.”*  
(Mia Couto)

A relação entre Brasil e Angola tomou direções distintas ao longo de sua ligação histórica. Por avanços e recuos, a ponte interatlântica entre os dois países se caracterizou e hoje vive um novo período de sua história, que pode ser visto como um momento de esfriamento das relações entre ambos.

Este fato pode ser explicado pelo discreto recuo do Governo brasileiro, durante o mandato de Dilma Rousseff, com relação à Angola. Antes, a conjuntura apresentava uma atuação assídua do Governo (Lula) em terras angolana<sup>14</sup>, principalmente para a internacionalização das empresas multinacionais brasileiras. Diversas questões, que aqui não cabem, podem explicar este novo cenário, mas sinalizam para uma tendência do Governo em priorizar questões domésticas e regionais.

Essa perspectiva demonstra um dos desafios mais profundos que a lusofonia, como instrumento de agenda política, enfrenta: a descontinuidade. Ela ainda é difusa e imprecisa, o que confere a seu lado – o qual pode provir projetos e políticas sociais e educacionais que promovam a língua – inúmeras dificuldades. Se há o recuo das relações que lhe resgatam, há poucos incentivos e iniciativas para trabalhá-la.

Uma questão recorrente, que também é considerada um desafio para a lusofonia, é o próprio desconhecimento do que esse instrumento abrange. Esse é um ponto que acompanha a discussão sobre a identidade lusófona desde muito antes, no Brasil.

O ex-embaixador brasileiro em Angola, Alexandre Addor Neto (2010), entende que esse fato é, sobretudo, parte da negação da herança africana. Addor Neto também chama atenção para uma discussão essencial sobre a lusofonia: como fazer com que esta seja uma ferramenta que conviva com outras culturas, sem deslegitimar as etnias e peculiaridades de povos que estejam no mesmo espaço do português. No

---

<sup>14</sup> Em todo o seu mandato, a presidenta Dilma Rousseff esteve em Angola apenas uma única vez, enquanto o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva esteve no país três vezes. Para mais informações sobre as viagens presidenciais de Dilma e Lula, ver dados da BBC: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/02/140212\\_viagens\\_dilma\\_ms.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/02/140212_viagens_dilma_ms.shtml). Acesso em: 16 abr. 2013.

caso específico de Angola, que passou por uma guerra civil que gerou crises identitárias como nação, em suas raízes mais profundas, essa questão passa a ser um obstáculo.

“O que proponho é que, ao lado dessa reflexão histórica, que é também uma reflexão sobre o Brasil, que não está isolado, mas profundamente ligado aos outros frutos ou brotos da presença portuguesa no mundo, haja um empenho para que o brasileiro comum, cada um de nossos cidadãos, tenha uma ideia mais precisa sobre essa ligação fraterna; que ele não apenas passe a valorizar teoricamente a sua herança africana, mas que tenha marcas dessa herança do outro lado do Atlântico no seu cotidiano. [...] Se tivermos em nosso país, nos meios de comunicação, nas casas de espetáculos e nas galerias, para nossos irmãos de língua e de raízes históricas, uma pequenina parte do que recebemos dos Estados Unidos e da Europa, será um enorme avanço, para nosso enriquecimento cultural e como abertura de mercado para manifestações culturais e artísticas desses países.” (NETO, 2010, p. 8)

A presença das empresas multinacionais brasileiras em Angola também cria impasses nessa parceria lusófona. As críticas à atuação das empresas no território angolano reúnem casos e denúncias de violação de direitos humanos, devido a irregularidades nas condições de trabalho da classe operária e ao descaso com políticas sociais que atinjam a população e o desenvolvimento humano local.

A construção democrática, tanto no Brasil, quanto em Angola, sofre com esses antagonismos, com essa dicotomia entre cooperação e interesses. As contradições sociais estão demarcadas em ambos os países lusófonos, e repensar a política internacional interatlântica sem trazer para o diálogo políticas que contribuam para soluções desses problemas é uma das dificuldades que a comunidade lusófona mais enfrenta.

Joveta José nos mostra (2011) que Angola se fortaleceu depois do fim da guerra civil com sua presença em espaços regionais e multilaterais, equilibrando seus objetivos com articulações externas. Um exemplo disso é a sua participação na União Africana (UA) e na própria Organização das Nações Unidas (ONU). A descontinuidade da CPLP, porém, poderia criar instabilidades que não condizem com este novo momento do país (JOVETA, 2011).

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa possui uma estrutura institucional que a consolidou como espaço multilateral, de diálogo e cooperação. Ela necessita, porém, caminhar com mais profundidade para permanecer sólida,

trabalhar em projetos que atinjam políticas sociais em seus países membros, e também servir como organização que monitore e transforme as normas em ação.

Deste modo, a CPLP pode representar “um sim e um ainda não”. Como fórum multilateral, ela ainda tenta avançar em termos de *enforcement* no sistema internacional, já que os próprios países membros mantêm uma relação de dependência com os países mais desenvolvidos (CERVO, 2008, p. 295). A CPLP caminha a fim de ser mais pragmática (SARAIVA, 2012, p. 114), por meio de avanços jurídicos e práticos em sua atuação.

A “*Declaração sobre Cooperação, Desenvolvimento e Democracia na era da Globalização*”, incluída em comum acordo no âmbito normativo da CPLP, em 2000, é um exemplo importante da relevância de pautas que superem os quadros sociais dos países membros. Essa declaração versa sobre iniciativas diante de crises políticas – ainda em curso em alguns países, como por exemplo, em Guiné Bissau –, e que, por isso, tem um caráter social, democrático, e comprometido com o desenvolvimento humano.

As relações políticas interatlânticas, reafirmadas com grande força no início deste século, descobriram que o passado nunca fora tão importante, e permitiram que a aproximação entre Brasil e Angola se consolidasse em uma parceria bilateral que favorecesse o empresariado multinacional brasileiro (GARCIA, *et al*, 2012). Não somente se destaca o capital brasileiro como base desse Eixo, como também o Governo angolano se mostra otimista por essa coalizão.

O otimismo do capital em Angola não vem somente do Brasil, mas também – e principalmente, da China (GARCIA, *et al*, 2012, p. 12), o que sinaliza a importância desse crescimento econômico com a presença externa. Quanto a isto, Francisco Adjacy Farias (2011) nos mostra alguns dos elementos relevantes para esta perspectiva, e aponta que é necessário manter atenção às consequências.

“[...] as riquezas naturais do país, mormente as reservas de diamantes e petróleo, e a conflituosa situação dos angolanos em razão das constantes guerras que assolaram o país, gerando dificuldades de diversas ordens para edificação do Estado e construção da nacionalidade. A situação de Angola ilustra bem as motivações que levam o capital mundial à África e suas consequências.” (FARIAS, 2011, p. 308)

Saramago disse, certa vez, que “não há uma língua portuguesa”, mas sim “há línguas em português”. Esses sentidos implicam em muitos desdobramentos e direções para seus atores, falantes, ouvintes. Tudo isso faz da lusofonia um instrumento a ser observado, porquanto ela for parte desse mundo de disputas e incertezas, isto é, de um elemento que vem e vai do Brasil à Angola, sem silêncio.

## Referências Bibliográficas

ABC, Agência Brasileira de Cooperação. **Projetos de Cooperação Sul-Sul: Angola**. Ministério das Relações Exteriores. Governo do Brasil. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa?intIdTipCooperacao=1&intIdPais=12>. Acesso em: 03 de abr. 2013.

ABC, Agência Brasileira de Cooperação. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 2010. Disponível em: [www.abc.gov.br/api/publicacaoarquivo/328](http://www.abc.gov.br/api/publicacaoarquivo/328). Acesso em: 03 de abr. 2013.

AGUALUSA, J. E.. **À propos de la lusophonie**. Lisboa, Público, 7 de dez. 1997. Disponível em: <http://www.ciberduvidas.com/antologia.php?rid=574>. Acesso em: 29 de jan. 2014.

BARBOSA, A. T.. **Relações Luso-brasileiras: passado, presente e futuro**. Centro de estudos da população, economia e sociedade da Universidade do Porto. Porto, 28 de set. 2010. Disponível em: <http://www.cepese.pt/portal/investigacao/workring-papers/relacoes-externas-de-portugal/relacoes-luso-brasileiras-passado-presente-e-futuro/Relacoes-luso-brasileiras-passado-presente-e.pdf>. Acesso em: 12 de mar. 2013.

BITTENCOURT, M.. As relações Angola-Brasil: referências e contatos. In: CHAVES, R.; MACEDO, T.; SECCO, C. (Orgs.). **Brasil-África: como se o mar fosse mentira**. Maputo: Imprensa Universitária/Universidade Eduardo Mondlane. 2003. p. 87-116.

BORGES, J. Das novelas brasileiras ao mercado popular da África. São Paulo, Repórter Brasil, 6 de abr. 2007. Notícias. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/2007/04/das-novelas-brasileiras-aos-mercados-populares-da-frica/>. Acesso em: 18 de abr. 2014.

CAMÕES, Instituto. **Aspectos da Lusofonia: A Língua Portuguesa. Elo de Integração**. In: COLÓQUIO SEMINÁRIO DE TRADUÇÃO E INTERPRETAÇÃO (SUED), DEPARTAMENTO LUSO-BRASILEIRO SALA DE CONFERÊNCIAS KS II. 70p. 20 out. 2011. *Atas...* Heidelberg: Universidade de Heidelberg. 2011.

CERVO, A.. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros.** São Paulo, Saraiva. 2008.

CHACON, V.. **A Grande Ibéria – Convergências e divergências de uma tendência.** São Paulo: UNESP. 2005.

COX, R. "Social Forces, States, and World Orders: beyond international relations theory". **Millennium: Journal of International Studies**, v. 10, n. 2, pp. 126-155, 1981.

CURTO, José C.. Vinho verso Cachaça – A luta Luso-Brasileira pelo Comércio do Álcool e de Escravos em Luanda, c. 1648-1703. In: PANTOJA, Selma; SARAIVA, José Flávio Sombra (Orgs.). **Angola e Brasil nas rotas do Atlântico Sul.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1999. p. 60-97.

DE CARIA PATRÍCIO, R. C.. **Portugal-Brasil: Um Diálogo de Mais de 500 Anos. Revista População e Sociedade.** Porto: Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade da Universidade do Porto, 2008.

FREYRE, G.. **Integração portuguesa nos trópicos.** Lisboa: Junta de Investigações do Ultramar, Centro de Estudos Políticos e Sociais. 1958.

GARCIA, A. S.; FONTES, C.; KATO, K.. A história contada pela caça ou pelo caçador? Perspectivas sobre o Brasil em Angola e Moçambique. Rio de Janeiro: Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul. 2011.

GONÇALVES, W.. **Convergências, cooperação e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.** In: XII CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE LISBOA - DEMOCRACIA E INTEGRAÇÃO NO ESPAÇO DE LÍNGUA PORTUGUESA: 1974 – 1994. 10p. 1994. Lisboa. *Anais...* Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais. 1994.

GONÇALVES, W.; MIYAMOTO, S. Os Militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984. **Estudos Históricos.** Rio de Janeiro: vol. 06, n.12, 1993, p. 211-243.

HALL, S.. **A identidade cultural na pós-modernidade.** Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HOBSBAWM, E.. **Era dos extremos.** São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Ponte Sobre Atlântico – Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento.** Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2012.

\_\_\_\_\_. **Parceria prevê estudos conjuntos em Brasil e Angola.** IPEA, Brasília, 28 jun. 2010. Notícias. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1462](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1462). Acesso em: 29 mar. 2013.

JORGE, N. R. O Brasil, o Atlântico Sul e a África Lusófona. ACIOLY, L.; MORAES, R. F. de. (Orgs.). In: **Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais: Visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia**. Brasília: IPEA, 2011.

JOVETA, J.. **A política externa de Angola: novos regionalismos e relações bilaterais com o Brasil**. Dissertação. Porto Alegre, 2011.

KRAYCHETE, E. S.; PESSINA, M. E. H.; LESSA, E. A.; NASCIMENTO, M. de F.. **Cooperação Sul-Sul Angola e Brasil: Um primeiro estudo de caso**, 2013. Disponível em: <<http://www.elobrasil.org.br/texto/coopera%C3%A7%C3%A3o-sul-sul-angola-e-brasil-um-primeiro-estudo-de-caso>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

LEACH, M.; MENDES, N. C.; SILVA, A. B. da; XIMENES, A. C.; BOUGHTON, B. **Understanding Timor-Leste Conference**. Universidade Nacional Timor-Lorosa'e. Dili: Timor-Leste Studies Association, 2009.

LOPES, C.. **Entre o Regional e o Global. O Mundo em Português**, Lisboa, nº 45-47, jul-ago. 2003. Seção Dossier CPLP: Entre Perspectivas e Realidades. Lisboa: Príncipe e Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais. Disponível em <http://www.ieei.pt/publicacoes/artigo.php?artigo=526> . Acesso em: 11 mar. 2013.

MADEIRA, M.. **Há 244 milhões de falantes de português em todo o mundo**. Público, Lisboa, 28 de out. 2013. Cultura. Disponível em: <http://www.publico.pt/cultura/noticia/ha-244-milhoes-de-falantes-de-portugues-em-todo-o-mundo-1610559>. Acesso em: 25 abr. 2014.

MARGARIDO, A.. **A Lusofonia e os Lusófonos: Novos Mitos Portugueses**. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas. 2000.

MELO, J. M. de. **Síndrome da parentela geopolítica: os impasses da lusofonia no mundo globalizado**. Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação. São Paulo, v.33, n.2, p. 33-49, jul./dez. 2010.

MILLER, Joseph C.. A Economia Política do Tráfico Angolano de Escravos no Século XVIII. *In*: PANTOJA, Selma; SARAIVA, José Flávio Sombra (Orgs.). **Angola e Brasil nas rotas do Atlântico Sul**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1999, p. 11-67.

MYIAMOTO, S.. **Geopolítica do Brasil: algumas considerações**. Campinas: Dep. de Ciências Políticas/UNICAMP, 2002. Disponível em: [http://www.academia.edu/1756942/Geopolitica\\_do\\_Brasil\\_algumas\\_consideracoes](http://www.academia.edu/1756942/Geopolitica_do_Brasil_algumas_consideracoes)

NETO, A. A. **As relações entre Brasil e Angola**. In: O MUNDO QUE O PORTUGUÊS CRIOU. Resenha. Fundação Joaquim Nabuco, 2010.

PALMEIRA, J. Abertura. **Revista Acolhendo a Alfabetização nos Países de Língua Portuguesa**, Brasil, São Paulo, v. 1, n. 11, pp.05 – 08, set. 2011. Disponível em: <http://www.acoalp.net>. Acesso em: 29 mar. 2013.

PANTOJA, S.; SARAIVA, J. F. S.. **Angola e Brasil nas Rotas do Atlântico Sul**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1999.

PENNA FILHO, P.; LESSA, A. C. M.. **O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil**. Rio de Janeiro: Estudos Históricos, n. 39, jan.-jun. 2007. p. 51-58.

PESSOA, F.. A Língua Portuguesa. **Obras de Fernando Pessoa**. Lisboa: Assírio & Alvim, 1997. p. 73, 149; 150, 152.

\_\_\_\_\_. **Obras de Fernando Pessoa**. Lisboa: Porto, Lello & Irmão Editores. v. 3. 1986.

PFEIFER, S. M.. "O que quer? O que pode esta língua?" – Reflexões e provocações acerca do conceito de Lusofonia. *In*: Instituto Camões. **Aspectos da Lusofonia: A Língua Portuguesa. Elo de Integração**. 70p. 20 out. 2011. *Atas..* Heidelberg: Universidade de Heidelberg. 2011.

PINHEIRO, L. A. "Ao vencedor, as batatas!": o reconhecimento da independência de Angola. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n. 39, jan.-jun. 2007. p. 83-120.

RETO, L. A.; ESPERANÇA, J. P.. **Potencial Económico da Língua Portuguesa**. *In*: Exposição Potencial Económico da Língua Portuguesa, 2014. Parlamento Europeu: Camões Instituto da Cooperação e da Língua. 17 – 21 fev. 2014.

RIZZI, K. R. **Relações Brasil-Angola no pós-Guerra Fria: os condicionantes internos e a via multilateral**. Porto Alegre, ago. 2005.

SARAIVA, J. F. S.. **África parceira do Brasil Atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SARAIVA, J. F. S.; GALA, I. V.. **O Brasil e a África no Atlântico Sul: uma visão de paz e cooperação na história da construção da cooperação africano-brasileira no Atlântico Sul**. 2012. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/aladaa/sombra.rtf>. Acesso em: 09 nov. 2013.

SARFATI, G.. **Teoria das Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SEIXAS, E. C. do N.C. **Discursos Pós-coloniais sobre a lusofonia: comparando Agualusa e Saramago**. Natal: Cronos, v. 8, n. 1, p. 131-155, jan./jun. 2007.

SILVA, M. M. da. **A independência de Angola**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

SOUSA GALITO, M. de. **Impacto económico da Língua Portuguesa enquanto língua de trabalho**. Outubro, 2006. Disponível em <https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000040001-000041000/000040091.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2013.

SOUZA, A. I. e R. de; SILVA, D. F. G. da; DILMANN, M.; GUEDES, M. S.; LEITE, S. C.. **Guerra Civil e o Desenvolvimento em Angola**. Anápolis, Revista Eletrônica de Economia da Universidade Estadual de Goiás – UEG, jul./dez. 2011. v. 7, n. 2, p. 1-21. Disponível em: <http://www.nee.ueg.br/seer/index.php/economia/article/viewFile/432/348>. Acesso em: fev. 2014.

TAUTZ, C.; SISTON, F.; PINTO, J. R. L.; BADIN, L.. O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário. *In*: BECKER, B. K.; MENDES, C.; BUARQUE, C.; SACHS, I.; COSTA, J. F.; DOWBOR, L.; SALAMA, P. (Org.). **Os anos Lula: Contribuição para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

UNITED, Nations. **Glossary of Humanitarian Terms**. Nova York: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. 2003. Disponível em: <http://un-interpreters.org/glossaries/ocha%20glossary.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013.

UNITED, Nations Department of Public Information. **United Nations Angola Verification Mission III**. Nova York: United Nations, 2013. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unavem3.htm>. Acesso em: 10 out. 2013.

VALENTIM, J. P.. **Lusotropicalismo e lusofonia: uma perspectiva psicossocial**. Via Latina, 2005. v. 2, p. 67-73.

VENÂNCIO, F.. **O reino da falácia**. Lisboa, Ler, 1 de set. 2011. p. 36-40. Disponível em: [http://issuu.com/roquedias/docs/ao90\\_reino\\_da\\_falacia](http://issuu.com/roquedias/docs/ao90_reino_da_falacia). Acesso em: 10 de maio. 2014.

VILA MAIOR, D.. **Fernando Pessoa: um diálogo com a lusofonia**. 2008. Disponível em: [http://iberystyka-uw.home.pl/pdf/Dialogos-Lusofonia/Coloquio\\_ISII-UW\\_36\\_VILA-MAIOR-Dionisio\\_Fernando-Pessoa-Um-dialogo-com-a-Lusofonia.pdf](http://iberystyka-uw.home.pl/pdf/Dialogos-Lusofonia/Coloquio_ISII-UW_36_VILA-MAIOR-Dionisio_Fernando-Pessoa-Um-dialogo-com-a-Lusofonia.pdf). Acesso em: 01 ago. 2013.

WENDT, A.. **Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics**. International Organization, v. 46, Spring, pp. 391-425, 1992.

WENDT, A.. **Collective Identity Formation and the International State**. American Political Science Review, v. 88, n. 2, pp. 384-396, 1994.

Recebido em: 30/09/2014  
Aprovado em: 28/12/2014

## Promoção de envelhecimento ativo: o caso da Universidade Sênior de Mafra

Katia Cristina Leal da Silva<sup>1</sup>

### Resumo

Com a intensificação do envelhecimento, o crescimento das pessoas com mais de 65 anos na sociedade portuguesa leva a uma preocupação crescente com a qualidade de vida dessa faixa etária que também é compartilhada pelos meios de comunicação. Nesta perspectiva, a pesquisa analisa a sua qualidade de vida, os laços familiares, a sociabilidade e as oportunidades de participação social são de particular relevância. Os resultados permitiram concluir que há participação coletiva e profissionalismo. Enquanto uma política interna de inclusão social há consciência dos objetivos e desafios de aprender a trabalhar com pessoas com 65 ou mais anos.

**Palavras-chave:** Envelhecimento. Envelhecimento ativo. Universidades seniores.

### Introdução

Conforme análises dos dados do Instituto Nacional de Estatística/INE - Censos 2001 e 2011 a população com 65<sup>2</sup> ou mais anos em Portugal tem aumentado, significativamente. O fenômeno do envelhecimento nos convida a dialogar, para encontrar possíveis condições apropriadas para uma velhice mais saudável, produtiva e autônoma. As universidades da terceira idade ou universidades seniores vem cumprindo este papel social desenvolvendo projetos de inserção social sendo assim fundamental, não somente para desmistificar a imagem negativa da velhice, mas também valorizar uma população que muda e diversifica. A Universidade Sênior de Mafra vem desenvolvendo este trabalho com compromisso social, na promoção do envelhecimento ativo. Neste sentido, um dos objetivos deste artigo é contribuir para gerar discussões sobre a importância desta universidade como um instrumento de política de proteção social, promotor do envelhecimento ativo e da inclusão social de pessoas que permanecem orientadas para a vida, depois dos 65 anos.

---

<sup>1</sup> Geógrafa pela Universidade Estadual da Paraíba. Mestre em Sociologia da Família e Doutoranda em Sociologia das migrações pelo Instituto Universitário de Lisboa-ISCTE/IUL. Especialista em educação etnicorracial e gênero no Brasil

<sup>2</sup> A idade legal da reforma em Portugal era a partir dos 65 anos, em 2016 passa a ser 66 anos e 2 meses. Há também reformas antecipadas em que, por um lado, o cidadão sofre penalizações no seu salário de aposentado e, por outro lado, tem como objetivo oferecer um lugar ao jovem no mercado de trabalho. Através dos dados estatísticos da PORDATA, em 2012, a média de pedido de reforma/antecipada ficou entre os 60,1 anos.

Após uma introdução, o referencial teórico faz um breve resgate das principais características da população do século XXI, referente ao envelhecimento mundial seguida de uma análise social sobre o envelhecimento ativo em Portugal. Na sequência reúne uma leitura analítica da caracterização da história das universidades da terceira idade ou universidades seniores, a escolha da pesquisa de campo como um espaço de investigação científica e a história da fundação da Universidade Sênior de Maфра com seu compromisso social com pessoas com 65 ou mais anos.

### **O envelhecimento mundial, uma das principais características do século XXI**

Os países da União Européia, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) assistiram a uma intensificação da industrialização e da urbanização obedecendo “às forças liberalizadoras do progresso” (TORRES-RIOSECO, 1970, p. 117). Estas mudanças impulsionaram a entrada das mulheres no mercado de trabalho e proporcionaram alterações profundas nas “relações familiares e entre gerações” (SARACENO, 1995, p. 33). Reflexo dessas mudanças registra-se, uma significativa baixa no índice de fecundidade diminuindo o índice de nascimento (TORRES-RIOSECO, 1970, p. 118) intensificando também o envelhecimento da população mundial que é uma das das principais características do século XXI. Devemos também lembrar que a melhoria geral nos cuidados de higiene e de saúde, os avanços da medicina mediante o controle de doenças infectocontagiosas, a melhoria da qualidade de vida, as novas tecnologias e também uma crescente urbanização resultaram num aumento da esperança média de vida dos indivíduos trazendo ao mesmo tempo grandes transformações econômicas, políticas, sociais e culturais nas relações entre pessoas dos mais variados grupos etários (KALACHE; VERAS; RAMOS, 1987).

Foi realizada no ano de 2002 na Espanha, em Madrid, a II Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento no intuito de tratar os desafios trazidos pela mudança demográfica tendo como um dos principais resultados, o envelhecimento da população. Foram planejados como objetivos de políticas inovadoras para fazer face ao envelhecimento demográfico mundial, o envelhecimento ativo. Sendo assim foi apresentado um Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento cujo objetivo era

promover a integração entre envelhecimento e desenvolvimento assegurando seu bem-estar e mais autonomia. Este Plano tem como meta a proteção da pessoa idosa<sup>3</sup> estimulando a sociedade para mudança de práticas, de atitudes e de políticas. Fazendo com que as pessoas de mais idade<sup>4</sup> passem a ser participantes ativos com direitos tanto no espaço familiar, como na sociedade e no desenvolvimento do seu país (MAURITTI, 2004).

O Ano Europeu do Envelhecimento Ativo e da Solidariedade entre Gerações 2012<sup>5</sup> vem contribuindo com alguns planos de ação: um envelhecimento ativo no emprego; maior participação social e uma vida independente. Traz como missão de oferecer caminhos de oportunidades facilitando o acesso das pessoas de mais idade aos bens e serviços, numa prática constante de solidariedade intergeracionais no espaço familiar, na sociedade e na promoção de atitudes de apoio, na segurança social e no bem-estar psicológico.

De acordo com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, no Artigo 25.º - direitos das pessoas de mais idade: "A União reconhece e respeita o direito das pessoas (de mais idade) a uma existência condigna, (independente e com participação na vida social e cultural)". Integrar as questões do envelhecimento ativo nas políticas sociais é a lógica do dever e dos direitos humanos e esses serviços deverão ser assegurados pelo Estado, pois o "envelhecimento constituiu-se como uma sucessão de transformações identitárias que pode ser acompanhada de uma redução das oportunidades de estar integrado na vida social" (FERNANDES; GIL; GOMES, 2010, p. 179).

---

<sup>3</sup> Foi sugerida como proposta pela Comissão da Comunidade Europeia – CEE no seu livro verde "Uma Nova Solidariedade entre Gerações face às Mutações Demográficas", a designação "quarta idade". Deste modo, o grupo da terceira idade passava a ser dos 50 a 74 anos e o grupo quarta idade relativo as pessoas com 75 ou mais anos que representam uma parcela significativa ao ritmo demográfico.

<sup>4</sup> Em Portugal, segundo os dados do Censo 2011, em cada 100 pessoas com 65 ou mais anos, 47,9% têm acima de 75 anos, essa proporção era de 33,6% dez anos antes. Portugueses com mais de 100 anos: de 589 no censo 2001 para 1791 no censo 2011.

<sup>5</sup> O ano 2012 foi declarado pelo Parlamento Europeu e a Comissão Europeia como sendo o Ano Europeu do Envelhecimento Ativo e da Solidariedade entre Gerações.

*Envelhecimento ativo em Portugal, a promoção, a saúde e o bem-estar das pessoas de mais idade*

Intensas mudanças aconteceram na dinâmica geográfica social em Portugal<sup>6</sup>. Mesmo antes da década de 1960, Portugal já sofria grandes migrações (ALMEIDA, 1966c) e uma das grandes sequelas deste processo foi o envelhecimento da população. Procurando ter uma melhor qualidade de vida, os portugueses partiam para países com melhores condições sociais e econômicas a exemplo das migrações para a França e para a Alemanha, onde o fluxo emigratório passou a ser constante ou migravam para as principais cidades portuguesas “os territórios do litoral e as áreas metropolitanas, em particular a de Lisboa” e do Porto (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA/INE – CENSO, 2011) vistas como áreas que continham grande número de indústrias contribuindo para uma progressiva concentração de pessoas em territórios que ofereciam uma vida mais digna intensificando não somente a urbanização bem como o “inchaço” das cidades. Participando, ao mesmo tempo, no processo de desertificação e envelhecimento no interior do país e em cidades com pouca ou nenhuma condição de sobrevivência (ALMEIDA et. al, 2000b, p. 38-39).

O envelhecimento populacional está acontecendo em países com níveis diferenciados de desenvolvimento deixando transparecer as mudanças no peso relativo das faixas etárias, um aumento geral e significativo de pessoas com 65 ou mais anos resultando, em termos demográficos, num progressivo envelhecimento. Estas tendências observadas no plano mundial são também registadas em Portugal e, muito provavelmente irão acentuar-se nas próximas décadas (CENTRO DE ESTUDOS DOS POVOS E CULTURAS DE EXPRESSÃO PORTUGUESA – RELATÓRIO FINAL, 2012, p. 17).

---

<sup>6</sup> O Censo 2011 revela a população total de Portugal: 10.562.178 habitantes (5.515.578 mulheres e 5.046.600 homens), as mulheres estão vivendo, em média, mais tempo que os homens, a chamada feminização do envelhecimento. São 128 idosos por cada 100 crianças/jovens até 15 anos. Cerca de 19% da população tem 65 ou mais anos.

## **Uma breve história da Fundação da Universidade da Terceira Idade ou da Universidade Sênior**

No ano de 1973 em Toulouse foi criada a primeira Universidade da Terceira Idade/UTI<sup>7</sup> pelo doutor e investigador Pierre Vellas (VELOSO, 2007b). Surge com a missão de valorizar a imagem das pessoas com mais idade perante a sociedade promovendo o seu desenvolvimento ativo com mais autonomia, no âmbito de uma política de integração social que aumentasse sua auto-estima afastando-as do isolamento (IRIGARAY e SCHNEIDER, 2008, p. 211).

Nos anos de 1966/67, o engenheiro civil Herberto Miranda realiza uma viagem a Paris. A sua passagem por este país contribuiu para uma aproximação com professor doutor Pierre Vellas e o seu interesse, entre outros, foi dialogar assuntos sobre a situação das pessoas com mais idade e muito provavelmente outros fatores excludentes como o isolamento e a solidão (VELOSO, 2007b).

No ano de 1978 surge a primeira universidade da terceira idade em Portugal criada pelo engenheiro civil Herberto Miranda tendo a sua esposa, a Dra. Celeste Miranda aderido posteriormente ao projeto. Neste mesmo ano foi realizado um seminário que tinha como objetivo refletir sobre a missão dessa universidade (VELOSO, 2007b, p. 244) e foi através da "Portaria nº 923/84, de 17 de Dezembro, D.R. n. 290, I Série, p. 3814" que seus dirigentes solicitaram ao governo português, através do Ministério da Educação, autorização para utilizar a palavra "universidade" e "bem (como) assim, o prosseguimento das atividades educativas não curriculares de formação e investigação que a mesma (vinha) desenvolvendo" em Lisboa (VELOSO, 2007b, p. 245-246). No decorrer da segunda metade da década de 1980 surgem mais cinco universidades: "três no Norte (de Portugal) e duas em Lisboa" (VELOSO, 2000a, p. 1).

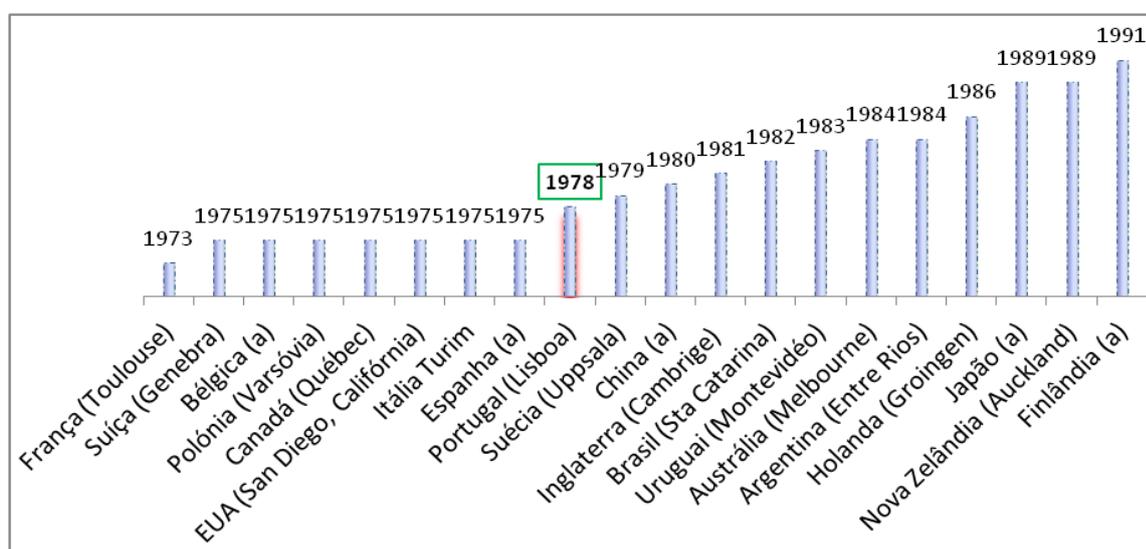
A estrutura organizacional da universidade da terceira idade/UTI é classificada como: "modelo francês ou continental e modelo inglês ou britânico" (IRIGARAY e SCHNEIDER, 2008, p. 212). O modelo francês tem como característica uma universidade com ensino formal patrocinado pelo Estado através das universidades

---

<sup>7</sup> As origens das Universidades da Terceira Idade/UTI's começaram em 1727 quando Benjamin Franklin em Filadélfia formou um grupo de adultos e idosos para discutir assuntos sobre sociedade e comunidade e esse grupo era chamado de "Junto".

tradicionais e o modelo inglês que estabelece suas raízes no ensino informal (JACOB, 2012a). O número dessas universidades tem aumentado de forma significativa. Observe no gráfico 1 abaixo a localização e o ano da criação das primeiras universidades da terceira idade ou universidades seniores durante as décadas de 1970 a 1990:

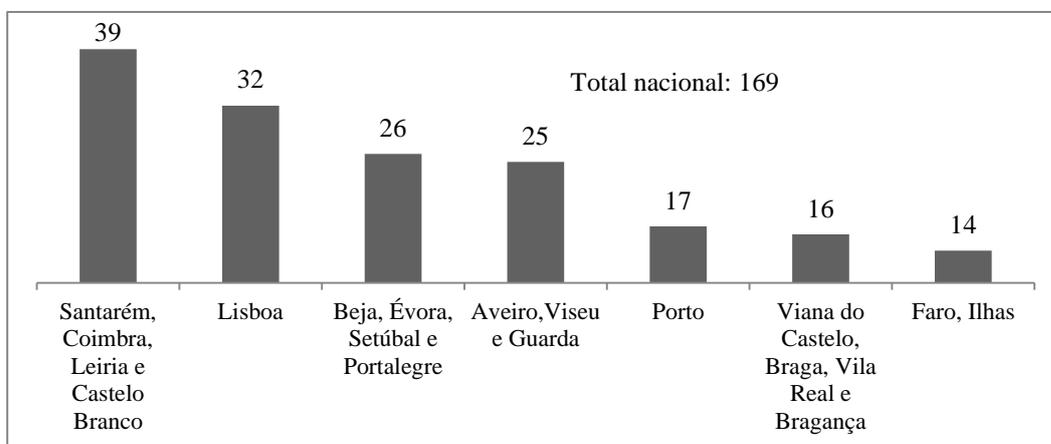
GRÁFICO 1 - PRIMEIRAS UNIVERSIDADES DA TERCEIRA IDADE OU UNIVERSIDADES SENIORES



FONTE: JACOB, L. (2012a); VELOSO, E. (2000a).

Após a sua formação em Toulouse outros países deram continuidade, a exemplo de Portugal, com mais sete universidades na primeira metade da década de 1990 e nove na segunda metade desta mesma década (VELOSO, 2000a) chegando à década de 2000, em particular no ano de “2008 perto de 100” instituições portuguesas (JACOB, 2012b), num período onde os diálogos estavam também voltados para a criação de espaços para as pessoas de mais idade e pela continuidade de uma “educação ao longo da vida” (PINTO, 2003). Observe no gráfico 2 abaixo o total dessas universidades por Distritos em Portugal:

## GRÁFICO 2 - TOTAL DE UNIVERSIDADES DA TERCEIRA IDADE OU UNIVERSIDADES SENIORES, POR DISTRITO EM PORTUGAL



FONTE: JACOB, L. (2012a).

Se observarmos o gráfico 2 podemos encontrar universidades da terceira idade ou universidades seniores um pouco por todo o território português, mesmo em povoações mais isoladas como são os casos de Vila Real e Bragança. É na região do Alentejo (Beja, Évora e Portalegre) onde se concentra um número significativo de pessoas de mais idade e “a residirem em lares” (FERNANDES apud VELOSO, 2007b). Se fizermos uma comparação entre regiões, a grande concentração dessas universidades encontra-se na região de Lisboa e Vale do Tejo<sup>8</sup> (VELOSO, 2007b). Portanto, “as UTI’s encontram-se localizadas em Distritos que nem (sempre) são os mais envelhecidos”, segundo análise de Veloso (2007b).

Em relação à caracterização destas universidades “a maior parte são associações sem fins lucrativos” (VELOSO, 2007b), os professores ensinam em regime de voluntariado e os alunos são a fonte de receita, ou seja, o valor cobrado na anuidade contribui para as atividades internas (materiais administrativos) para o funcionamento da universidade. As atividades desenvolvidas abrangem diversas disciplinas de expressão, de cultura e outras que facilmente localizaríamos no ensino formal (VELOSO, 2000a) podendo haver de 1 disciplina até 113 disciplinas. O valor da

<sup>8</sup> É uma região que integra o Distrito de Lisboa, Distrito de Santarém, algumas regiões do Distrito de Setúbal e um terço do Distrito de Leiria. Limita-se ao norte com a região do centro, leste e sul com o Alentejo e sul e oeste com o oceano atlântico.

anuidade varia: a partir de 50 euros incluindo o seguro escolar disponibilizando uma frequência de até 6 disciplinas por aluno (de acordo com a quantidade de disciplinas disponibilizada) (JACOB, 2012a, p. 37).

As universidades da terceira idade ou universidades seniores que possuem atividades em regime não formal, normalmente se regem pelo estatuto de funcionamento o fato de não poder avaliar e nos cursos oferecidos não há certificação (JACOB, 2012a). Os próprios alunos discursam o desejo de não serem avaliados por terem, ao longo de suas vidas passado por este processo (PINTO, 2003).

### **Escolha da pesquisa de campo**

Foi escolhido o Concelho<sup>9</sup> de Mafra que é um dos Concelhos que faz parte da Área Metropolitana de Lisboa, onde se encontra a Universidade Sênior de Mafra. Este Concelho possui 17 Freguesias<sup>10</sup> e conforme dados estatísticos do INE/PORDATA 2011 podemos contar com, aproximadamente 77.452 mil residentes distribuídos em 37.693 mil homens e 39.759 mil mulheres. Observar na tabela 1 abaixo o total da população, no país (Portugal) e no Concelho (Mafra), total de alojamento de famílias, segundo a população com 65 ou mais anos (nº e %):

---

<sup>9</sup> Parte administrativa de um distrito, onde podemos encontrar as instalações de um município.

<sup>10</sup> Chamamos de Freguesia as subdivisões com seus limites territoriais dentro de um Concelho como exemplo o Concelho de Mafra e suas Freguesias. Com a reforma administrativa do território, o Concelho de Mafra passa a ter menos 06 Freguesias: São Miguel de Alcainça, Sobral de Abelheira, Gradil, Vila Franca do Rosário, Cheleiros e Santo Estêvão das Galés.

TABELA 1 - TOTAL DA POPULAÇÃO: NÍVEL PAÍS E NÍVEL CONCELHO. TOTAL DE ALOJAMENTO DE FAMÍLIAS, SEGUNDO A POPULAÇÃO COM 65 OU MAIS ANOS (nº e %)

Desagregação geográfica	População total (nº)	População com 65 ou mais anos de idade (%)		Total de alojamento familiar (nº)	Alojamentos familiares de residência habitual nos quais todos os residentes têm > 65 anos (%)		
		Total	A residir em alojamentos familiares sem outras pessoas		Total	Com 1 pessoa com 65 ou mais anos	Com 2 ou mais pessoas com 65 ou mais anos
Portugal	10 562 178	19,0	59,6	3 654 633	21,8	11,0	10,9
Mafra	77 452	14,9	60,4	29 077	15,6	7,6	8,0

FONTE: INE/Censo 2011.

Conforme análise dos dados da tabela 1, segundo a população total a residir em Portugal e no Concelho de Mafra, 19,0% e 14,9%, respectivamente são pessoas com 65 ou mais anos. Em Mafra encontramos, 60,4% das pessoas com 65 ou mais anos a residirem sozinhas em alojamentos. Dos alojamentos familiares de residência habitual nos quais todos os residentes têm 65 ou mais anos: com uma pessoa com 65 ou mais anos soma-se 7,6% e 8,0% a residirem com 2 ou mais pessoas, num total de 15,6% da população em alojamento familiar. Estes resultados são, provavelmente das possíveis mudanças no contexto de família perda de um familiar ou até mesmo a dinâmica na reinvenção da vida das possíveis escolhas de novos estilos de vida que escapam aos modelos tradicionais e que foram produzidos não somente na

sociedade portuguesa, bem como em outros países mesmo antes da década de 1960 (SILVA, 2013, p. 18).

### **Promoção de envelhecimento ativo: o caso da Universidade Sênior de Maфра e o seu compromisso social**

Durante os anos de 2004 a 2008 funcionou a Universidade de Maфра para a Terceira Idade/UMTI com ajuda da Liga dos Amigos de Maфра. No dia 11 de Junho de 2008 esta universidade passa a se chamar Universidade Sênior de Maфра<sup>11</sup>/USEMA e realiza uma parceria com o Instituto do Conhecimento de Maфра /ICM para sua gerência. Como não foram eleitos órgãos sociais nessa altura, em 2009 foi feita uma Assembleia Geral Extraordinária para sua eleição. Estabelecido um protocolo com a Câmara Municipal de Maфра passou-se a partir desse ano a utilizar as instalações do Complexo Cultural da Quinta da Raposa - Largo Coronel Brito Gorjão sendo ainda facilitada a utilização do Auditório da Casa da Cultura D. Pedro V para as disciplinas com um número maior de alunos.

A Universidade Sênior de Maфра possui vínculos com a Câmara Municipal de Maфра e com a Rede de Universidades da Terceira Idade/RUTIS. Na promoção do envelhecimento ativo, essa universidade tem um compromisso social com pessoas com 55<sup>12</sup> ou mais anos que tenham, no mínimo, o 4º ano e escolaridade e que saibam ler. Objetivando potencializar as mudanças sociais com autonomia, criatividade e solidariedade conscientizando os alunos de seus direitos a ter uma melhor qualidade de vida permite-se a participação desses indivíduos nas aulas de acordo com seus recursos. Para prosseguir com suas atividades administrativas conta com a representação de uma gestão tendo como responsáveis o senhor João Manuel Alperdinho Alves e a senhora Alice Maria Martinho Pombo Ribeiro Ramos. De acordo com os estatutos, a instituição é gerida por órgãos sociais em regime de voluntariado constituídos por uma Assembleia Geral, uma Direção, um Conselho Fiscal e serviços

---

<sup>11</sup> Informações cedidas pela aluna, professora e secretária da universidade senhora Graça Alves, através de conversas formais presenciais e por email.

<sup>12</sup> Os dados obtidos dos alunos entre 55 a 64 anos foram utilizados para análise complementar (suas aspirações, expectativas, relações sociais e entre outros). A pesquisa focou apenas no grupo com 65 ou mais anos identificado como grupo da terceira idade, provavelmente aposentados e **que** por vezes procuram estes tipos de **atividades** para um envelhecimento mais ativo.

de secretaria que embora esteja sempre ao serviço via telemóvel tem as respectivas instalações abertas de 2ª a 5ª feira, das 14:00hs as 16:00hs. Todos os seus alunos e professores podem fazer parte destes órgãos sociais, não sendo posta em causa a sua escolaridade.

Do total de 23 professores que colaboram em regime de voluntariado, 13 são homens e 10 são mulheres, entre as quais 5 professoras são também alunas. Os professores são geralmente contactados através de outros professores que os conhecem. Houve um ou dois casos de professores que se ofereceram espontaneamente para serem voluntários e para efeito inscreveram-se no *site* da RUTIS.

No ano letivo 2012/2013 a universidade ofereceu um total de 25 disciplinas no primeiro semestre e, com a retirada da disciplina de Direito do seu quadro de atividades finalizou o ano com 24 disciplinas. As mesmas são divididas em atividades didáticas, culturais e complementares: Yoga; Horto Floricultura; Canto Coral; Oficina da Palavra; Meditação, Energia e Dança Energética; Artes Decorativas; Teatro; Inglês; Informática; Musilengua (Língua espanhola) e Literatura Portuguesa. Para além dessas, existe ainda uma oferta de disciplinas regulares de cursos de graduação como: Psicologia/Filosofia; História<sup>13</sup>; Matemática e Sociologia. Somando ao longo da semana de duas a sete aulas que vão das 14hs às 17:50min<sup>14</sup>. Cada aluno pode frequentar formalmente 6 disciplinas, mediante pagamento de uma anuidade de 60 euros<sup>15</sup>.

A presidente do Conselho Pedagógico Fátima Caracol acrescenta que, para além das atividades internas, as saídas que completam um leque de conhecimentos “sempre a última sexta-feira de cada mês”, agradam aqueles que realmente podem comparecer uma vez que “podem sair e ir ver outras coisas”. Ocorrem, geralmente, em diferentes horários e com diferentes temas que despertem o interesse de seus participantes.

---

<sup>13</sup> Esta disciplina divide-se em História de Estratégia, História Local, Mistério do Mundo, História da Arte, Cultura Geral e O Prazer dos Clássicos.

<sup>14</sup> Exceto algumas disciplinas que têm seus horários diferenciados.

<sup>15</sup> A palavra mensalidade não existe, os alunos pagam a inscrição/anuidade no início do ano e depois não pagam mais nada. Cobra-se 60,00 euros para as pessoas que inscrevem-se sozinhas e 50,00 euros para os casais. O seguro escolar é de 5,00 euros e encontra-se incluído na anuidade. Quando as atividades são pontuais, como seja, uma pessoa é convidada para palestrar não é pago. As atividades mensais/passeios, uma por mês, são pagas sendo os custos divididos por todos os inscritos. Estes valores são referentes ao ano letivo 2012/2013.

## Método e hipóteses – tipo de pesquisa

Neste artigo propõe-se testar as hipóteses de que: (i) as pessoas com menos qualificações serão também menos propensas à mobilização e à participação nesse tipo de atividades; (ii) as pessoas com perfis de qualificação educacional muito baixo também participam das atividades; (iii) conforme a política de admissão encontramos somente pessoas com rendimentos acima de um limiar mínimo. A escolha incidu sobre o Concelho de Mafra porque nas últimas décadas assistimos a um aumento nas suas atividades sociais, políticas, económicas e culturais transformando-o, entre outras denominações, numa área que promove o bem-estar social das pessoas de todas as idades. Um espaço reconfigurado que expandiu-se com qualidade ambiental no seguimento das vias de transportes, das vias de comunicação entre outras (REDE SOCIAL MAFRA - DIAGNÓSTICO SOCIAL DE MAFRA, 2013).

Foi realizada uma análise intensiva documental e consulta bibliográfica. No seguimento, uma coleta de dados primários de natureza quantitativa (inquérito por questionário: caracterização sociodemográfica e familiar; socioeducacional e socioprofissional; meio de vida e classe social) devidamente examinada e validada pela Orientadora Doutora Maria do Rosário Múrias Bessone Mauritti e um caderno de anotações de campo, com registos organizados que serviram como documentos para o término da pesquisa. Para prosseguir com essa atividade, a gestão da Universidade Sênior de Mafra e seus alunos foram informados de que a recolha de informações seria de finalidade puramente de investigação garantindo o anonimato dos participantes.

A amostra foi composta por 107 alunos, de idades que variavam entre 55 a 80 anos, sendo 29 homens e 78 mulheres. Destes tivemos 93 alunos assíduos e 14 alunos não assíduos<sup>16</sup>. Entre assíduos e não assíduos somamos 73 alunos que concordaram em participar da pesquisa, embora somente 63 alunos entregaram o inquérito devidamente preenchido<sup>17</sup>. Tal adesão traduz uma taxa de participação de alunos assíduos da ordem dos 67,7%. Para essa análise foi utilizado o programa

---

<sup>16</sup> Consideramos nesta pesquisa alunos não assíduos aqueles que faltam de forma excessiva às aulas, não entrando em questão alguns que, por algum motivo, deixaram de assisti-la no máximo duas vezes.

<sup>17</sup> Os 10 alunos restantes não devolveram o inquérito preenchido alegando alguns motivos: esquecimento e desistência. A desistência está ligada ao medo, por terem já passado por situações desagradáveis ao exporem seus dados pessoais em algum momento de suas vidas.

Statistical Package for Social Sciences – SPSS (PASW)<sup>18</sup> versão 20 para o windows. As respostas ao inquérito tiveram como linha de pesquisa as técnicas da análise do conteúdo, ou seja, o que há de realidade nesses discursos possíveis informações relevantes que, muito provavelmente contribuirão para as análises dos dados coletados (MOZZATO e GRZYBOVSKI, 2011).

## **Resultados**

Podemos analisar e perceber os resultados mais significativos para a realização desta pesquisa.

Na tabela 2, sobre as caracterizações: sociodemográfica e familiar; socioeducacional; socioprofissional e socioeconômica, a participação na pesquisa de 18 homens e 45 mulheres percebemos que dos assíduos (52 alunos) e não assíduos (11 alunos), 48 alunos disseram residir na Freguesia de Mafra e 11 alunos residem em outras Freguesias do Concelho de Mafra.

Na situação conjugal: 43 alunos disseram ser casados; 14 alunos viúvos; 3 alunos separados/divorciados e 2 alunos solteiros. Pessoas com idades entre 55 a 64 anos frequentam menos a universidade sênior e se realizarmos uma análise transversal (grupos etários com a situação conjugal) percebemos que pessoas casadas e viúvas com idades entre 65 a 74 anos eram quem mais frequentava a universidade. Ao analisar os argumentos de Veloso (2007b) considero que a localização geográfica dessa universidade muito provavelmente vai justificar a presença dos perfis sociais que procuram as atividades desenvolvidas nesses espaços de interação, ao mesmo tempo em que poderá intensificar as discussões em torno de sua localização e os distritos mais envelhecidos.

Na dimensão do agregado familiar: 40 alunos disseram que em sua residência habitam somente 2 pessoas; 16 alunos vivem sozinhas e 7 alunos residem com 3 ou mais pessoas. Diante da pergunta sobre o número de agregados familiares em que todos os elementos têm 65 ou mais anos, 35 alunos responderam positivamente, resultando numa média por agregado de 1,9 pessoas. Os dados da tabela 1 mostra que no Concelho de Mafra, 60,4% de sua população com 65 ou mais anos reside

---

<sup>18</sup> Aplicação de tratamento estatístico de dados.

sozinha. Os dados do Instituto Nacional de Estatística/INE - Censos 1960, 2001 e 2011 revelam que no seguimento das pessoas a viverem em alojamentos sozinhas, no ano de 1960 tínhamos um resultado de 11,5%, em 2001 foi de 17,3% e em 2011 passa a ser 21,4% dessa população. De 8,0% em 2001, para 10,9% em 2011 indivíduos em co-residência com outras pessoas do mesmo escalão de idades, ou seja, todos os membros têm 65 ou mais anos. Entre as décadas de 2001 a 2011, ainda segundo os censos, no total da população portuguesa residente, o número de pessoas sós subiu de 631.734 mil (6,1%) para 866.827 mil pessoas, equivalente a (8,2%) e que são chamadas de famílias clássicas. Devido a alguns processos a exemplo das mudanças nas estruturas sociais, económicos e mobilidade social as novas famílias reduziram a sua dimensão a uma média de 2,8% para 2,6% no período de 10 anos (em 2001 foram 3.650.357 famílias e em 2011 foram 4.043.726 famílias), num total de 393.369 novas famílias.

Retornando a pesquisa do artigo, no nível de escolaridade: 10 alunos possuem o ensino básico 1º ciclo; 2 alunos com o básico 2º ciclo; 17 alunos possuem o ensino básico 3º ciclo; 15 alunos com o secundário e 18 alunos conseguiram frequentar o ensino superior. Esta distribuição revela um perfil geral de qualificação bastante melhorado destes seniores.

Em todas as categorias de ensino, para esta faixa de idade observamos um aumento no que se refere às mudanças de vida e ao desejo de conhecimentos. Assimetria é um convite a rever as políticas internas de inclusão dessa universidade. A saber que existem seniores excluídos deste espaço de integração social (UTI) por não terem grau de escolaridade e por não saberem ler e nem escrever.

Diante dos dados do INE/Censo de 1960, Portugal apresentava uma das maiores taxas de analfabetismo, 33,1% da população residente que em sua maioria era do campo (ALMEIDA e VIEIRA, 2006a, p. 81). No Censo de 2011 essa taxa desce para 5,2%. Em 2001, pessoas com 55 ou mais anos sem grau de escolaridade era equivalente a 44,0%, em 2011 passa a ser 22,9%. Porém, não podemos esquecer as mudanças significativas que se desenvolveram-se em Portugal nas diversas áreas: geográfica, socioeducacional e socioprofissional (ALMEIDA et. al, 2000b, p. 37) com a iniciação da democracia após 25 de Abril de 1974 (MAURITTI e NUNES, 2013, p. 2).

Estudantes com idades entre os 20-24 anos, nos dados do Censo de 1960 eram um pouco mais que 1,7% dessa população (ALMEIDA et al, 2000b, p. 40) já no Censo 2011, a população entre 25 a 64 anos com ensino superior são, aproximadamente 17,3% da população portuguesa. Em Portugal podemos ainda encontrar pessoas com 65 ou mais anos, alguns analfabetos e ou com pouca escolarização como algumas mulheres idosas (ALMEIDA et al, 2000b, p. 41).

Diante da condição perante a atividade econômica as respostas foram: 53 alunos são aposentados/pré-reforma<sup>19</sup>; 8 alunos ocupam-se das tarefas domésticas/apoio a família e 2 alunos exercem uma profissão. Denotando alguma seletividade social dos alunos que frequentam essa universidade sênior, é de se notar que a profissão a mais assinalada foi a de "especialista das atividades intelectuais e científicas (sobretudo professores)", 19 alunos. Diante do principal meio de vida: 57 alunos disseram receber uma reforma; 3 alunos recebem apoio da família e 1 alunos ainda trabalha.

Nos rendimentos de reforma destacamos os mais frequentadores: 21 alunos que possuem uma reforma de mais de 1.350,00€ são quem mais frequentam a universidade sênior; além da frequência de 13 alunos com um rendimento inferior a 500,00€; de 4 alunos com um rendimento entre 500,00€ e 650,00€; de 10 alunos com um rendimento entre 650,00€ e 1.000,00€ e de 6 alunos com um rendimento entre 1.000,00€ e 1.350,00€. Contudo, encontramos 13 alunos com rendimentos inferiores a 500,00€ e 10 alunos com rendimentos entre 650,00€ e 1.000,00€, todos sem formação superior. Conforme diálogo com a gestão da universidade há um limite de anuidade que custa 60€ e os rendimentos dos seus alunos não são instrumentos avaliativos para frequentá-la. A própria gestão revelou que este fator não é discutido nas reuniões planejadas.

Na tabela 3, sobre as redes de sociabilidade, condições de participação e relação com a Universidade Sênior de Mafra, no ítem tempo de deslocação até a casa dos filhos e ou netos: 14 alunos levam mais de 1 hora; 11 alunos levam até 10

---

<sup>19</sup> Aposentados: numa situação de incapacidade física ou quando atinge a idade legal da reforma, conforme as regras do país o indivíduo passa a receber uma determinada pensão. Pré-reforma: há um acordo entre patrão e trabalhador para reduzir ou suspender as atividades trabalhistas se a idade do trabalhador for igual ou superior a 55 anos. O mesmo mantém o direito de receber do empregador uma prestação mensal até a sua reforma (idade legal) ou invalidez.

minutos; 12 alunos levam de 11 a 20 minutos; 10 alunos levam de 21 a 40 minutos e 6 alunos levam de 41 a 60 minutos. No que refere-se ao convívio familiar: 15 alunos não estão com os filhos e ou netos todas as semanas, embora tenham contato várias vezes no mês; 11 alunos estão todos os dias; 11 alunos estão todas as semanas; (10 alunos) várias vezes por semana, mas não todos os dias e 3 alunos poucas vezes/raramente.

Também pode-se notar que 35 alunos tiveram conhecimento das atividades da universidade através de amigos, 8 alunos através dos familiares, 1 aluno através de um profissional da área de saúde e 18 alunos através de anúncios publicitários; 28 alunos foram sozinhos visitar o espaço pela primeira vez e outros 32 alunos conheceram o espaço na companhia de um familiar e ou amigos. Sobre o estado de saúde: 43 alunos disseram que a saúde está razoável; 16 alunos disseram estar muito bom e 1 aluno confessou que o seu estado de saúde está debilitado.

Podemos perceber que na maioria das vezes as famílias e os amigos, mesmo distantes fazem-se presentes na vida desses indivíduos na tentativa de administrar o tempo conforme suas particularidades e responsabilidades. A preocupação com o isolamento de pessoas com 65 ou mais anos poderá se tornar um fator de prioridade para grande parte dessas pessoas, mesmo quando são independentes e autônomas. No entanto, apesar das intervenções por parte de algumas instituições e as alterações estruturais em que vivem as famílias ao longo desses anos, as mesmas continuam a dar apoio aos seus familiares e amigos, “as transformações intensas das estruturas sociais constituem-se, simultaneamente, como causas e efeitos de mudanças intensas nas formas de organização da vida pessoal e familiar [...]” (MAURITTI, 2011).

Na deslocação até a universidade os alunos precisam de 1 a 60 minutos. A exemplo de 29 alunos que deslocam-se a pé, outros 31 alunos de carro próprio ou de familiares e 1 aluno que depende de transporte público. Quanto ao tempo de frequência: 13 alunos frequentam há 1 ano; 16 alunos frequentam há 2 anos; 18 alunos frequentam há 3 anos; 6 alunos frequentam há 4 anos e 7 alunos frequentam há 5 ou mais anos. Os motivos importantes de sua frequência foram: 48 alunos disseram ocupar o tempo e participar em atividades diferentes; 45 alunos disseram fazer novos amigos e 35 alunos disseram que somente o fato de sair de casa fazia bem.

Em relação à integração e à acessibilidade, as pesquisas gerontológicas apontam as universidades da terceira idade ou universidades seniores como locais que procuram garantir condições necessárias para um envelhecimento ativo conscientizando a população mais jovem desta valorização. Estas universidades permitem ao ser que envelhece mais contato social, ocupação do tempo livre e outras atividades que incentivam o autodesenvolvimento físico, mental e emocional (COLUSSI; PASQUALOTTI; SILVEIRA, 2012, p. 388).

Na tabela 4 procuramos saber os motivos principais de participação na universidade: 39 alunos procuram novos conhecimentos; 24 alunos querem fugir da rotina; 26 alunos é pelo bem-estar; 29 alunos pelo prazer de conhecer pessoas; 22 alunos querem preencher o tempo livre; 30 alunos querem participar em atividades culturais e 26 alunos desejam ser felizes. Embora essas universidades seniores tenham um papel significativo em relação ao envelhecimento ativo, as atenções dos seus alunos estão também voltadas para os problemas relacionados com a saúde e com o envelhecimento saudável: 38 alunos sentem a necessidade de haver uma disciplina de saúde que trabalhe essas questões.

Podemos encontrar universidades seniores com seus programas diversos a partir das necessidades do seu público. Das disciplinas disponibilizadas na universidade, as que apresentaram um grau representativo de interesse, entre outras, são: 42 alunos disseram ser História de estratégia; 32 alunos disseram ser a Yoga; 31 alunos disseram ser Mistério do mundo; 29 alunos disseram ser a Língua Inglesa e 29 alunos disseram ser Meditação, energia e dança energética. Este interesse poderá estar relacionado ao sentido de bem-estar, uma relação de amizade com pessoas com idades parecidas e, muito provavelmente, com o esforço em adquirir mais informações e conhecimentos.

Em relação aos não-assíduos, os alunos que aparecem com menos frequência nas atividades da universidade, em sua maioria, descreveram sua situação como sendo "desânimo por outras razões". Seria um ponto a ser discutido com a gestão e com os alunos assíduos, para encontrar uma forma de percebê-las e ajudá-las a estarem mais integradas nas atividades promovidas pela Universidade Sênior de Mafra.

Para finalizar, no atual contexto atravessado por alterações muito profundas no sistema de acesso à aposentadoria, a cada dia surge requerimento de aposentadoria para uma população menos idosa e com mais formação acadêmica (PINTO, 2003) e este é precisamente o público alvo, também, dessas universidades. Os últimos resultados demográficos em Portugal mostram assim um novo desafio do ponto de vista pedagógico tanto para as universidades públicas como as privadas de ensino formal e não formal que deverão estar preparadas para receber este novo público, com o objetivo de desenvolver projetos sociais e educacionais adequados considerando as características e o perfil social dessa população.

A) TABELA 2 - PROMOÇÃO DE ENVELHECIMENTO ATIVO: O CASO DA UNIVERSIDADE SÊNIOR DE MAFRA

<i>Caracterização sóciodemográfica e familiar (nº)</i>			<i>Caracterização socioeducacional e socioprofissional (nº)</i>		
Nª de participantes	Assíduos	52	Nível de escolaridade	Básico 1	10
	Não assíduos	11		Básico 2	2
Residência	Mafra	48		Básico 3	17
	Outras Freguesias do Concelho de Mafra	11		Secundário	15
Sexo	Homens	18		Superior	18
	Mulheres	45	Condição perante atividade económica	Exerce uma profissão	2
Grupos etários	Até 59 anos	7		Ocupa-se das tarefas domésticas/Apoio a família	8
	60 a 64 anos	10		Aposentado/Pré-reforma	53
	65 a 69 anos	18	Profissão principal (atual ou última)	Representantes do poder legislativo e de órgãos executivos, dirigentes, directores e gestores executivos	4
	70 a 74 anos	18		Especialistas das atividades intelectuais e científicas	19
	75 ou mais anos	10		Técnicos e profissões de nível intermédio	12
Situação conjugal	Solteira/o	2		Pessoal administrativo	10
	Casada/o	43		Trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores	3
	Separado/divorciado	3	Sem atividade económica, tarefas domésticas/apoio a família	4	
	Viúva/o	14	<i>Caracterização socioeconómico (nº)</i>		
Dimensão do agregado familiar	1 pessoa	16	Principal meio de vida	Trabalho	1
	2 pessoas	40		Reforma	57
	3 e mais pessoas	7		Apoio da família	3
Dimensão média dos agregados (nº)		1,9	Rendimento de reforma	Inferior a 500€	13
Nº de agregados em que todos os elementos têm 65 e mais anos		35		Entre 500€ e 650€	4
				Entre 650€ e 1.000€	10
				Entre 1.000€ e 1.350€	6
				Mais de 1.350€	21

FONTE: SILVA, K. 2013.

B) TABELA 3 – PROMOÇÃO DE ENVELHECIMENTO ATIVO: O CASO DA UNIVERSIDADE SÊNIOR DE MAFRA

<i>Redes de sociabilidade e condições de participação na Universidade Sênior de Mafra (nº)</i>			<i>Relação com a Universidade Sênior de Mafra (nº)</i>		
Nª de famílias a residirem perto dos filhos e ou netos		25	Há quanto tempo frequenta a universidade	1 ano	13
Tempo de deslocação até a casa dos filhos e ou netos	Até 10 minutos	11		2 anos	16
	11 a 20 minutos	12		3 anos	18
	21 a 40 minutos	10		4 anos	6
	41 a 60 minutos	6		5 ou mais anos	7
	Mais de 1 hora	14	Motivos importantes para frequentar a universidade	Ocupar o tempo e participar em atividades diferentes	48
Normalmente está com filhos e ou netos	Todos os dias	11		Fazer novos amigos	45
	Várias vezes por semana, mas não todos os dias	10		Sair de casa	35
	Todas as semanas	11		Participar em passeios e conhecer outros locais do país	20
	Várias vezes por mês, mas não todas as semanas	15		A ideia de regressar a escola e aprender novas coisas	16
	Poucas vezes/Raramente	3		Aprender a utilizar um computador e/ou Internet	12
Como teve conhecimento da universidade	Familiar(es)	8		Fazer exercício físico	8
	Amigos(as)	35	Outras razões	4	
	Médico, assistente social, terapeuta	1	Formas de deslocação até a universidade	A pé	29
	Anúncio publicitário	18		Carro próprio/familiar	31
		Transporte Público		1	
Com quem foi visitar pela primeira vez	Sozinho(a)	28	Tempo de deslocação	1 a 19 minutos	55
	Na companhia de familiares	16		20 a 30 minutos	5
	Na companhia de amigos(as)	16		40 a 60 minutos	2
Estado de Saúde atual	Muito bom	16			
	Razoável	43			
	Fraco	1			

FONTÉ: SILVA, K. 2013.

C) TABELA 4 - PROMOÇÃO DE ENVELHECIMENTO ATIVO: O CASO DA UNIVERSIDADE SÊNIOR DE MAFRA

<i>Motivos de participação na universidade (nº)</i>					
Quais os principais motivos de sua "participação" na universidade (resposta múltipla)	Procura de novos conhecimentos	39	Grau de interesse nas disciplinas (resposta múltipla)	História Local	13
	Fugir da rotina	24		Teatro	13
	Desejos de viajar, fazer turismo	11		Horto Floricultura	18
	Pelo meu bem-estar	26		Psicologia/Filosofia	18
	O desejo de partilhar experiências de vida	21		Musilengua (aula de espanhol)	19
	O prazer de conhecer pessoas	29		Cultura geral	19
	Acompanhar uma pessoa amiga	3		Matemática divertida	21
	Acompanhar o esposo(a)	14		Literatura Portuguesa	21
	Preencher o tempo livre	22		Canto coral	21
	O sonho de ser universitário	1		O prazer dos clássicos (antigas civilizações)	21
	Fugir da solidão	19		Oficina da palavra	22
	Reunir com pessoas de minha idade	20		Sociologia	22
	Participar em atividades culturais	30		Artes Decorativas	24
	Participar em atividades sociais	21		História da Arte	24
	Realizar atividades de desporto	2		Informática	26
	Quero ser feliz	26		Inglês	29
	Se pudesse melhorar algo, seria em que aspecto (resposta múltipla)	Gostava que fosse grátis		7	Meditação, energia e dança energética
Gostava que houvesse mais passeios		3	Mistério do Mundo	31	
Gostava de poder inscrever-me em mais disciplinas		9	Yoga	32	
Gostava que houve mais seleção do nível cultural dos alunos		1	História de Estratégia	42	
Gostava que houvesse algumas pessoas mais jovens		6			
Que os problemas de saúde relacionados com o envelhecimento fossem mais trabalhados (Por exemplo: uma disciplina de saúde)		38			
Gostava que os horários fossem mais flexíveis		5			
Gostava que as aulas fossem também pela manhã	3				

FONTE: SILVA, K. 2013.

## Considerações Finais

Considerando a qualidade de vida um direito de cidadania, uma condição que proporciona uma satisfação de bem-estar físico, mental e social, esta pesquisa empenhou-se em mostrar as universidades seniores e, em particular, a Universidade Sênior de Mafra como protagonista que estabelece essa importância como uma ferramenta de recurso útil para a manutenção de um envelhecimento bem-sucedido. Esta conquista provavelmente poderá ser ofertada para esses alunos como uma oportunidade de aumentar o seu nível de informação e conhecimento exercendo sobre essas pessoas efeitos de natureza saudável promovendo um certo enfrentamento nos processos de envelhecimento. As mudanças suscitadas na/pela participação nas atividades lúdicas e educativas promovidas também por esta universidade “poderão contribuir não só para a ampliação dos seus horizontes, como também apresentar melhorias dos quadros físico, emocional e intelectual possibilitando um envelhecimento humano” mais saudável. (DEL-MASSO, 2010)

Foram observados que apesar da relativa diversidade, o pendor da Universidade Sênior de Mafra para acolher seguimentos mais qualificados há uma contestação no processo de inclusão. Nos argumentos das respostas às duas primeiras hipóteses, nas análises sobre a caracterização organizacional desta universidade percebemos que existe um ponto a ser discutido. Isto, sobretudo, tendo em conta que os seniores com grau de instrução a partir dos 4 anos de escolaridade e que saibam ler e escrever podem frequentar suas atividades, não podemos esquecer que até mesmo as pessoas analfabetas informais são seres que criam e modificam. Defendemos que se fosse permitida a possibilidade de alunos frequentarem este espaço, como incentivo para sua saúde mental conforme a sua preparação ao longo da vida, os benefícios poderiam proporcionar uma melhor qualidade de vida intelectual se expondo integrando e interagindo diante dos problemas vividos em relação ao envelhecimento da sociedade resultando para o país, um investimento com outras realidades sociais.

Para a terceira hipótese, a anuidade cobrada aos alunos para frequentar as atividades da universidade sênior não está relacionada com uma política de admissão de alunos com rendimentos acima de um limiar mínimo. Portanto,

essa universidade vem trabalhando com uma política de integração e acessibilidade aos espaços de empoderamento das pessoas com mais idade.

Não obstante, entendemos que as universidades seniores em Portugal desempenham um papel de grande relevância dada a situação atual do país e que diante desse reconhecimento, a cada dia é exigido profissionalismo para trabalhar com a população sênior. Mesmo tendo consciência dos seus objetivos as universidades seniores portuguesas devem, em particular, esforçar-se frente aos desafios do aprender e ensinar com essa população seguindo os métodos mais adequados. As universidades públicas e privadas devem empenhar-se tendo como base a formação científico-pedagógica que os programas universitários desta terceira geração requerem.

A Universidade Sênior de Mafra contribui para a existência de um ambiente com mais autonomia e liberdade que são vivenciados de forma coletiva entre as pessoas com 55 ou mais anos. Futuros estudos com surgimento de novas hipóteses poderão trazer propostas educacionais a fim de promover uma vida mais saudável, com participação coletiva valorizando o bem-estar, bem como o cuidado com a saúde, o exercício do prolongar da vida de quem ainda caminha pelas diferentes idades. A Universidade Sênior de Mafra, bem como outras despertam o interesse dos seus alunos com a participação coletiva, contribuindo também para o desenvolvimento de futuras pesquisas e outras atividades que buscam entender a sua impotência e o papel que ocupam as pessoas com 55 ou mais anos na sociedade portuguesa.

### **Referências Bibliográficas**

ALMEIDA, A.; VIEIRA, M. 2006a. **A escola em Portugal**. Lisboa: ed. ICS, p. 51-85.

ALMEIDA, J. et al. 2000b. **A sociedade**. Portugal 2000 anos – Retrato de um País em mudança. Lisboa: Circulo de leitores, p. 36-72.

FERNANDES, A.; GIL, A.; GOMES, I. 2010. **Fora de cena**. Invisibilidades sociais na última etapa da trajetória de vida. In: GUERREIRO, M. et al (orgs). Portugal invisível. 1ª. ed. Lisboa: Editora Mundos Sociais, p.173-198.

GUERREIRO, M. 2003. **Pessoas sós**: múltiplas realidades. Sociologia, Problemas e Práticas, nº 43, p. 31-49, Set.

JACOB, L. 2012a. **Universidades seniores**: criar novos projectos de vida. Almeirim: RUTIS.

MAURITTI, R. 2011. **Viver Só**. Lisboa: Editora Mundos Sociais, p. 43-48.

MAURITTI, R.; NUNES, N. 2013. **Processos de recomposição social**: continuidade e mudanças. In: CARMO, R. (Org.). Portugal uma sociedade de classes: polarização social e vulnerabilidade. Lisboa: Edições 70/ Monde Diplomatique, p. 2-12.

SILVA, K. 2013. **A importância das universidades seniores no prolongamento de um sentido de participação e envolvimento social. Um estudo de caso focado nas experiências sociais dos alunos da universidade sênior de Mafra, Distrito de Lisboa/Portugal**. Lisboa. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Instituto Universitário de Lisboa/ISCTE-IUL.

PARSONS, T. 1970. **A estrutura social da família**. In: ANSHEN, R. (Coord). A família: sua função e destino. Lisboa: Editora Meridiano, p. 266-300.

PINTO, M. 2003. **As universidades da terceira idade em Portugal**: das origens aos novos desafios do futuro, Revista da Faculdade de Letras, vol. 20, nº 2, p. 467-478.

SARACENO, C. 1995. **Quem vive com quem: a família como unidade de convivência**. 2.2 A instabilidade das estruturas familiares no passado. In: Sociologia da Família. Lisboa: Editorial Estampa, p. 17-53.

TORRES-RIOSECO, A. 1970. **A família na América Latina**. In: ANSHEN, R. (Coord). A família: sua função e destino. Lisboa: Editora Meridiano, p: 105-123.

VINTÉM, J. 2001. **Associativismo e participação social**. Revista Pretextos, n.4. p. 19, Abr.

ALMEIDA, J. 1966c. **A emigração portuguesa para a França**: alguns aspectos quantitativos. Revista Análise Social, p. 599-622. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1224163417C9IYD3xt0Vp29ZN9.pdf>

ANO EUROPEU DO ENVELHECIMENTO ATIVO E DA SOLIDARIEDADE ENTRE GERAÇÕES 2012. Disponível em: [http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe\\_area?p\\_cot\\_id=7271](http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe_area?p_cot_id=7271)>. Último acesso em: 15 jun. 2013.

CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPÉIA. Artigo 25.º Direitos das pessoas idosas. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303PT.01000101.htm>>. Último acesso em: 15 Jun. 2013.

CARVALHO, A. 2010. **Influência do género no envelhecimento**. Porto. Dissertação Mestrado Integrado em Medicina. Faculdade de Medicina

Universidade do Porto. Disponível em: <<http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/50146/2/Influncia%20do%20Gnero%20no%20Env elhecimento.pdf>>. Último acesso em: 20 Fev. 2013.

CENTRO DE ESTUDOS DOS POVOS E CULTURAS DE EXPRESSÃO PORTUGUESA. **O Envelhecimento da População, Dependência, Ativação e Qualidade.** Relatório Final, 2012. Disponível em: <[http://www.qren.pt/np4/np4/?newsId=1334&fileName=envelhecimento\\_populacao.pdf](http://www.qren.pt/np4/np4/?newsId=1334&fileName=envelhecimento_populacao.pdf)>. Último acesso em: 15 Nov. 2012.

COLUSSI, E.; PASQUALOTTI, A.; SILVEIRA, M. 2012. **Educação gerontológica, envelhecimento humano e tecnologias educacionais:** reflexões sobre velhice ativa. Estudos Interdisciplinares sobre o Envelhecimento, vol.17, nº 2, p. 387-398. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/RevEnvelhecer/article/view/26983>>. Último acesso em: 5 Jun. 2013.

COMISSÃO DA COMUNIDADE EUROPEIA – CCE. **Livro verde:** Uma nova solidariedade entre gerações face às mutações demográficas. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/situati on\\_in\\_europe/c10128\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/situati on_in_europe/c10128_fr.htm)>. Último acesso em: 10 Jun. 2013.

CUBA, C. 2012. **Amizade entre gerações:** espaço de cidadania. O Social em Questão, Ano XV, nº 28, p. 85-98. Disponível em: <<http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/5artigo.pdf>>. Último acesso em: 20 Jul. 2013.

DEL-MASSO, M. 2010. **Envelhecimento humano e qualidade de vida:** responsabilidade da universidade neste século XXI. In: VILARTA, R.; GUTIERREZ, G.; MONTEIRO, M. (Orgs). Qualidade de vida: evolução dos conceitos e práticas no século XXI. Campinas, Ipes. Disponível em: <[http://www.fef.unicamp.br/fef/qvaf/livros/foruns\\_interdisciplinares\\_saude/evol ucao/evolucao\\_cap3.pdf](http://www.fef.unicamp.br/fef/qvaf/livros/foruns_interdisciplinares_saude/evol ucao/evolucao_cap3.pdf)>. Último acesso em: 20 Jan. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA/INE, Censo 1960. Disponível em: <[http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=censos\\_historia\\_pt\\_1960](http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=censos_historia_pt_1960)>. Último acesso em: 02 Out. 2012

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA/INE, Censo 2001. Disponível em: <[http://paginas.ispgaya.pt/~vmca/Documentos\\_links/censo2001.pdf](http://paginas.ispgaya.pt/~vmca/Documentos_links/censo2001.pdf)>. Último acesso em: 2 Out 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA/INE, Recenseamento da População e Habitação, Censo 2011. Disponível em: <[www.censos.ine.pt](http://www.censos.ine.pt)>. Último acesso em: 5 Out. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA/INE, Censo 2011. Disponível em: <[http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos2011\\_apresen tacao](http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos2011_apresen tacao)>. Último acesso em: 15 Out. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA/INE, Resultados definitivos, Censo 2011. Disponível em: <[www.censos.ine.pt](http://www.censos.ine.pt)>. Último acesso em: 25 Out. 2012.

IRIGARAY, T.; SCHNEIDER, R. 2008. **Participação de idosas em uma universidade da terceira idade:** motivos e mudanças ocorridas, Psicologia: Teoria e Pesquisa, vol.24, nº 2, p. 211-216. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-37722008000200011&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-37722008000200011&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Último acesso em: 15 Set. 2012.

JACOB, L. 2012b. Guia técnico das condições de criação e funcionamento das universidades e academias seniores. Disponível em: <<http://www.rutis.org/documentos/conteudos/guiatecnico2012.pdf>>. Último acesso em: 26 de Out. 2012

KALACHE, A.; VERAS, R.; RAMOS, L. 1987. **O envelhecimento da população mundial.** Um desafio novo, Rev. Saúde públ., 21(3), p. 200-10. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsp/v21n3/05.pdf>>. Último acesso em: 3 de Mar. 2013.

MAURITTI, R. 2004. **Padrões de vida na velhice.** Revista Análise Social, Vol. XXXIX (171), pp. 339-363. Disponível em: <<http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/aso/n171/n171a04.pdf>>. Último acesso em: 15 Out. 2012.

MOZZATO, A.; GRZYBOVSKI, D. (2011). **Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração:** potencial e desafios, v. 15, nº 4, p. 731-747. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v15n4/a10v15n4.pdf>>. Último acesso em: Fev. 2013.

PORDATA. 2011. **População residente do sexo feminino:** total e por grupo etário. Disponível em: <<http://www.pordata.pt/Municipios/Ambiente+de+Consulta/Tabela>>. Último acesso em: 20 Jul. 2013.

PORDATA. 2011. **População Residente por Grupo Etário.** Disponível em: <<http://www.pordata.pt/Municipios/Ambiente+de+Consulta/Tabela>>. Última atualização 15/7/2013. Último acesso em: 20 Jul 2013.

PORDATA. 2011. **Total de Residentes em Mafra.** Disponível em: <<http://www.pordata.pt/Municipios/Ambiente+de+Consulta/Tabela>>. Último acesso em: 20 Jul. 2013.

PORDATA. 2012. **Indicadores Demográficos.** Disponível em: <<http://www.pordata.pt>>. Último acesso em: 15 Ago 2013.

PORDATA. 1987/2012. **Idade Média da Reforma/Aposentação**. Disponível em: <<http://www.pordata.pt/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Gr%c3%a1fico>>. Último acesso em: 16 Ago. 2013.

REDE DE UNIVERSIDADES DA TERCEIRA IDADE/RUTIS. Disponível em: <<http://www.rutis.org/>>. Último acesso em: 25 de Mar. 2013.

SCHWARTZ, G.; FENALTI, R. 2003. **Universidade aberta à terceira idade e a perspectiva de resignificação do lazer**, Rev. Paul. Educ. Fis., 17(2), p. 131-141. Disponível em: <<http://citrus.uspnet.usp.br/eef/uploads/arquivo/v17%20n2%20artigo5.pdf>>. Último acesso em: 29 Mar. 2013.

VELOSO, E. 2000a. **As universidades da terceira idade em Portugal: contributos para uma caracterização**. IV Congresso Português de Sociologia. Disponível em: <[http://www.aps.pt/cms/docs\\_prv/docs/DPR462de237927ce\\_1.PDF](http://www.aps.pt/cms/docs_prv/docs/DPR462de237927ce_1.PDF)>. Último acesso em: 30 Mar. 2013.

\_\_\_\_\_. 2007b. Contributos para a análise da emergência das universidades da terceira idade em Portugal, **Revista Portuguesa de Pedagogia**, Ano 41-2, p. 233-258. Disponível em: <<https://digitalis-dsp.sib.uc.pt/bitstream/10316.2/4554/1/13%20-%20Contributos%20para%20a%20analise%20da%20emergencia%20das%20Universidades%20da%20Terceira%20Idade%20em%20Portugal.pdf>>. Último acesso em: 2 Fev 2013.

Recebido em: 07/09/2014  
Aprovado em: 29/12/2014

## Bibliotecas de Alexandria: a produção dos conhecimentos a partir de Gabriel Tarde

Josaida de Oliveira Gondar<sup>1</sup>  
Rosimere Mendes Cabral<sup>2</sup>

### Resumo

Analisa a formação e manutenção das Bibliotecas de Alexandria sob o prisma da produção dos conhecimentos. Introduce um breve histórico dos usos políticos da memória e do esquecimento no projeto da antiga Biblioteca de Alexandria, considerando o acúmulo de milhares de rolos de papiro. Aborda a revitalização da cidade e o projeto de criação da Biblioteca Alexandrina, idealizado por Hosni Mubarak com possíveis usos políticos da memória mítica. Discute a socialização de informações durante o movimento da Primavera Árabe a partir das ideias de Gabriel Tarde sobre a produção, preservação e socialização de conhecimentos.

**Palavras-chave:** Memória Social. Primavera Árabe. Biblioteca Alexandrina. Gabriel Tarde.

### Introdução

O presente trabalho pretende esboçar uma reflexão acerca da criação e manutenção das Bibliotecas de Alexandria através das concepções de produção e circulação de conhecimentos que alimentaram a construção das duas bibliotecas e, diferentemente destas, a concepção de produção de conhecimentos do movimento que se tornou conhecido como primavera Árabe, no Egito. Primeiramente, será feita uma apresentação do cenário egípcio na antiguidade e as implicações políticas que envolveram o projeto de dominação engendrado por Alexandre Magno, assim como os usos políticos da memória e do esquecimento; em seguida, será abordado o projeto de criação da Biblioteca Alexandrina e, por último, será apresentada uma discussão sobre a socialização das informações no recente Movimento da Primavera Árabe egípcia, a partir das ideias de Gabriel Tarde.

---

<sup>1</sup> Possui graduação em Psicologia pela PUC-Rio (1981), mestrado em Psicologia (Psicologia Clínica) pela PUC-Rio (1987), doutorado em Psicologia (Psicologia Clínica) pela PUC-Rio (1993), doutorado sanduíche na Université Paris VII (1992) e pós-doutorado em Psicologia - Universidad de Deusto, Espanha (2000). Atualmente é professora associada da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Psicanálise, atuando principalmente nos seguintes temas: sintomas contemporâneos, a obra de Sandor Ferenczi, trauma, memória e criação, poder e cultura.

<sup>2</sup> Possui graduação em Biblioteconomia pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (2004).

O Egito viveu sua glória na antiguidade, sob o reinado ptolomaico de 307 a.C. até três séculos depois, aproximadamente, quando se tornou um estado satélite romano. A dinastia dos Ptolomeu assumiu o trono após a morte de Alexandre Magno, fundador da cidade em 331 a.C. que recebeu seu nome. Alexandria foi considerada uma grande metrópole cosmopolita e a mais importante do mundo helênico<sup>3</sup> (LÉVÊQUE, 1979, p. 39). Nesta cidade foi construído um templo de saber com museu e biblioteca. De acordo com Flower (2002, p. 25), esta se tornou a primeira grande biblioteca e centro de pesquisas internacional, no sentido grego do termo, onde rolos de papiros eram arrumados em estantes, em nichos ou contra as paredes, ainda que não passasse, segundo nossa concepção moderna de biblioteca, de um depósito de livros. Seus leitores eram sábios e homens de letras que liam, conversavam e talvez ensinassem a uns poucos alunos em galerias cobertas, segundo Jacob (2000, p. 45).

O acervo foi formado com o apoio das gerações dos Ptolomeu que, ao incentivarem o acúmulo de rolos nas estantes da biblioteca, num processo incessante de depositar todas as obras disponíveis e em todas as línguas, possibilitaram seu crescimento. Desse modo os Ptolomeu também fortaleceram o domínio cultural e linguístico, além da imagem de si próprios que construíram através do esforço consciente ao reunirem documentos-monumentos durante séculos de existência da biblioteca, afirmando assim a primazia sobre outros povos. Tal acumulação dos escritos, nas palavras de Le Goff (1990, p. 545, 547-548) significa que:

O documento não é inócuo. É antes de mais nada o resultado de uma montagem, consciente ou inconsciente, da história, da época, da sociedade que o produziram [sic], mas também das épocas sucessivas durante as quais continuou a viver, talvez esquecido, durante as quais continuou a ser manipulado, ainda que pelo silêncio. [...] O documento é monumento. Resulta do esforço das sociedades históricas para impor ao futuro – voluntária ou involuntariamente – determinada imagem de si próprias.

Em outras palavras, o documento é fruto da sociedade que o criou envolta em relações de força e poder que estão na base da produção dos

---

<sup>3</sup> O período helenístico é considerado por Toynbee (1975, p. 18-19) como iniciando-se em fins do segundo milênio a.C. e finalizando no século VII da Era Cristã. Mantendo sua essência cultural e social, a identidade helênica se corporificava em sua instituição básica, a cidade-Estado helênica, onde seria aceito como heleno qualquer habitante da Hélade, não importando qual a sua origem e formação.

escritos, assim como de sua preservação ou apagamento, num jogo que envolve práticas de memória e esquecimento. É deste modo que podemos entender a preocupação com a produção e preservação dos conhecimentos, sob a forma de papiros, na Biblioteca de Alexandria.

A escrita egípcia teve forte influência no processo memorativo desta civilização e em seus propósitos políticos. A relação entre a escrita e seus usos políticos pode ser ligada ao acúmulo de escritos em bibliotecas e arquivos, mas também às práticas de esquecimento, apagamento das memórias e vestígios de outros povos e reinos, com o intuito de facilitar o processo de dominação de vastas regiões. Apesar da importância da escrita, os egípcios não alcançaram prestígio por meio de “uma história discursiva ou analítica”, nem houve a “criação de uma epopéia oral própria”, muito menos de “escrituras sagradas”. Tal falta manteve os egípcios “em uma posição intermediária comum”, de forma que “sua sociedade” foi “auxiliada pela capacidade de ler e escrever, mas não transformada por ela”, conforme interpretação de Fischer (2006, p. 35).

A Biblioteca de Alexandria sofreu algumas catástrofes, sendo a maior delas ocasionada por um grande incêndio em Alexandria, em 48 a.C. O fogo se alastrou para a região do Bruquion onde se localizavam a biblioteca e o museu e grande parte desse centro cultural foi perdido. O ano de 642 d.C. marcou o fim de uma era para a cidade de Alexandria, quando o Egito foi conquistado pelo general árabe Amr Ibn Al As, pondo fim aos quase nove séculos de domínio greco-romano. O comandante Muhammad Ali, originário da Macedônia, assim como Alexandre Magno, criou uma dinastia que durou várias gerações e se manteve no poder até 1952, quando foi abolida a monarquia. Ali tornou Alexandria uma cidade próspera e elegante com mais de duzentos mil habitantes, devolvendo o antigo brilho ao elevá-la a segunda capital e o primeiro porto de seu império. O prestígio cultural foi alcançado graças a alguns alexandrinos, poetas, pintores, químicos e outros cientistas e, nos séculos XIX e XX, a cidade foi reavivada.

Um grandioso projeto de revitalização foi iniciado nos anos de 1980. Trata-se da criação da atual Biblioteca Alexandrina construída na área próxima ao local onde se acredita que a antiga biblioteca existiu. O projeto ambicioso recebeu o apoio da Unesco - United Nations Educational, Scientific and Cultural

Organization (órgão cultural da ONU – Organização das Nações Unidas) e de diversos países com recursos para aquisição, manutenção e expansão do acervo e construção do prédio, numa área de mais de oitenta e cinco mil metros quadrados, num total de onze andares, quatro deles abaixo do nível do mar. A biblioteca foi inaugurada em fins de 2001 e em evento estratégico, num importante momento: os atentados terroristas às torres gêmeas nos EUA.

O novo centro de conhecimento pretende ser um local de referência para o saber mundial, valendo-se, para isso, da aura que foi construída em torno da biblioteca antiga. Desse modo, o Egito poderia sentir-se legitimado a não apenas ter a maior biblioteca do mundo, mas também ser o melhor do mundo na preservação dos conhecimentos de toda a humanidade. Compreende-se que este centro de saber visa não apenas ao desenvolvimento intelectual da sociedade, como também a uma posição no cenário político mundial e no Oriente médio, em particular, ao pretender retomar o passado mítico de Alexandria e erigir-se sobre ele, como seu herdeiro.

Caberia perguntar, todavia, até que ponto a Biblioteca Alexandrina poderia ser vista com um lugar de memória nacional ou de preservação do passado a serviço da coletividade. O passado cujas glórias essa biblioteca poderia fazer renascer não é egípcio, mas macedônico; é o passado do dominador. A Biblioteca de Alexandria não foi criada para preservar a memória do Egito, mas para legitimar, também no plano da cultura, o poder helênico sobre o Egito. Este país foi governado por quase trinta anos (1981-2011) por Hosni Mubarak, idealizador do projeto da nova biblioteca, governante que desempenhou um importante papel de mediador em questões diplomáticas no Oriente Médio e aliado dos norte-americanos.

Pode-se então reforçar a hipótese sobre o propósito político da construção da Biblioteca Alexandrina: Hosni a teria projetado segundo o mesmo princípio que usou para governar a sua política de boas relações com os demais países da região; essas relações interessam na medida em que afetam o lugar dos egípcios na visão que o mundo possui dos povos do Oriente Médio. Um desdobramento da hipótese aqui apresentada sobre o propósito de construção da Biblioteca Alexandrina – transformar a imagem do Egito no cenário internacional – pode ser realizado a partir de uma ideia de Huysen. Segundo

ele, pode se pensar num uso político da memória quando ocorre “uma mobilização de passados míticos para apoiar explicitamente políticas chauvinistas ou fundamentalistas” (HUYSSSEN, 2000, p. 16). Huyssen cita como exemplos a Sérvia pós-comunista, a Índia, a Argentina e o Chile, que teriam feito um tal uso político da memória mítica visando legitimar esse tipo de prática. Mas seria possível aplicar essa ideia também ao governo do presidente Hosni, ao inaugurar a Biblioteca Alexandrina. Sua construção próxima ao local onde se acredita que a antiga biblioteca existiu não indicaria uma tentativa de reviver o passado grandioso daquela? Sua localização e a imponência de sua arquitetura são elementos capazes, de fato, de mobilizar este passado mítico.

O governo de Hosni Mubarak desmoronou no início de 2011, sob influência de protestos iniciados na Tunísia, movimento conhecido como Primavera Árabe e que se espalhou por outros países árabes do norte da África e Oriente Médio. Todos esses países se encontravam sob regimes autoritários que aos poucos deveriam, com eleições livres, se tornar democracias, segundo análise de El-Aouni (2011, p. 37). Os movimentos que levaram à derrubada desses governos apresentavam uma característica central: em geral se compunham de jovens frustrados devido às condições sociais e econômicas, a maioria entre 15 e 29 anos, parcela que representa um terço da população total, ou cem milhões, dos trezentos milhões de pessoas vivendo hoje no mundo árabe, praticamente o tempo que os governos autoritários assumiram. Para Yousef<sup>4</sup> (apud BERLINCK, 2011, p. 40), “a maioria vive há anos insatisfeita com exclusão, desemprego e educação precária”. Fato importante para se analisar as questões que envolvem a saída de Mubarak, juntamente com o governo que assumiu provisoriamente formado por uma junta militar, é que os militares fazem parte do poder desde a revolução de 1952, ano em que foi derrubada a monarquia.

Diante deste cenário, Bitar (2011, p. 37) acredita que assistimos “a uma nova oferta política, com movimentos laicos e de jovens se organizando”.

---

<sup>4</sup> Tarik Yousef é Reitor da School of Government de Dubai, nos Emirados Árabes Unidos, em seu livro “Generation in waiting” onde faz uma descrição da saga dos jovens no Oriente Médio – entre 15 e 29 anos de idade.

Segundo a análise de Habib<sup>5</sup> (2011) “foi o sofrimento que, no dia 25 de janeiro, revoltou o povo do Egito, num levante popular pacífico e espontâneo, sem planejamento e sem organização, com centenas de milhares de universitários concentrando-se na Praça da Libertação”, mais conhecida como Praça Tahir.

Os jovens do Egito têm hoje muito contato com a mídia ocidental, fato que na análise de Taylor (2011, p. 37) possibilitou que o acesso à tecnologia e às redes de relacionamento usadas pelos jovens através da internet sem fio e da rápida difusão de ideias servisse como instrumento de comunicação entre os países árabes e democracias ocidentais, facilitando assim a disseminação de informações em tempo real. Estas foram usadas para que eles se organizassem em grupos, independentemente de partidos e líderes políticos.

Tal mobilização mostra a força de jovens mais conscientes do que ocorre no mundo, considerando que há grande contingente de pessoas com nível universitário no Egito, “setecentos mil se formam por ano [...] e disputam duzentos mil empregos”, contabiliza Yousef (apud BERLINCK, 2011, p. 40). Percebe-se assim que o índice de desemprego é alto e pode ter influenciado a mobilização dos jovens por outra forma de governo que trouxesse melhorias nas condições sociais e econômicas.

Os cenários político-sociais apresentados ao relatar as condições do Egito no período atual e na antiguidade podem permitir uma análise sobre como os processos de apropriação do conhecimento, tais como foram trabalhados por Gabriel Tarde (1902), se entrelaçam às relações de poder que se desenvolvem em diferentes momentos históricos na sociedade egípcia. No final do século XIX, partindo da relação entre riquezas e conhecimentos, Tarde questionou o modelo marxista no qual todos os bens se transformam em mercadoria. Segundo a lógica tardeana da economia política, os conhecimentos e as mercadorias passam a ter suas propriedades opostas, uma a uma. Os conhecimentos como bens “inteligíveis, inapropriáveis, não-cambiáveis e

---

<sup>5</sup> Mohamed Habib é professor titular e pró-reitor de extensão e assuntos comunitários da Unicamp (Universidade Estadual de Campinas). Cursou a graduação e o mestrado na Universidade de Alexandria (Egito).

inconsumíveis” e por outro lado as mercadorias como bens “tangíveis, apropriáveis, cambiáveis e consumíveis”.

É a partir deste questionamento que as duas Bibliotecas de Alexandria e a Primavera Árabe podem ser analisadas. Em primeiro lugar, uma lógica da apropriação – inclusive pilhagem – na Biblioteca de Alexandria; em segundo lugar uma lógica mais insidiosa na Biblioteca Alexandrina, que aparentemente teria um propósito de socialização de conhecimentos, mas que, de fato, utiliza um passado mítico para legitimar um processo de apropriação e consumo no qual o Egito poderia figurar como referência do Oriente Médio; e em terceiro uma lógica real de socialização de conhecimentos durante a eclosão da Primavera Árabe, por mais que esse movimento tenha se transformado em seguida e sido capturado por outros interesses políticos que não aqueles que o originaram. Cada uma dessas formas de produção de conhecimentos será agora analisada.

Para Tarde (1902), as categorias da economia política como: troca, valor, propriedade, produção, trabalho etc., passam por uma crise a partir do momento em que os conhecimentos são integrados ao fenômeno econômico, devido ao fato de não serem bens “raros”. Os conhecimentos não são raros porque podem ser amplamente disseminados e desse modo não obrigam aqueles que participam de sua relação de trocas a se alienar e a se despojar, como ocorre nas relações de trabalho e de troca de mercadorias. A ligação entre riqueza e conhecimento para Tarde (1902) vê erguer-se uma fronteira a partir do momento em que o conhecimento é reconhecido como um modo de produção específico e essa produção não se realiza segundo os princípios da raridade e da necessidade. Em outras palavras, devido ao fato de a natureza da atividade e do objeto implicarem a necessidade da livre produção e da livre socialização dos conhecimentos, a lógica capitalista não é mais suficiente para responder a esse *modus operandi*. Daí a tal fronteira ou crise surgir devido à impossibilidade de se comandar e ditar as modalidades de produção – como a divisão do trabalho – assim como a socialização (ou mercado) dos conhecimentos.

A categoria riqueza, pensada sob este aspecto, leva a uma concepção distinta daquela defendida pelos economistas clássicos. Tem-se agora uma

forma de riqueza na qual os bens não são mais cambiáveis, apropriáveis e consumíveis; são, na verdade, o oposto. O conhecimento não é um produto palpável, um bem material como são as mercadorias. O conhecimento não é cambiável, pois não se pode explicá-lo por meio da transmissão de mercadorias, visto que a comunicação dos conhecimentos não requer a alienação e o despojamento, ou seja, quem transmite conhecimentos não os perde. Não há despojamento no processo de socialização dos conhecimentos.

Seguindo a mesma lógica, enquanto bem inapropriável o conhecimento não requer a exclusividade da sua propriedade no processo de troca, como é o caso das mercadorias. Em outros termos, o conhecimento não precisa que alguém tenha a sua propriedade exclusiva para que ele satisfaça a uma necessidade ou para que seja trocado, pois o conhecimento é um bem cuja propriedade é coletiva. Ele funciona diferentemente das mercadorias segundo a lógica marxista, pois estas necessitam de propriedades exclusivas e individuais.

A categoria inconsumível dos conhecimentos significa que o conhecimento não pode ser destruído pelo uso, como o são as mercadorias. Ao ser utilizado, o conhecimento não tende à extinção, como ocorre com as mercadorias segundo a lógica marxista; ao contrário, quem socializa o conhecimento, numa cooperação entre cérebros, dá e retém ao mesmo tempo. Ao contrário de um bem consumível, que enriquece quem o possui apenas na medida em que é guardado e acumulado, o conhecimento traz enriquecimento na medida em que é dado, entregue, tornado disponível. Neste sentido, o conhecimento apresenta duas qualidades que são próprias da memória: através dele pode se dar e preservar ao mesmo tempo. Neste caso, aquele que dá não está perdendo conhecimento, mas sim trocando, socializando. Em outras palavras, o conhecimento é dado e retido simultaneamente, sem perdas, sem empobrecimento e sim enquanto contribuição e difusão. Daí podermos afirmar que o consumo e a produção coincidem na produção de conhecimentos.

Para Tarde (1902) o modo de socialização dos conhecimentos baseia-se na emanação, na adição recíproca, na faculdade daquele que participa da produção e da troca de dar e reter ao mesmo tempo. Por adição recíproca e emanação entende-se que não há sacrifício, perda, há sim uma reciprocidade,

uma troca de conhecimentos, onde quem dá não está se despojando, mas contribuindo para a produção de novos conhecimentos.

São essas características atribuídas por Tarde ao processo de socialização de conhecimentos que nos permitem articulá-lo ao movimento da Primavera Árabe que também se espalhou pelo Egito, entre outros países da região. Evidentemente, nossa pretensão não é a de realizar uma análise político partidária do movimento, mas tão somente a de pensá-lo sob a ótica de uma transformação no campo dos conhecimentos. Foi extensamente noticiado o quanto as novas tecnologias e redes de comunicação – computadores e celulares conectados por internet - tiveram um papel importante na eclosão do movimento.

As teses de Tarde nos oferecem possibilidade de pensar conceitualmente essa transformação. Com ele, poderíamos formular a seguinte hipótese: os milhares de jovens que se reuniram na Praça Tahir, no Egito, e conseguiram derrubar um governante que ocupava o poder há quase trinta anos, participaram de uma rede de socialização dos conhecimentos. Segundo a concepção de Tarde (1902) o conhecimento pode ser um objeto de desejo semelhante a uma mercadoria, mas há um outro aspecto que é a “força de adesão mental que suscita e o número de indivíduos nos quais ele a suscita”. Podemos supor que essa força de adesão influenciou os jovens que, através das redes de comunicação e o uso de tecnologias tiveram acesso a conhecimentos sobre outros movimentos, como o ocorrido na Tunísia, assim como informações sobre o que ocorre no mundo e, dessa forma, uniram forças através da socialização dos conhecimentos, o que facilitou o movimento que levou à derrubada do governo Mubarak.

A questão é que as redes de comunicação e de tecnologia usadas pelos jovens egípcios funcionaram como espaços de autonomia, situando-se além do controle de governos e empresas que monopolizavam os canais de comunicação, canais que formavam os alicerces de seu poder. Na medida em que o governo e o universo empresarial egípcios não eram capazes de controlar o uso das redes sociais, isto possibilitou a conexão entre pessoas que passaram a formar redes, independentemente de opiniões ou filiações a organizações, sendo possível assim uma união em torno de interesses comuns na tentativa de

transformar a realidade social e econômica. Ou seja, a reunião em torno de redes permitiu que milhares de pessoas das mais diversas idades e condições passassem a ocupar o espaço público até então controlado pelas forças do governo, alterando assim as relações de poder. Tais relações fazem parte da constituição das sociedades, pois aqueles que detêm o poder são os mesmos que constroem as instituições de acordo com seus interesses e valores.

Ora, o que a socialização de conhecimentos através das redes nos demonstrou é que onde há poder pode haver também contra-poder, justamente a capacidade que as pessoas têm de desafiar o poder que está inserido nas instituições, lutando por seus objetivos e buscando a construção de uma ordem social mais de acordo com seus próprios valores e interesses. Uma população constantemente amedrontada por um governo que controlava os meios de comunicação, com sérias restrições à liberdade de expressão, alta taxa de desemprego – especialmente entre os jovens –, inflação alta, dentre outras dificuldades, encontrou um outro meio de se expressar através de redes sociais nas quais passou a trocar informações, criando assim uma rede de contra-poder. Parece que essa necessidade de lutar, de transformar o medo em indignação e esta em esperança, ao reivindicar melhorias e mudanças nas relações de poder até então mantidas por quase trinta anos, alimentou o Movimento da Primavera Árabe.

Castells (2013, p. 8; 10) afirma que o “poder é exercido por meio da coerção (o monopólio da violência, legítima ou não, pelo controle do Estado) e/ou pela construção de significado na mente das pessoas” usando para isso “mecanismos de manipulação simbólica”. No caso do governo Mubarak a manipulação se dava através do medo, da intimidação cujo uso permitia manter as pessoas de certa forma controladas. Contudo, esse medo pôde ser transmutado em indignação e, depois, em esperança por uma humanidade melhor. Essa transformação se deu através do contato com movimentos em outros países, contato que permitiu a proliferação da indignação e do ímpeto de mudar a realidade. Aqui pode se ver como a proliferação de informações e conhecimentos é capaz de transformar até mesmo os sentimentos. Esse contato e essa proliferação propiciaram um ímpeto de luta por melhorias nas condições de vida, causando a derrubada da ditadura sob a qual viviam.

Tarde mostra que o conhecimento, por ser inapropriável, não necessita ser propriedade exclusiva de uma pessoa para que seja transmitido ou doado a outros. Assim, o acesso ao conhecimento pode ter permitido que jovens egípcios fizessem proliferar e expandir os conhecimentos adquiridos de forma a alcançar uma transformação social – como acesso ao mercado de trabalho, melhores condições sociais e econômicas – o que nas palavras de Taylor (2011, p. 37) seria uma “democracia controlada pela sociedade e não por indivíduos [...] um sistema com eleições livres, justas e transparentes”. Assim, por meio da rede de comunicação formada através do uso de tecnologias, jovens trocaram informações e conhecimentos de maneira que esta aquisição não fosse propriedade exclusiva de ninguém, mas sim usada de maneira colaborativa. O caráter inapropriável do conhecimento adquirido através dessa via propiciava sua expansão pelas redes sem que houvesse um proprietário exclusivo.

Foi dito que o conhecimento é um bem não-cambiável, posto que para Tarde (1902) quem transmite conhecimentos não os perde, nem se despoja deles ao socializá-los. Logo, poderíamos pensar que os conhecimentos transmitidos pelas redes de comunicação usadas pelos egípcios não se tornou uma perda e sim uma socialização, visto que não houve empobrecimento daquele que possui conhecimentos; pelo contrário, a difusão destes contribuiu para o aumento do valor próprio do conhecimento, visto que as ideias puderam ser possuídas de uma forma diferente das riquezas fabricadas.

Para melhor compreensão, Tarde (1902) propõe analisarmos a produção de um livro. Devemos admitir que se trata de um produto material e imaterial ao mesmo tempo, que apresenta um duplo valor: um valor venal (venda) por ser tangível, apropriável, cambiável e consumível, visto assim como mercadoria; e um valor-verdade (imaterial) por ser intangível, inapropriável, não-cambiável, e inconsumível. Estas duas lógicas diferentes estão ligadas à natureza dupla do livro. Podemos ver no decorrer do progresso das civilizações que essas lógicas tendem a se opor como se fossem duas realidades contraditórias, exigindo diferentes formas de regulação e direitos de propriedade. Assim, poderíamos pensar o processo de produção de conhecimentos nas bibliotecas de Alexandria hoje e na antiguidade e no movimento da Primavera Árabe no Egito como representantes dessas realidades contraditórias. A antiga Biblioteca de

Alexandria poderia expressar a primeira das realidades ao tornar-se um mito de biblioteca universal, pretendendo reunir num só lugar todo o conhecimento produzido no mundo. Trata-se de um propósito de acumulação, apropriação e troca que só faria sentido numa lógica da mercadoria. Nas palavras de Namer (1987), a biblioteca de Alexandria revelava uma “memória cumulativa dos saberes das elites do poder”, já que o saber ali armazenado era restrito ao rei, seus descendentes, sábios e eruditos.

Ao analisarmos a Biblioteca de Alexandria segundo esta concepção tardeana veremos aí uma “possibilidade da apropriação exclusiva da produção dos conhecimentos” por um “pequeno grupo de eleitos” (TARDE, 1902). A Biblioteca de Alexandria era uma biblioteca de Estado, mas sem público, como explica Jacob (2000). Ela era restrita a uma minoria de eruditos que tinha acesso à memória do saber registrada e depositada nas estantes, sendo sua finalidade a acumulação e não a difusão do saber para educar a sociedade. Havia neste caso um uso da biblioteca como instrumento de dominação, conforme Canfora (1988, p. 28) explicita: “assim nasceram bibliotecas reais em todas as capitais helênicas: não apenas como fator de prestígio, mas também como instrumento de dominação” cultural e linguística, em que o saber se encontra claramente a serviço do poder. Este processo de apropriação exclusiva dos conhecimentos, como mostrado por Tarde (1902), estaria ligado à “materialização do conhecimento em uma mercadoria”; no caso de Alexandria, seriam os milhares de rolos de papiro dispostos nas estantes e com acesso restrito a uma minoria erudita. O conhecimento era acumulado e compartilhado pelo seletivo grupo que o apreendia e transformava em novos conhecimentos a partir dos estudos na biblioteca. Ora, o que está em questão na apreensão e na transformação dos conhecimentos é a memória. Sem ela nenhum desses processos seria possível. Isso talvez justifique a hipótese de Tarde (1902) quando diz que a apropriação exclusiva do conhecimento não seria realizável, ao menos no todo, porque implicaria na inexistência de uma “função essencial de nosso espírito, a memória”. Tal justificativa levaria ao fato do conhecimento ser inapropriável, não-cambiável e inconsumível, e explicado pela relação cooperativa entre cérebros e pela memória. Afinal, a memória é justamente a função que é “capaz de dar e reter ao mesmo tempo”, sem que com isso ocorra uma perda, mas sim

um compartilhamento, uma “adição recíproca” que indicaria assim uma outra realidade, aquela na qual se encontra inserida a nova Biblioteca Alexandrina.

Diferentemente da antiga, na atual biblioteca o acesso pretende ser livre e o acervo foi composto de forma a atender aos mais diversos públicos. Tem-se aqui um propósito de socialização de conhecimentos, segundo a ótica tardeana. Mas apenas como propósito. De fato, o projeto da Biblioteca Alexandrina utiliza um passado mítico para legitimar um processo de apropriação política da memória e consumo no sentido de pertencer a uma lógica da mercadoria. Ela fazia parte de um ambicioso projeto arquitetado pelo ex-governante Mubarak para que se tornasse possível um uso político da memória. Tal uso nas palavras de Huyssen (2000) ocorre quando um passado mítico é mobilizado para dar sustentação ou legitimação aos jogos do poder. O projeto da atual biblioteca permite perceber o quanto a memória pode ser instrumento de poder e o quanto pode ser utilizada para fins políticos, pois Mubarak pretendia ainda obter ganho na rivalidade com as bibliotecas dos países mais desenvolvidos, além de manter a sua importante posição como mediador de conflitos no Oriente Médio. Ao ser alçada como herdeira de um passado mítico – que, como vimos, nem mesmo era o passado do Egito e sim do povo que o subjugou, os macedônios – a biblioteca de Mubarak se afasta de uma lógica de socialização de conhecimentos e se mostra atrelada ainda a uma lógica da mercadoria, através da qual agrega um passado mítico para tornar-se mais rara e venalmente mais valorizada. Esta valorização foi fartamente utilizada durante o processo de criação da biblioteca pelo fato de seu valor venal ser usado com o intuito de obter recursos da UNESCO e de diversos países para sua construção e formação de acervo.

### **Considerações Finais**

O livre acesso ao conhecimento e às redes de comunicação através do uso intenso de tecnologias parece ter possibilitado que milhares de jovens se conectassem a outros movimentos por liberdade, conquistando assim a derrubada do governo Mubarak. Desse modo, percebemos como o recurso à cultura e ao saber se tornaram estratégias políticas fundamentais no mundo

contemporâneo. O conhecimento adquirido pelos jovens nos remete à concepção de Tarde (1902) no qual a “adesão mental” inclui um aspecto do conhecimento que exigiria “uma hierarquia ética dos valores”, ou seja, outros valores em curso e não somente o valor venal (tangível, apropriável, cambiável, consumível), mas também um compartilhamento de memórias e conhecimentos. O que levaria a uma crise da submissão dos conhecimentos ao capital, devido à cooperação, mudando assim a relação econômica pois, mais importante que a aquisição e a posse, seria o acesso a um bem, que poderia ser um livro ou a própria internet. Foi este acesso que teria permitido o compartilhamento de ideias, conhecimentos entre os jovens egípcios, tornando-os ativos no processo de derrubada de um governo repressor.

A relação de cooperação entre os jovens nos direciona a Tarde (1902, p. 89) quando diz que “o fato de os conhecimentos serem inapropriáveis, não-cambiáveis e inconsumíveis” somente seria explicado através dessa relação de cooperação “entre cérebros e pela memória”, pois apenas “ela é capaz de dar e reter ao mesmo tempo”. Assim, a cooperação de conhecimentos realizada por meio das redes de comunicação, como a internet e a mídia através do acesso à moderna tecnologia, pode estar sendo responsável por profundas mudanças políticas, econômicas e sociais em países árabes como o Egito, pois a memória conteria em si o instrumento, a matéria-prima e a energia necessários visando à produção e reprodução dos conhecimentos, instrumento este necessário para que as sociedades se desenvolvam e construam processos políticos nos quais a liberdade de expressão e a socialização dos conhecimentos estejam devidamente amparadas nas suas constituições e instituições governamentais.

## **Referências Bibliográficas**

BAINES, John. **Literacy and ancient Egyptian Society.**

BARATIN, Marc; JACOB, Christian (Dir.). **O poder das bibliotecas: a memória dos livros no Ocidente.** Tradução Marcela Mortara. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000. 351 p.

BERLINCK, Deborah. Filhos da ditadura, pais da revolução. **O Globo**, Rio de Janeiro, 20 fev. 2011. O mundo, Economia, p. 40.

BITAR, Karim. Duas saídas para o país. **O Globo**, Rio de Janeiro, 13 fev. 2011. O mundo, Economia, p. 37.

CANFORA, Luciano. **A biblioteca desaparecida**: histórias da Biblioteca de Alexandria. Tradução Federico Carotti. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. 195 p.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2013. 271 p.

EL-AOUNI, Hamadi. Início de uma união árabe. **O Globo**, Rio de Janeiro, 13 fev. 2011. O mundo, Economia, p. 37.

FISCHER, Steven Roger. **História da leitura**. Tradução Claudia Freire. São Paulo: Ed. UNESP, 2006. 337 p.

FLOWER, Derek. **Biblioteca de Alexandria**: as histórias da maior biblioteca da antiguidade. Tradução Otacílio Nunes e Valter Ponte. São Paulo: Nova Alexandria, 2002. 215 p.

HABIB, Mohammed. **O Egito em busca da sua democracia**. Vermelho, 07 fev. 2011. Disponível em:  
<[http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id\\_noticia=147007&id\\_secao=9](http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_noticia=147007&id_secao=9)>.  
Acesso em: 11 jul. 2011.

HUYSSSEN, Andréas. **Seduzidos pela memória**. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2000. 116 p.

JACOB, Christian. Ler para escrever: navegações alexandrinas. In: BARATIN, Marc; JACOB, Christian (Dir.). **O poder das bibliotecas**: a memória dos livros no Ocidente. Tradução Marcela Mortara. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000. p. 45-73.

LAZZARATO, Maurizio. Trabalho e capital na produção dos conhecimentos: uma leitura através da obra de Gabriel Tarde. In: GALVÃO, Alexander Patez; SILVA, Gerardo; COCCO, Giuseppe. (Orgs.). **Capitalismo cognitivo**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 61-82.

LE GOFF, Jacques. **História e memória**. 3. ed. Campinas, SP: UNICAMP, 1990. 553 p.

LÉVÊQUE, Pierre. **Impérios e barbáries**: do século III a.C. ao século I d.C. Tradução Ana Maria Rabaça. Tradução Artur Morão. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1979. 336 p.

NAMER, Gérard. Les institutions de mémoire culturelle. In: \_\_\_\_\_. **Mémoire et société**. Paris: Méridiens Klincksieck, 1987.

TARDE, Gabriel. **La psychologie économique**. Paris: Félix Alcan, 1902.

TAYLOR, Christopher. A força que vem dos jovens. **O Globo**, Rio de Janeiro, 13 fev. 2011. O mundo, Economia, p. 37.

TOYNBEE, Arnold J. **Helenismo**: história de uma civilização. Tradução Waltensir Dutra. 4. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar Editores, 1975. 234 p.

Recebido em: 23/08/2014  
Aprovado em: 03/12/2014

## Memórias, identidades e pertencimento de um grupo de moradores da comunidade do Fallet, bairro de Santa Teresa, cidade do Rio de Janeiro

Silvana Bagno<sup>1</sup>  
Sérgio Luiz Pereira Silva<sup>2</sup>  
Diana Souza Pinto<sup>3</sup>

### Resumo

Partindo da escuta das memórias de um grupo de idosos, moradores em uma favela do bairro de Santa Teresa, Rio de Janeiro, Brasil, e da literatura sobre favelas, constata-se que o discurso, o qual recai sobre estas, sempre foi discriminatório e que o termo *favelado* continha forte conotação pejorativa. Este artigo tem por objetivo apresentar o senso de pertencimento e de *sentido de lugar* atribuído pelos antigos moradores, a partir de suas narrativas, memórias e experiências. Entrevistados em grupos focais, os descendentes dos primeiros habitantes desta localidade relatam que vivenciaram transformações importantes ao longo dos anos. Há, em suas narrativas, uma forte identificação com o lugar, e, através delas, eles vêm se construindo discursivamente como *homens-memória*, empenhados em difundir os *lugares de memória*, atualmente presentes apenas em suas lembranças (NORA, 1993). Nelas, vislumbra-se um intuito de resgatar, dignificar e difundir a *identidade deste lugar* como uma comunidade que possui inúmeros recursos humanos e culturais.

**Palavras-chave:** identidades; pertencimento; memórias; comunidade.

### Introdução

O presente artigo é fruto da pesquisa realizada no âmbito do doutoramento em Memória Social, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), com o objetivo de investigar a produção de memórias e a construção compartilhada de identidades dos moradores do Fallet. Através de suas narrativas, o trabalho tem o intuito de verificar como a memória produz sentidos que orientam tanto as escolhas do presente como as expectativas do futuro.

As investigações, a que esta pesquisa se propôs, almejam igualmente conhecer em que medida e de que maneira as transformações ocorridas no

---

<sup>1</sup> Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Memória Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO. Bolsista da CAPES.

<sup>2</sup> Professor adjunto III do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO; professor efetivo do Programa de Pós-graduação em Memória Social - PPGMS/UNIRIO

<sup>3</sup> Professora associada I da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), atuando como pesquisadora e docente no Programa em Pós-Graduação em Memória Social - PPGMS/UNIRIO.

Fallet, ao longo dos anos, podem ter repercutido no sentimento de pertencimento ao lugar destes antigos moradores, assim como conhecer as implicações de seus discursos sobre a formação de identidade deste lugar (GUPTA E FERGUSON, 2000) e sobre a Memória Social do Fallet.

O corpus desta pesquisa é constituído por dois Grupos Focais<sup>4</sup>, distintos por gênero. Todos os entrevistados são descendentes dos primeiros moradores do lugar e foram realizados em 28 e 30 de dezembro de 2013.

Consideramos os conceitos de memória, discurso e identidades como sendo construções sociais e dinâmicos (MOITA LOPES, 2001) e, portanto, recriados na interação. Concebe-se igualmente que, através da narração de histórias, indivíduos e grupos constroem identidades e desenvolvem o senso de pertencimento.

Acreditamos que a partilha das memórias e experiências dos idosos de uma comunidade, sobretudo para os mais jovens, traz em si, a oportunidade de maior envolvimento intergeracional, comunitário e de ampliação do sentimento de pertencimento ao grupo e ao lugar.

### **Fallet: que lugar é este?**

O Fallet está localizado na Zona Norte do Rio de Janeiro. Pode-se adentrar nessa favela pelos bairros do Rio Comprido ou por Santa Teresa. A região do *Fallet/Amavale* (Associação de Moradores e Amigos do Vale) pertence à Área de Planejamento I, Região Administrativa XXIII, Santa Teresa, segundo dados divulgados pelo Instituto Pereira Passos, com base no Censo Demográfico de 2010, realizado pelo IBGE. O morro do Fallet possui cerca de 4.500 habitantes, e na região do Fallet *Amavale* há cerca de 490 moradores.

Segundo o discurso de um grupo de idosos, filhos e netos dos primeiros habitantes da região, o lugar onde eles habitam era um bairro, e não uma favela. De acordo com suas narrativas, a alteração nesta conceituação do Fallet, de bairro para favela, deve-se às mudanças que foram ocorrendo ao longo dos anos no desenvolvimento socioeconômico e cultural desta área, sobretudo em

---

<sup>4</sup> Os grupos focais são grupos de discussão, normalmente utilizados para coleta de dados em pesquisa qualitativa, em que os participantes debatem sobre um tema específico. Estes ocorreram no Instituto Petra / Nando é Vida, situado ao lado da Associação de Moradores e Amigos do Vale (Amavale), sendo distintos por gênero e com distância de dois dias entre os grupos masculino (cinco participantes) e feminino (quatro). As entrevistas seguiram um roteiro pré-definido de perguntas abertas.

virtude do processo de favelização, nos anos 1960-70, da dominação territorial pelo narcotráfico, no final dos anos 1970-80 e instalação da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP)<sup>5</sup>, em 25 de fevereiro de 2011.

Esses antigos moradores ressaltam que a área onde eles habitam era um loteamento datado de 1922, que foi se constituindo como um bairro *glamouroso*. Este, inicialmente, abrigava imigrantes ingleses, italianos, portugueses e alemães, que se distribuíram espacialmente em partes distintas do local e construíram suas próprias casas com blocos de pedras que eles mesmos cortavam.

O processo de favelização foi se dando com a chegada de moradores menos abastados em outras partes do morro, e com a entrada do tráfico de drogas, no final da década de 1970 e início dos anos 1980, quando teve início a desvalorização da região no mercado imobiliário.

Na Rua Fallet, instalou-se um clube fechado, fundado por um grupo seleto de moradores, que se constituíram em 30 sócios-proprietários – o *Clube dos Trinta*. O clube, denominado *Associação Atlético Fallet*, situava-se onde hoje está instalada a Associação de Moradores e Amigos do Vale, a *Amavale*. Neste local, eles revelam, ocorriam bailes de gala e os moradores trajavam roupas luxuosas. O clube recebia grupos de Bossa Nova e outros famosos na época, como o *The Fevers*.

O bairro, segundo seus relatos, destacava-se também nos esportes e cultura: tinham um time de futebol, um time de basquete campeão, “o melhor grupo de teatro amador do Rio de Janeiro” (*sic*) e dois blocos carnavalescos. Um deles desfilava na Avenida Rio Branco e se consagrou em muitos carnavais. Além disso, uma fábrica de biscoitos e uma de calçados empregaram muitos moradores.

Notamos uma forte motivação destes moradores de restituir a identidade deste lugar como um bairro. Dentre os seus principais argumentos, estão a alegação de que possuem título de propriedade de suas casas e pagam IPTU. Suas casas, com amplos quintais, onde criavam cabras, contrastavam com os barracões de zinco situados em uma região do Fallet, denominada Beco ou

---

<sup>5</sup> A Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) é um projeto desenvolvido pela Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (SESEG) que visa à retomada do controle pelo Estado, de áreas dominadas por grupos armados.

Fallet Ocidental. Mas, qual o fundamento dessas alegações acerca da posse e do pagamento de IPTU como prova de que esse lugar não é favela?

### **Favela: discursos e definições em mutação**

Há, na literatura, certa controvérsia quanto à definição de favela. O *Observatório de Favelas*<sup>6</sup> (2009) define como um território constituinte da cidade, que se caracteriza por forte estigmatização socioespacial, alta densidade de habitações e apropriação social do território para fins de moradia.

O *Plano Diretor da Cidade*, de 1992 (*apud* Cavallieri, 2009), define que Art. 147 - favela é a área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação da terra por população de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e de alinhamento irregular, lotes de forma e tamanho irregular e construções não licenciadas, em desconformidade com os padrões legais.

Já o *Manual de Delimitação dos Setores do Censo 2010* traz a classificação de favela como aglomerado subnormal aplicada a conjuntos de, no mínimo, 51 unidades habitacionais, dispostas de forma desordenada e densa, carentes de serviços públicos essenciais e que tenha ocupado ou esteja ocupando, terreno de propriedade alheia.

Baseados no Censo 2010 e em virtude das obras do Morar Carioca, Cavallieri e Vial (2012) apontam que a Prefeitura do Rio de Janeiro propôs mudanças na classificação das favelas segundo três critérios: sua relação com o espaço urbano, enquanto complexos ou favelas isoladas, o seu tamanho e o seu grau de urbanização. A partir dessas alterações, há uma subdivisão em dois grupos: aquelas que são consideradas favelas e as que passaram a ser denominadas "comunidades urbanizadas".

Os autores ressaltam que, de acordo com o IBGE, tais assentamentos são um fenômeno urbano, concentrado em 20 metrópoles, cuja maior proporção dos domicílios (88%) encontra-se na condição de AGSN (aglomerados

---

<sup>6</sup> Instituição dedicada à pesquisa e ação, com o intuito de contribuir para a proposição e avaliação de políticas públicas voltadas à superação de desigualdades sociais e produção de conhecimento sobre as favelas e fenômenos urbanos.

subnormais). Por sua vez, Rio de Janeiro e São Paulo formam um subgrupo especial: o Rio possui cerca de 1,4 milhões de moradores em AGSN e 22% de seus habitantes nessa condição, seguido por São Paulo, com 1,3 milhões.

Para além das estatísticas, Gupta e Ferguson (2000) esclarecem que a experiência do espaço é socialmente construída, fruto da associação entre lugares e povos, e as noções de localidade ou comunidade se referem tanto a um espaço físico, quanto a agrupamentos de interação.

As favelas são tidas como os lugares que abrigam a pobreza urbana ou como espaços da segregação e da exclusão cujos moradores são representados como excluídos, marginalizados da sociedade moderna, sobretudo com a presença do narcotráfico (GOMES *et al*, 2006).

Butler (2006) destaca a relevância da denominação como fator constitutivo do sujeito e chama a atenção para o fato de que há certo discurso social referente aos moradores das favelas que, além de preconceituoso, enclausura-os numa categoria discriminatória e reducionista.

A esse respeito, Campos (2011) destaca a importância do sentimento dos moradores sobre o local onde habitam para a constituição da sua própria identidade e da identidade espacial.

Por sua vez, Cavallieri (2009) ressalta que a denominação "favela" contém tanto um sentido depreciativo, quanto afirmativo de identidade. Este é proposto por Maiolino (2008), ao apontar que as favelas são unidades territoriais de identidade e cultura.

Campos (2011) resgata o caráter afirmativo das favelas, ao relatar a origem da ocupação das encostas dos morros do centro do Rio de Janeiro, no momento das intervenções urbanísticas na cidade, entre 1902 e 1906, como a solução encontrada pela população mais pobre e profissionalmente não qualificada para que pudessem morar próximo aos locais onde havia oportunidades de trabalho. Assim, foi o local de acolhida dos negros alforriados e dos soldados retornados da Guerra de Canudos, e o porto de chegada dos migrantes oriundos das áreas rurais, a partir da década de 1950. E, como local de acolhida, provavelmente, foram estabelecidos fortes vínculos com o lugar, conforme Gupta e Ferguson (2000), onde também se estabeleceram fortes redes sociais.

Entre 1926/27, as favelas eram apontadas como problema estético, higiênico, de ordem social e de segurança. Foi por volta desse período que os imigrantes chegaram ao morro do Fallet e iniciaram o povoamento da região.

Já nos anos 1950, há um movimento de valorização do “morro”, em virtude de sua cultura própria e da sociabilidade característica de seus habitantes (CAMPOS, 2011; MAIOLINO, 2008).

Nos anos 1960, relata Maiolino (2008), inicia-se a fundação das associações de moradores; por sua vez, o governo estadual iniciou o processo de remoções e realocação em áreas afastadas do centro da cidade, o que causou a dissolução das redes constituídas de sociabilidade e de solidariedade, repercutindo na vida psíquica e afetiva dos indivíduos, devido ao rompimento das redes de pertencimento. A esse respeito, Bosi (1992) esclarece que o enraizamento é a necessidade mais prioritária da alma humana.

Nos anos 1980, o poder público assume responsabilidade pela infraestrutura nessas áreas com irregularidades fundiárias e ocupadas por população de baixa renda, através de programas específicos voltados às favelas, envolvendo as esferas municipais, estaduais e federais, conforme apontam Cardoso (2002, *apud* Maiolino, 2008); Gomes *et al* (2006).

Ainda nos anos 1980, tem-se o aumento expressivo da população favelada, destacando-se a forte presença do jogo do bicho, na primeira metade da década, e, na segunda metade, a ocupação dos morros pelo narcotráfico. Intensificaram-se as representações em torno da periculosidade das classes pobres e a mídia passou a veicular o discurso sobre a ‘violência urbana’ (MAIOLINO, 2008).

Ao situarmos historicamente a origem e a evolução das favelas no Rio de Janeiro, observa-se o discurso veiculado sobre as mesmas ao longo do tempo, que ora as enaltecia, ora as denegria, assim como a seus moradores, tidos como criativos, solidários ou como vagabundos, marginais. Butler (2004) evidencia que, ao sermos chamados por um nome insultante, somos menosprezados e degradados, pois os discursos criam a realidade e são tomados como tal.

Por sua vez, os antigos moradores do Fallet alegam que o fato – de se considerar a totalidade da região como favela – trouxe como consequência a desvalorização de seus imóveis. Consequentemente, muitos se mudaram para

outras localidades, desfazendo-se a rede social. O *Clube dos Trinta* foi fechado. Iniciou-se a decadência da região, que passou a ser veiculada midiaticamente como uma favela perigosa, dominada pelo narcotráfico, em constante guerra com uma facção rival em morros vizinhos.

## **O Fallet aos olhos da mídia**

### **Presença constante no noticiário policial**

A partir das narrativas de moradores do Fallet em grupos focais, identificamos um forte desejo de preservar e difundir a história e as memórias locais, em conformidade com o conceito de Lugares de Memória, de Pierre Nora (1993)<sup>7</sup>, e de reconhecimento, valorização e respeito, a fim de desconstruir o preconceito e a discriminação com que as favelas e seus moradores foram vistos desde o seu surgimento, no final do século XIX.

Os entrevistados contestaram as notícias sobre crimes e atos violentos atribuídos ao Fallet, alegando que, muitas vezes, estes ocorrem em outras favelas, mas a responsabilidade sobre os mesmos sempre é erroneamente imputada ao Fallet.

Os moradores idosos revelaram que a denominação *Morro do Fallet* surgiu com a entrada do tráfico armado, esclarecendo que, antes disso ocorrer, a atividade já existia, mas tratava-se apenas da venda de maconha para os usuários. A região foi invadida por traficantes do Complexo do São Carlos, elevando, na ocasião, o número de furtos, assaltos e estupros na região. A partir dessa situação caótica, segundo seus relatos, “aqueles daqui que tinham tendência para a bandidagem se uniram e destituíram os bandidos de lá. Na ocasião, eles foram os nossos heróis, mas depois eles tomaram o gostinho pela coisa e ficaram na atividade...”.

De fato, uma rápida busca no Google apresenta páginas e páginas de notícias sobre confrontos de traficantes com a polícia e entre facções

---

<sup>7</sup> O conceito de *lugares de memória* refere-se aos locais que contêm a memória de uma sociedade; pertencentes a outro tempo, são aquilo que resta e que se perpetua. Podem ser *materiais* (onde a memória social pode ser apreendida pelos sentidos) e imateriais; estes podem ser *funcionais* (onde se alicerçam as memórias coletivas) e *simbólicos* (onde a memória coletiva se expressa e se revela). São locais nos quais os atores sociais se reconhecem e desenvolvem um sentimento de identidade e de pertencimento.

criminosas, atribuídos ao Fallet, nos jornais de grande circulação, não somente do Rio de Janeiro, a exemplo de notícia publicada no *Estado de São Paulo online*, em 13/09/2011, a respeito do policial militar baleado por traficantes do Morro do Fallet, que ficou tetraplégico. A nota traz ainda, o arsenal de drogas apreendido em operação realizada no local<sup>8</sup>.

Em 21/01/13, o jornal *O Dia* noticia o incremento do efetivo de policiais lotados na UPP Fallet-Fogueteiro/Coroa, pela dificuldade que a polícia vem encontrando para controlar o tráfico de drogas no Morro do Fallet.<sup>9</sup> O vídeo postado em 14/01/14 no *Youtube* mostra intenso tiroteio no Fallet-Fogueteiro, entre policiais e bandidos<sup>10</sup>.

Por outro lado, é preciso certo esmero para localizar no Google, notícias positivas sobre a região. Segundo a percepção dos próprios moradores, o Fallet era um lugar esquecido pelo poder público, praticamente invisível e as crianças tinham vergonha de dizer na escola que moravam lá.

Mas, atualmente, eles vêm se sentindo gradativamente contemplados por ações governamentais<sup>11</sup>, por investimentos do Terceiro Setor, por ações do Grupo "S" (SENAC, SESI, SENAI)<sup>12</sup>, do SEBRAE<sup>13</sup> e pela mídia. Vários projetos sociais<sup>14</sup>, esportivos<sup>15</sup>, artístico-culturais<sup>16</sup> vêm sendo realizados, principalmente voltados para o público infantil.

## **Experiência de espaço e senso de pertencimento**

Um dos aspectos mais enfatizados pelos participantes dos grupos focais foi o relacionamento de cada um deles com o *lugar*. A grande maioria disse que

---

<sup>8</sup> TRINDADE, Priscila. PM atingido em tiroteio no Rio está tetraplégico, informa secretaria. Agente participou de uma troca de tiros com traficantes no Morro do Fallet, centro do RJ. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 13 set. 2011. Disponível em: < <http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,pm-atingido-em-tiroteio-no-rio-esta-tetraplegico-informa-secretaria,772092#>>. Acesso em: 10 jan, 2014.

<sup>9</sup> <http://odia.ig.com.br/portal/rio/upp-do-morro-do-fallet-contar%C3%A1-com-mais-100-policiais-1,538214>

<sup>10</sup> <http://www.youtube.com/watch?v=IQCos8HkxwE>

<sup>11</sup> [http://www.sinfazerj.org.br/noticias/show\\_news.php?subaction=showfull&id=1375701205&archive=&start\\_from=&ucat=&](http://www.sinfazerj.org.br/noticias/show_news.php?subaction=showfull&id=1375701205&archive=&start_from=&ucat=&)

<sup>12</sup> <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=1617400>

<sup>13</sup> [http://sebrae2014.sebrae.com.br/Sebrae/Sebrae%202014/Boletins/1rio\\_de\\_janeiro\\_boletim\\_2014\\_julho.pdf](http://sebrae2014.sebrae.com.br/Sebrae/Sebrae%202014/Boletins/1rio_de_janeiro_boletim_2014_julho.pdf)

<sup>14</sup> <http://www.riomaissocial.org/acoes-2/parcerias/>

<sup>15</sup> <http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=1021238>

<sup>16</sup> [http://acervo.vivafavela.com.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=34390&sid=87&from\\_info\\_in dex=911](http://acervo.vivafavela.com.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=34390&sid=87&from_info_in dex=911)

não pretende se mudar; outros disseram que só sairão de lá no momento de se mudar para o cemitério...

Gomes *et al*, (2006) chamam a atenção para o fato de que as favelas, enquanto espaços heterogêneos, devem ser conceituadas como territórios da cidade, que guardam um sentido de *lugar*, e que são construídos nas relações sociais, materiais e simbólicas, estabelecidas entre e pelos indivíduos e grupos sociais.

Ao iniciarmos o Grupo Focal masculino, as entrevistadoras<sup>17</sup> se apresentaram e pediram que cada participante também se apresentasse. E este é justamente o primeiro aspecto que gostaria de salientar: nas narrativas de cada um deles, há uma breve apresentação pessoal, onde enunciam seus nomes e, à exceção de Cacá<sup>18</sup>, o caçula do grupo, todos eles, em seguida, referiram ter nascido e se criado no Fallet.

A primeira informação que eles elegeram transmitir revela uma forte ligação ao lugar, o que me remete a uma associação entre os seus nomes (que representa o modo como nos conhecemos e, portanto, nos identificamos e nos fazemos conhecer pelos outros, assim como os conhecemos) e o lugar. Tal associação sugere que eles estão se construindo discursivamente como pertencentes a este lugar e parece haver uma estreita ligação entre suas configurações identitárias e sua experiência do lugar. O significado, por eles atribuído a este lugar onde nasceram e aonde vêm passando por todas as etapas do ciclo vital (no Fallet viveram sua infância, juventude, namoraram, casaram-se, tiveram filhos e netos), estaria simbólica e implicitamente associado aos seus nomes, tal como às pessoas que *incorporam*, por assim dizer, o nome do seu lugar de origem e/ou onde vivem ao seu prenome, como se fosse seu sobrenome, e passam a ser conhecidas desta maneira, a exemplo de "Martinho da Vila", "Dominguinhos do Estácio", etc. Seria como se eles estivessem se construindo, ao se apresentarem como "Joaquim do Fallet", "Walter do Fallet", "Helinho do Fallet", "Joel do Fallet".

Eis as narrativas de suas autoapresentações:

---

<sup>17</sup> O grupo focal masculino teve duas entrevistadoras: a primeira autora deste artigo e sua co-orientadora no PPGMS, a professora Diana Souza Pinto. Já o grupo feminino foi entrevistado apenas pela primeira autora.

<sup>18</sup> Por questões éticas, todos os entrevistados são identificados por pseudônimos.

“Sou Joel dos Santos. Nascido aqui também. E... não nasci nem no hospital, nasci em casa, ali num barraco, nasci aqui no alto, quer dizer, eu sou da raiz mesmo. E... gosto muito daqui”.

“Joaquim da Fonseca. Nasci e fui criado aqui no Fallet. Nasci aqui no dia doze de maio de mil novecentos e vinte e sete”.

“Eu sou o Coelho. Eu até brinco porque o meu nome é Coelho. E o meu apelido é Walter Costa. Porque desde a idade de sete anos me botaram esse apelido. Eu sou nascido e criado aqui na comunidade...”.

Quando cada participante do grupo focal masculino se apresenta dizendo o seu nome e sobrenome, e complementa esta informação dizendo que nasceu e sempre viveu no Fallet, pode-se inferir que ele está, neste momento, no seu discurso, construindo sua experiência de ser quem é. Do mesmo modo, está reafirmando as suas matrizes familiares, a sua história e de seus ancestrais como raízes deste solo comum chamado Fallet.

Moita Lopes (2001) esclarece que pela organização do nosso discurso, através das narrativas, construímos o conhecimento sobre quem somos na vida social. Este processo é constantemente atualizado e co-construído, nos discursos, nas configurações identitárias a que estamos vinculados.

Esta pesquisa, partimos do pressuposto de que as identidades são construídas e negociadas nas narrativas, além de constantemente atualizadas na interação. Concebemos as configurações identitárias como um processo dinâmico em torno do qual o indivíduo se referencia, constrói a si e o seu mundo.

O psicólogo social Antônio Ciampa (1984) esclarece que o sujeito se constitui historicamente nas relações sociais e, nesse processo, a memória remete ao tempo vivido cujo conjunto de experiências compõe um campo de sentidos para a construção de sua identidade.

Pollak (1989) denota as narrativas contidas nas histórias de vida como instrumentos de construção da identidade, a qual, por sua vez, é por ele considerada um fenômeno que se produz em referência aos outros, onde há fronteiras de pertencimento ao grupo.

Coelho e Joel referem explicitamente sua dedicação à comunidade: Coelho, desde menino; Joel diz que faz o que estiver ao seu alcance, colabora, a

fim de obterem melhorias para o lugar. Cacá sintetiza que “está aí pra toda a vida”. Juca e Helinho declaram que permanecem no mesmo lugar desde que nasceram.

### **Sociabilidade gerencial do lugar**

“A nossa história aqui começa com os nossos avós. Eles compraram o terreno. Aí nossos pais foram criados juntos. Hoje, eu que sou neto... estamos sendo criados todos juntos. Então, nós nos conhecemos desde garotos...”

Através desta elocução, Helinho refere que não somente a sua história, mas a de todo o grupo, começa com os avós deles todos, que compraram os terrenos na mesma época, no início do século XX. Ele põe em cena um passado que é comum ao grupo, e, na medida em que vai tecendo sua narrativa, vai convidando os demais a reavivarem suas lembranças, a participarem e a se identificarem com sua experiência.

Helinho tece sua narrativa utilizando o pronome possessivo da primeira pessoa do plural, evidenciando, deste modo, a experiência coletiva e geracional, em que as histórias, o terreno, a vida, as amizades pertencem e situam-se na linha da família: seus avós, seus pais, assim como os amigos, participantes do grupo focal.

Além disso, ele vai narrando a história do lugar, de suas famílias, apoiado em suas memórias que, por sua vez, são retroalimentadas pelas memórias relatadas pelos amigos, evidenciando a sociabilidade, o sentimento de pertença, enraizamento e memórias inerentes ao lugar da experiência.

A experiência do espaço, conforme Gupta e Ferguson (2000) é, do mesmo modo que os discursos, as memórias e as configurações identitárias, socialmente construída. Os autores revelam o processo pelo qual um espaço adquire uma identidade distintiva como lugar, o que se dá a partir de uma distribuição espacial de relações de poder hierárquicas. Assim, as noções de localidade ou comunidade referem-se tanto a um espaço físico demarcado (Fallet *Amavale*), quanto a agrupamentos de interação (as relações que estes senhores mantêm desde a infância, perpetuando as relações entre seus pais e avós e a significação que todos atribuem ao lugar). Segundo os autores (*op. cit.*,

p. 34), a “identidade de um lugar surge da interseção entre seu envolvimento específico em um sistema de espaços hierarquicamente organizados e sua construção cultural como comunidade ou localidade”.

Nas narrativas abaixo, observa-se que os moradores do Fallet vão amalgamando coletivamente, retroalimentando o sentimento de pertencimento ao lugar, ao grupo e a todo um conjunto de valores que os mantêm unidos.

Tais segmentos revelam uma projeção discursiva sugestiva do privilégio e da satisfação destes entrevistados em viver neste lugar. Os pontos positivos do lugar vão sendo construídos discursivamente na relação entre os participantes de ambos os grupos focais, como se pode observar nas projeções discursivas de Juca, Coelho e Joel, ao referirem-se à importância de serem moradores do Fallet. Os sentimentos de identificação e de pertencimento que eles expressam são comuns a todos os participantes da pesquisa e estão presentes nas narrativas de todos eles.

Nas elocuições abaixo, observa-se a importância do lugar no discurso dos participantes, projetado discursivamente através da interação, construído como uma “dádiva de Deus”, “uma benção”, o “seu mundo”.

JUCA: “Morar aqui é uma dádiva de Deus [...]. Porque eu nasci, moro aqui, não pretendo, nunca pretendi sair daqui. O único dia que eu vou ter que sair daqui é quando eu for pro cemitério”.

COELHO: “Obrigado meu Deus, porque o senhor me deu essa oportunidade de morar aqui no Fallet e ter todas essas pessoas como vizinhos e amigos. Então, aqui é o meu mundo, aqui estão minhas raízes, aqui estou criando a minha família, daqui não saio, daqui ninguém me tira”.

JOEL: “daqui também eu não saio nunca, eu tenho os meus amigos todos, todo mundo me conhece e isso é uma grande vantagem [...] eu não pretendo sair daqui, só quando morrer, né?”.

LÉIA: “O que tem de melhor é a comunidade. Os moradores...”

LEONORA: “Eu também gosto daqui! Se jogar na loto, não vou sair daqui!”

Assim, o discurso dos moradores de ambos os grupos focais, a maneira como narram suas experiências, sugere haver uma relação de afetividade e pertencimento em relação à localidade onde vivem. Eles demonstram sentir-se fortemente identificados com o lugar e consideram-no como *o seu mundo*, onde estão suas raízes, sua família, mantendo com ele uma relação de afeto e

memória. E o modo como contamos nossas histórias do passado revelam a nossa percepção de quem somos no presente.

Por meio da memória, esses antigos moradores reafirmam a ideia de pertencimento ao lugar. As memórias trazem uma dimensão afetiva pela qual são tecidas as relações entre os membros do grupo, as quais são permeadas pelas lembranças do passado e realimentadas pelo sentimento de pertencimento.

Gupta e Ferguson (2000) destacam que há uma associação entre lugar e memória e sinalizam que os conflitos e contradições entre culturas e sociedade estão baseados numa divisão do espaço e na premissa de descontinuidade.

### **Entre a cruz e a caldeirinha: a convivência com o tráfico e com a UPP**

Dentre todas as narrativas, uma nos tocou mais profundamente: quando Coelho narra a situação que se estabelecera no Fallet antes da chegada da UPP. É comovente testemunhar o relato de um homem que desde menino tomou para si a tarefa de cuidar de sua comunidade, e que, ao longo de muitos e muitos anos, encarregou-se de fazer os enterros de todos os seus vizinhos, assassinados por traficantes de uma facção inimiga, ao chegar ou sair do Fallet, ou vitimados em tiroteios. Coelho, emocionado, disse que fazia de quatro a seis enterros por semana, em sua maioria de jovens que viu nascer e crescer. Ele ainda explicita que os tiroteios entre traficantes rivais aconteciam em três ou quatro sessões diárias; Helinho complementa, dizendo que ocorriam até aos domingos e Cacá disse que o tiroteio algumas vezes era “agendado”, com hora marcada para começar...

E embora Coelho e Joel elejam a chegada da UPP como a melhor coisa ocorrida no Fallet, em virtude do fim dos tiroteios, a permanência da Polícia Militar nas favelas pacificadas, em geral, assim como no Fallet, tem gerado muitos conflitos com os moradores, sobretudo com os jovens. Mas, não só. Helinho diz que tem havido “uma rejeição muito grande contra os PMs aqui”. Segundo ele, o morador não entende muito bem o que o PM veio trazer. O morador “tem medo até de falar, de os meninos da firma verem ele cumprimentando e coisa...”. Ou seja, parece que Helinho está se referindo ao medo de represália por parte dos traficantes, sentido pelos moradores, ao

estabelecer qualquer tipo de contato com os policiais, inclusive um simples “bom dia”. Por sua vez, o Comitê de Direitos Humanos (ALERJ/UERJ), assim como as equipes de gestão social municipais (UPP Social) e estadual (Programa Territórios da Paz), receberam várias denúncias de agressões gratuitas de policiais contra os moradores.

Néia relata que seu irmão levou “um tapa dos policiais, só porque lhes deu um bom dia”. Acompanhado pelo marido de Néia até o container da UPP, para tirar satisfação, acabou sendo chamado, tempos depois, para “depor por desacato”.

Lara pontua como uma das piores coisas de se viver no Fallet, atualmente, é a “brutalidade” do policial. Ela relata que, certo dia em que não estava em casa, eles abriram um buraco na parede do quarto da sua filha e adentraram nele por esta abertura, levando o documento de identidade do seu marido. Ao amanhecer do dia seguinte, Lara e seu marido foram até a base da UPP, cobrar satisfações do comandante, e este lhes disse que havia dado ordens a sua tropa para ter essa conduta, a fim de verificar se o marido de Lara é traficante... Lara diz “todo mundo sabe que, no lugar onde tem UPP, o tráfico não acabou. O que acabou foi a exposição de armas”.

Coelho acredita que esse seja um modo de intimidar os moradores para que estes revelem o paradeiro do “dono da boca”. Segundo ele:

COELHO: “Em relação a essa questão que vocês colocaram aí, da comunidade aceitar a UPP. Então, por que... O que acontece? O tráfico... Ele sempre respeitou a comunidade. E então, o que acabou acontecendo? A comunidade... Protege o tráfico.”

Essa questão é tão polêmica que suscitou um debate entre Coelho (que se coloca a favor da PM, provavelmente em razão de finalmente ter podido “parar de chorar” por enterrar tantos vizinhos, e, por isso, deseja a permanência da UPP na região) e Cacá (que se coloca a favor dos moradores, provavelmente em razão do seu cargo de presidente da Associação de Moradores, e certamente em razão de sua postura política). Coelho diz que tem morador que é atrevido, que pede para apanhar. Cacá afirma que “sua atitude é reflexo dos moradores: eu não tenho aqui, na via principal aqui, eu não tenho reclamação

da polícia, mas dentro dos becos e vielas, polícia dá porrada na cara do morador, faz isso, faz aquilo. E também tem o morador que é atrevido”.

COELHO: Veja bem, é aquilo que eu já falei. Tem aquele morador, que ele é beneficiado pelo... Pela firma. Então, pra ele, pra ele qualquer movimento que o policial faz, pra ele já é negativo e aí cria os conflitos...

CACÁ: Ô Coelho, mas se tem esse morador... [a polícia] ele tem esse mecanismo pra prende esse morador por associação com o tráfico, ele tem mecanismos pra isso.

COELHO: É ... Mas o morador agride Cacá, o morador agride...

CACÁ: Ele pode achar que se você... é...é... Protege o tráfico, ele deve achar que eu e você tem que tomar tapa na cara, tem que ser insultado...

COELHO: Mas porque agride o policial, Cacá... o morador agride o policial, o morador não respeita o policial...

Na interação acima, testemunha-se diferentes posicionamentos e opiniões quanto à UPP. Os moradores mais idosos afirmam que as coisas de fato melhoraram muito após a pacificação, e que muitos moradores, os quais haviam deixado a comunidade em razão do incremento da violência armada, estão voltando a habitar no Fallet. Os proprietários de imóveis (como é o caso dos entrevistados idosos) têm se beneficiado com essa valorização do local. Por outro lado, eles apontam que a favelização acirrou-se em virtude do aumento da segurança e que muitas áreas foram rapidamente ocupadas, elevando a taxa populacional.

De fato, a questão das UPP tem suscitado polêmicas, não apenas nos lugares onde elas estão instaladas, mas em muitas rodas de discussão de debates entre cientistas sociais e políticos, pesquisadores, acadêmicos, estudantes, gestores públicos, ativistas sociais, moradores da cidade do Rio de Janeiro e demais interessados nas questões que envolvem segurança e violência.

O Programa de Pacificação, segundo as perspectivas dos sujeitos entrevistados, da mídia e da literatura, possui forte ênfase no controle repressivo sobre os moradores dessas regiões, sobretudo para com os jovens, impactando sua circulação e sociabilidade em seus locais de moradia e na maneira como experenciam e se relacionam com a cidade, mantendo-se à margem da mesma e do Estado (LEITE; SILVA, 2013).

A complexidade da questão requer que nos debruçemos sobre ela cautelosa e longamente, pois há muitos, inúmeros fatores envolvidos, conflitos de interesses. Uma das críticas mais contundentes às UPPs se refere a que elas não são uma política de segurança pública, e sim um projeto de cidade, setorizado, que atende aos interesses – novamente – de uma classe dominante.

### **Considerações finais**

Ao entrarmos em contato com as lembranças, as experiências, o sentimento em relação ao lugar onde nasceram e viveram toda a sua vida, e as identidades de um grupo de moradores de uma região, outrora próspera e que vem sendo considerada uma perigosa e violenta favela, podemos constatar que a memória produz sentidos orientadores das escolhas do presente e das expectativas do futuro.

Bosi (2003) revela a complexidade da relação entre a memória e o tempo, pois, ao trazer o passado à tona, a memória afeta tanto a percepção do presente, quanto a construção do projeto de futuro.

Pudemos comprovar que, por meio da narrativa, o sujeito dá voz ao passado, revivendo os fatos vividos, assim como os sentimentos a eles associados. Portanto, ao relembrarmos, somos novamente afetados por elas.

Nessa complexa atividade da memória, o autor da narrativa coincide existencialmente com o seu sujeito. Esse aspecto é fundamental para compreendermos a função da memória na constituição da identidade. Ao falar sobre seu passado, o sujeito não apenas o lembra, mas também reflete sobre fatos, pessoas, momentos cruciais de sua existência, apropriando-se significativamente da sua história e resignificando a si mesmo em função dela. Com isso, a narrativa se constrói como uma totalidade plena de sentidos, os quais contribuem para a constituição da identidade do narrador, com base no seu reconhecimento como autor e ator da história relatada.

Do mesmo modo, importa saber que as favelas cariocas são regiões políticas, sociais, econômicas e culturais marcadas por suas histórias e memórias. E, uma vez que as identidades sociais se formam a partir das experiências vividas e das lembranças de tais experiências, trazer o passado à tona implica em resignificá-lo, ampliando o conhecimento e a compreensão

que se tem do mesmo, o que proporciona uma oportunidade de escolha em relação ao que se está construindo e ao que se *deseja* construir.

Assim, contar suas lembranças e experiências contribui tanto para o fortalecimento de suas identidades, quanto para a ressignificação do seu *habitat*, de modo a propiciar a sua inserção social enquanto habitantes da cidade do Rio de Janeiro.

### Referências Bibliográficas

BOSI, E. (1992), **Cultura e desenraizamento**. In: BOSI, Alfredo. *Cultura brasileira: temas e situações*. São Paulo: Editora Ática.

BUTLER, J. **Vida Precária**. Buenos Aires: Paidós, 2006.

\_\_\_\_\_. **Language, poder e identidade**. Madrid: Síntesis, 2004.

CAMPOS, A. **Do Quilombo à Favela: a produção do “Espaço Criminalizado”** no Rio de Janeiro. 4ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

CAVALLIERI, F. (2009). **Favelas no Rio: a importância da informação para as políticas públicas**. In: Seminário *O que é favela afinal?* Observatório das Favelas. Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. F.; Vial, A. *Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010*. Armazém dos dados. Maio, 2012. Nº 20120501, (Online), **Coleção Estudos Cariocas**. Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP) / Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro / Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento. Disponível em: <[http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudosariocas/download/3190\\_FavelasnacidadeDoRioDeJaneiro\\_Censo\\_2010.PDF](http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudosariocas/download/3190_FavelasnacidadeDoRioDeJaneiro_Censo_2010.PDF)>.

CIAMPA, A.C. Identidade. In: W. Codo & S. T. M Lane (Orgs.). **Psicologia social: o homem em movimento**, São Paulo: Brasiliense, 1984, pp. 58-75.

GOMES, M. F. C. M. *et al.* **Desigualdade e exclusão nas metrópoles brasileiras: alternativas para seu enfrentamento nas favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: HP Comunicação Editora, 2006.

GUPTA, A.; FERGUSON, J. Mais além da Cultura: espaço, identidade e Política da Diferença. In: ARANTES, Antonio (Org.). **O Espaço da Diferença**. São Paulo: Papirus, 2000. Cap. 2, pp. 30-49.

LEITE, M. P.; SILVA, L. A. M. Circulação e fronteiras no Rio de Janeiro: a experiência urbana de jovens moradores de favelas em contexto de “pacificação”. In: Vieira, N. C. (Org.); Feltran, G. S. (Org.). **Sobre Periferias: novos**

**conflitos no Brasil contemporâneo.** 1ª. ed. Rio de Janeiro: Lamparina Editora/FAPERJ, 2013.

MAIOLINO, A. L. G. **Espaço Urbano:** conflitos e subjetividade. Rio de Janeiro: Mauad X/FAPERJ, 2008.

MOITA LOPES, L. P. Práticas Narrativas como espaço de construção das identidades sociais: uma abordagem socioconstrucionista. In: RIBEIRO, B. T.; LIMA, C. C.; DANTAS, M. T. L. (Org.). **Narrativa, Identidade e Clínica.** Rio de Janeiro: Edições IPUB/CUCA, 2001. P. 55-72.

NORA, P. Entre memória e história: a problemática dos lugares. São Paulo, **Projeto História** - Revista do Programa de Estudos pós-graduados em História e do Departamento de História. V. 10, 1993.

POLLAK, Michael. Memória, esquecimento e silêncio. **Estudos Históricos,** Rio de Janeiro, v. 2, n.3, 1989, p. 3 - 15.

Recebido em: 30/09/2014  
Aprovado em: 04/12/2014

## Produções orais de crianças sobre o acolhimento institucional

Raquel da Costa Plátilha<sup>1</sup>  
Celina Maria Colino Magalhães<sup>2</sup>  
Janari da Siva Pedroso<sup>3</sup>

### Resumo

Estudar as produções orais de crianças acolhidas em um abrigo institucional e a forma como percebem seu contexto são ações que podem fundamentar intervenções promotoras de um desenvolvimento saudável. O objetivo desse artigo foi analisar as falas dessas crianças no tocante às suas preferências por atividades, pares e locais. Participaram 12 crianças na faixa etária de quatro a seis anos. Os dados foram coletados através de entrevista semi-dirigida abordando as escolhas das crianças e possíveis sugestões para melhoria do ambiente institucional. Os resultados indicaram que as crianças gostam de brincar com diferentes pares: crianças, familiares e educadores, principalmente no espaço da brinquedoteca. Com relação ao que preterem citaram determinados alimentos e o comportamento punitivo de algumas educadoras. As possíveis melhorias passam por brinquedos novos e pelo desejo de retornar para casa. Estas produções orais poderiam ser implementadas revestindo assim em ações que levem em conta a percepção das crianças.

**Palavras-chave:** Crianças; Acolhimento-institucional, Verbalizações; Preferências.

### Introdução

Estudar as produções orais de crianças em acolhimento institucional revela a necessidade de articular diversos saberes científicos que explicam o desenvolvimento infantil em uma dimensão social e cultural. São vários os problemas que justificam o afastamento da criança do convívio familiar. Nas situações em que se identifica risco ao um bom desenvolvimento infantil, o Estado intervém com uma medida protetiva de acolhimento provisório regulamentada no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL, 1990).

---

<sup>1</sup> Graduanda em Psicologia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Bolsista de Iniciação Científica (PIBIC/ CNPQ). Atua na área de Psicologia, com ênfase em Psicologia do Desenvolvimento Humano.

<sup>2</sup> Doutora em Psicologia Experimental pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é Professora Associada IV da Universidade Federal do Pará, coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Teoria e Pesquisa do Comportamento. Atua na área de Psicologia, com ênfase em Psicologia do Desenvolvimento Humano. Bolsista de Produtividade do CNPq- D1

<sup>3</sup> Psicólogo, Doutorado em Ciências (Universidade Federal do Pará - UFPA/NAEA), Pós-Doutorado em Psicologia (Universidade Católica de Brasília). Professor Associado 1 da Universidade Federal do Pará/Faculdade de Psicologia/Programa de Pós Graduação em Psicologia - UFPA/FAPSI/PPGP. Membro do GT da ANPEPP: "Família, Processos de Desenvolvimento e Promoção da Saúde". Pesquisador CNPQ.

Estudos em várias áreas do conhecimento que buscam investigar o desenvolvimento humano em instituições infantis precisam ser estimulados, pois os resultados dessas investigações tornam possível estabelecer comparações entre ambientes definidos como básicos e as necessidades essenciais da criança. Análises que verifiquem as percepções das crianças sobre o ambiente, podem fornecer dicas de como melhorar as condições de acolhimento institucional, favorecendo seu desenvolvimento como indivíduos dentro de uma realidade social (CAVALCANTE, MAGALHÃES & PONTES, 2007).

O acolhimento infantil se dá a partir de situações problemáticas vividas pelas famílias referentes à violência física e psicológica, negligência, abandono e dependência química como causas principais que levam ao abandono e, conseqüentemente, ao acolhimento institucional das crianças. A suspensão do poder familiar ocorre até que as situações causadoras do acolhimento sejam revertidas e que a criança possa voltar a conviver com sua família, ou família substituta, se for o caso (BRASIL, 2004). As crianças podem viver durante meses nas instituições de acolhimento o que torna este ambiente um contexto importante para o seu desenvolvimento. Deste modo, este lugar deve proporcionar ações que promovam cuidado, atenção e proteção integral, minimizando os danos causados pela própria condição gerada pelo acolhimento (BERNARDI, 2010).

Rizzini (2006) considera que o termo "acolhimento" refere-se às experiências de cuidado prestado às crianças e aos adolescentes fora de sua casa que, mesmo ocorrendo em caráter excepcional e provisório, também podem se constituir em um espaço de desenvolvimento. Neste sentido, "acolhimento" se distingue da noção de "institucionalização", que tem um sentido de recolhimento, de separação e confinamento.

Para Filocreão (2013), revelar a realidade de instituições de acolhimento, principalmente da Amazônia, é de fundamental importância e estes estudos devem enfatizar principalmente as percepções, práticas e valores das crianças, educadores e familiares envolvidos nesta medida de proteção, a fim de dar visibilidade as características regionais que o serviço de acolhimento pode possuir.

Em um estudo recente, Trivellato, Carvalho e Vettore (2013) conheceram o processo de acolhimento a partir do relato de cinco crianças. O estudo demonstra a complexidade das múltiplas variáveis presentes nesse contexto e a necessidade de intervenções dirigidas tanto para os cuidadores quanto para quem recebe os seus cuidados. A fala das crianças se mostrou um importante instrumento de expressão e, através dela, foi possível identificar sentimentos e emoções vividas que por muito tempo estavam sufocadas, como insegurança emocional e baixa autoestima.

Rosseti-Ferreira, Serrano, e Almeida (2011) defendem que as crianças têm o direito de falar, pois são capazes de descrever suas experiências e preferências e devem ser reconhecidas como fonte confiável de informações sobre si mesmas. Bernadi (2010) ainda ressalta que estas deveriam ser ouvidas por todos aqueles que participam da decisão e dos procedimentos de acolhimento institucional ou familiar. Além disto, a valorização da escuta da criança poderia resultar em novas práticas profissionais, superando o modelo tradicional de acolhimento e permitindo a construção de uma vivência melhor durante este período (SILVA & ARPINI, 2013).

Nesse sentido, criar espaços favoráveis para a escuta de crianças em acolhimento institucional, especialmente para que elas tenham seu direito de falar garantido, revela-se fundamental para profissionais de todas as áreas que se propõem a estudar as vivências e percepções de crianças em acolhimento institucional. No entanto, a literatura ainda é carente de trabalhos deste tipo (CRUZ, 2014). Sabe-se que ao analisar as vivências e os significados que as crianças atribuem à sua realidade, torna-se possível desenvolver formas adequadas de agir, ou seja, estratégias de cuidado compatíveis com suas necessidades específicas e particulares (GABATZ, *et al.*, 2010).

Portanto, compreender estas crianças em acolhimento como seres capazes, escutar suas preferências e o modo como entendem seu contexto são atitudes que podem contribuir para a revelação de aspectos importantes de sua subjetividade e ser um fundamento para intervenções que promovam espaços motivadores de um desenvolvimento infantil saudável (TRIVELLATO, CARVALHO & VECTORE, 2013; ROSSETI-FERREIRA, 2011).

Com esse entendimento, o presente trabalho objetiva analisar as verbalizações das crianças em processo de acolhimento institucional, no tocante às suas preferências por atividades, pares e locais, além de discutir acerca da qualidade do atendimento fornecido na instituição de acolhimento, intencionando propor um atendimento respeitoso às crianças acolhidas em instituições, tratando-as de fato como sujeitos de direitos, não apenas no discurso, mas na prática cotidiana, reconhecendo-as como sujeitos e não como objetos de pesquisa, falando *sobre* a criança e *com* a criança. Entende-se que esses procedimentos de trabalho podem ser muito úteis para a melhoria dos serviços prestados, servindo de base para toda classe de profissionais que trabalham em instituições de acolhimento infantis.

## **Método**

### *Participantes*

Fizeram parte do estudo 12 crianças, nove meninas e três meninos, na faixa etária de quatro a seis anos, que estavam acolhidas na instituição no mês de setembro de 2013, quando se iniciou a coleta de dados. Optou-se por esta faixa etária devido à presença do comportamento verbal instalado.

### *Ambiente*

Instituição de acolhimento infantil, localizada em Belém/PA, é a maior instituição pública de acolhimento do estado, responsável pela execução do principal programa de acolhimento mantido pelo governo do Estado do Pará, uma vez que promove o acolhimento provisório de crianças de zero a seis anos que estavam submetidas a situações que, comumente, envolvem abandono, violência ou negligência familiar.

### *Instrumentos e Materiais*

*Formulário para caracterização dos participantes.* utilizou-se o formulário de caracterização, criado por Cavalcante (2008). Este instrumento foi elaborado com base na condição psicossocial de crianças que vivem em abrigos ou instituições similares e possui perguntas abertas, fechadas e de múltipla escolha

que se referem às seguintes seções: Identificação Pessoal (10 perguntas); Estrutura Familiar (19 perguntas); Histórico de Institucionalização (30 perguntas); Situação Sócio Jurídica (19 perguntas) e Saúde (16 perguntas).

*Roteiro de entrevista:* semi-dirigido, elaborado pela pesquisadora com cinco perguntas abertas direcionadas a aferir as preferências por pares, locais e atividades, além de possíveis melhorias no ambiente institucional. Apresenta as seguintes questões: 1. "O que você gosta de fazer aqui?", 2. "Com quem você gosta de fazer essas coisas?", 3. "Onde você mais gosta de fazer isso?", 4. "O que você não gosta aqui?" e 5. "O que você gostaria que tivesse aqui?".

*Câmera Digital:* modelo Samsung ST64-14.2 MP. Foi utilizada para o registro das entrevistas.

*Papel em branco e lápis de cor:* foram utilizados para desenhar no momento da entrevista, como forma de aproximação da pesquisadora com o participante, fazendo com este ficasse mais vontade para responder as questões.

### *Procedimento*

Optou-se por uma metodologia de base qualitativa do tipo descritivo - exploratório. O estudo foi apresentado ao Comitê de Ética para Pesquisas com Seres Humanos (CAEE 0135.0.73.000-11 e parecer nº146/11), para averiguação de sua viabilidade, em conformidade ao estabelecido pelo Conselho Nacional de Saúde. Em seguida, foi apresentado a direção da instituição de acolhimento para o conhecimento e autorização.

No período de habituação foram realizadas visitas à instituição, objetivando a identificação e a familiarização das crianças com a pesquisadora. A ideia era conhecer a dinâmica do espaço e fazer com que as crianças a conhecessem e ficassem à vontade. Esta etapa teve duração de aproximadamente duas semanas. Posteriormente, foram solicitados aos educadores responsáveis os prontuários das crianças para efetuar a caracterização dos participantes com o preenchimento do formulário criado por Cavalcante (2008).

As entrevistas foram realizadas individualmente e seu áudio foi gravado em uma sala disponibilizada pela direção da instituição que conservava a privacidade das informações prestadas, boa iluminação e condições para a

minimização de ruídos. Ao entrar na sala perguntava-se à criança se esta gostava de desenhar. Enquanto estavam desenhando a entrevista era conduzida, seguindo o roteiro e utilizando-se uma linguagem informal compatível com o vocabulário conhecido pela criança.

De acordo com as respostas, introduziam-se outras perguntas, caso necessitasse esclarecê-las. Cada entrevista teve a duração aproximada de 20 minutos e foi realizada em conformidade com a disponibilidade de horário dos participantes.

### *Resultados e Discussões*

Foram coletadas informações pessoais sobre a história de vida e de acolhimento institucional. (Tabela 1).

Tabela 1: Caracterização dos participantes.

<b>PARTICIPANTES*</b>	<b>IDADE (ANOS)</b>	<b>TEMPO DE ACOLHIMENTO (MESES)</b>	<b>MOTIVOS QUE LEVARAM AO ACOLHIMENTO</b>	<b>IRMÃOS NA INSTITUIÇÃO</b>	<b>RECEBE VISITAS</b>
<b>Graça</b>	5	9	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Abandono e negligência familiar.</li> </ul>	Sim	● Sim
<b>José</b>	4	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Negligência familiar/ Conflitos no ambiente familiar/ Brigas/ Falta de condições de moradia.</li> </ul>	Sim	● Sim
<b>Glória</b>	5	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Negligência familiar/ Situação de rua/ violência física/ suspeita de violência sexual/ mãe dependente de drogas.</li> </ul>	Sim	● Sim
<b>Isabela</b>	5	51	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Negligência familiar/ Tratamento vexatório/constrangedor, a</li> </ul>	Não	● Recebi a visitas, mas

			mãe utilizava a criança para a mendicância.		estas cessaram.
<b>Iego</b>	5	57	•Violência física/ Mãe portadora de doença mental. Ameaça de morte por parte da genitora/ Duas tentativa de homicídio.	Não	•Recebi a visitas, mas cessaram
<b>Eduarda</b>	6	4	•Suposta violência sexual/ Mãe portadora de doença mental.	Sim	•Sim
<b>Ivy</b>	6	16	•Negligência familiar/Abandono.	Sim	•Não
<b>Alice</b>	6	15	•Abandono/ Pobreza e/ou vulnerabilidade social/ Responsáveis dependentes de drogas.	Não	•Sim
<b>Eliana</b>	6	3	•Abandono/ Negligência familiar.	Não	•Recebi a visitas, mas cessaram
<b>Marciel</b>	6	9	•Abandono por parte dos pais.	Sim	•Sim
<b>Milena</b>	6	4	•Maus tratos/ Lesão corporal/ Violência física.	Sim	•Sim
<b>Sâmia</b>	6	4	•Maus tratos/ Lesão corporal/ Violência física	Sim	•Sim

(\*) Foram usados nomes fictícios para os participantes.

Pode-se observar na tabela 1 que o tempo máximo de acolhimento (2 anos) permitido pelo ECA foi ultrapassado em dois casos, Isabela e Iego. Este dado corrobora o estudo de Cavalcante, Magalhães e Pontes (2007) o qual demonstrou que a institucionalização precoce e prolongada é uma prática ainda frequente nas instituições.

O motivo mais frequente que levou ao acolhimento foi a negligência familiar, muitas vezes ligada ao abandono ou ao uso de álcool e outras drogas pelos pais. Estas crianças eram submetidas a situações de risco, deixadas sozinhas em casa ou na rua, sem a proteção e os cuidados de um adulto ou em condições arriscadas e insuficientes de alimentação, higiene e saúde. Ou seja, o ambiente em que viviam não lhes garantia as condições mínimas necessárias para seu crescimento e desenvolvimento.

A negligência familiar ocorre quando a família falha no fornecimento dos principais elementos para a manutenção da vida, saúde e bem-estar da criança. A consequência disto é um desenvolvimento físico e emocional inadequado. A negligência pode aparecer de diversas formas, a mais comum é caracterizada pela ausência de cuidados básicos infligida pelos agressores, caracterizando um total abandono às necessidades do infante (COSTA *et. al.*, 2007).

Com relação às visitas, sete crianças recebiam visitas de seus familiares (mãe, pai, avós etc.) e outras três recebiam visitas no início do período de acolhimento, mas estas cessaram com o passar do tempo. Este dado aponta para o gradual distanciamento dos familiares em relação à criança que está acolhida por tempo prolongado.

As entrevistas foram realizadas com nove crianças, pois três foram desligadas da instituição para retornar a suas casas ou ainda para uma família substituta, após o período de coleta dos dados de caracterização. As respostas foram organizadas em tópicos a saber:

### **1. O que você gosta de fazer aqui?**

Com referência às atividades preferidas, as crianças citaram mais frequentemente o brincar, foram verbalizadas diversas brincadeiras ao ar livre e brinquedos, inclusive ligados à cultura local, por exemplo, "pira-coca e pira-cola," que são variações do "pira-pega" e com pouca utilização de brinquedos

industrializados. Oliveira e Gomes (2013) sugerem às instituições de acolhimento que, na medida do possível, se esforcem para dar liberdade para as crianças criarem e desenvolverem suas fantasias e brincadeiras. Sabe-se que o ambiente de instituição é um local em que muitas vezes imperam as normas, a vigilância, a interferência nas brincadeiras, tais como “cuidado para não quebrar isso ou aquilo”, “não bagunce os brinquedos” etc. Tais regras não devem ser demasiadamente rígidas a ponto de tornarem as brincadeiras desagradáveis e desinteressantes, uma vez que é através destas brincadeiras que estas crianças interagem, esquecem seus problemas, fogem de sua realidade, resolvem conflitos e representam seu imaginário.

Detalhes da história de Ivy, seis anos, devem ser relatados para a melhor compreensão de sua fala. Esta criança saiu da instituição para morar com um familiar, mas quando terminou o período de adaptação este desistiu da adoção e a devolveu à instituição. Quando retornou, a pesquisadora observou que Ivy demonstrava, por meio de sua fala e comportamentos, raiva, rancor e tristeza com relação a sua família de origem, crianças e demais pessoas da instituição. Nas falas desta criança observou-se que ela relata não gostar de fazer ou brincar de nada, não gostar de ninguém ou de nenhum lugar. A criança também pareceu se isolar das outras crianças, permanecendo a maior parte das vezes sozinha.

Para Magalhães (2012), na maioria das vezes, quando as crianças são acolhidas em instituições podem sentir-se rejeitas e abandonadas fazendo com que evitem novas relações afetivas, por receio de novas rejeições, gerando-se assim, uma espécie de desinteresse pelo relacionamento interpessoal. Ao serem inseridas na instituição, e com o passar do tempo, podem reagir com agressividade contra o ambiente e pessoas que a cercam, apresentando um comportamento instável e distúrbios de afetividade.

## ***2. Com quem você gosta de fazer essas coisas?***

Com relação aos pares preferidos, foram mencionados familiares (pai, mãe, tios, irmãos...), crianças da instituição e da escola e adultos da instituição responsáveis pelos cuidados com as crianças. É interessante perceber que as crianças foram capazes de citar nomes e estabelecer vínculos diferenciados com

as pessoas. Neste tópico também se pôde notar a importância dos irmãos para as crianças. Vale ressaltar que a instituição separa as crianças em dormitórios, utilizando a idade como critério e assim separa alguns grupos de irmãos não coetâneos.

Rossetti-ferreira, Serrano, e Almeida (2011) ao analisarem a interação entre irmãos que estão acolhidos em uma mesma instituição observaram que estes pares são importantes fontes de apoio diante desta situação. O irmão é a pessoa a quem a criança mais procura em situações que envolvem proteção, cuidados e brincadeiras. Salienta-se ainda que a proximidade física entre os irmãos é um dos fatores principais para a manutenção dos vínculos familiares, pois tal proximidade incentiva e permite que exista a troca de experiências e sentimentos durante este período.

Apesar do motivo mais frequente para o acolhimento ter sido a negligência familiar, os familiares ainda aparecem nas falas das crianças como seres detentores de afeto. A saudade aparece em algumas falas principalmente relacionada aos pais e outros familiares ou à figura dos irmãos que estão em outros dormitórios. Observou-se que as crianças que possuem irmãos na instituição, mesmo que em outro dormitório, relatam preferi-los como pares nas brincadeiras. Nos dados observacionais coletados por Platilha (2012), notou-se que grupos de irmãos em situação de acolhimento se mostraram mais apegados uns aos outros do que às demais crianças. Almeida (2009) ressaltou que um dos irmãos, geralmente o mais velho, assume uma postura maternal/paternal, no sentido de se responsabilizar pelo irmão mais novo, defendendo-o e promovendo cuidados e atenção, enquanto os mais novo se mostra mais dependente .

A norma institucional de separação de grupos de irmãos simplesmente por estes possuírem idades diferentes está totalmente em desacordo com o que determinam as Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (BRASIL, 2008), as quais afirmam que todos os esforços devem ser empenhados para preservar e fortalecer vínculos familiares das crianças atendidas em serviços de acolhimento. Esses vínculos são fundamentais nessa etapa do desenvolvimento humano para oferecer-lhes condições para um desenvolvimento saudável, que favoreça a formação de sua identidade e sua

constituição como sujeito e cidadão. Nesse sentido, é importante que o fortalecimento deste vínculo ocorra nas situações cotidianas da instituição. Crianças com vínculos de parentesco não devem ser separadas ao serem encaminhados para serviço de acolhimento, salvo se esta convivência trouxer prejuízos para a sua integridade física e psicológica.

Além dos irmãos e outros familiares, algumas educadoras também foram mencionadas como companheiras preferidas nas brincadeiras. Nota-se nos dados observacionais de Plátilha (2012) o esforço que estas fazem para, na medida do possível, dar atenção e cuidado a todas as crianças que estão em sua companhia, sendo parceiras em brincadeiras ou coordenando-as, conseguindo, assim, agrupar um grande número de crianças, de diferentes gêneros e idades, em uma mesma atividade. Neste contexto, o estudo de Lordelo e Carvalho (2006) demonstrou que o papel regulador do adulto e a familiaridade da criança com este são fatores ambientais que interferem na escolha de pares adultos para interagir durante as brincadeiras.

### ***3. Onde você mais gosta de fazer isso?***

No que diz respeito ao lugar preferido, a brinquedoteca foi um local frequentemente citado. Magalhães e Pinheiro (2014) assinalam que as brinquedotecas são ambientes com diferentes espaços, vários brinquedos, acessórios e jogos, projetados para estimular a criança a brincar. É um ambiente preparado para auxiliar no desenvolvimento da capacidade criadora das crianças e estimular o seu desenvolvimento mental, social e emocional. Um ambiente onde as crianças brincam espontaneamente, com todo o estímulo a revelação de suas necessidades e potencialidades lúdicas. Através das brincadeiras livres, as crianças conseguem criar os conteúdos, as histórias e os papéis desempenhados por cada brincante. Com a variedade de materiais fornecidos, também desenvolvem a curiosidade, o que as torna mais criativas. A instituição possui uma brinquedoteca e uma educadora com formação em brinquedista, que é responsável por este local. A duração do atendimento as crianças é de aproximadamente uma hora por dia.

Além da brinquedoteca, o dormitório e o barracão também foram mencionados, segundo os dados de Plátilha (2012), estes ambientes guardam

relação com a família das crianças. O barracão, por exemplo, é o lugar onde as crianças recebem as visitas de seus familiares e o dormitório é o local onde possuem gavetas em armários para guardar os seus objetos pessoais, que trouxeram de casa para instituição ou que receberam como presente de sua família ou voluntários que visitam a instituição, como por exemplo, roupas e brinquedos.

#### **4. O que você não gosta aqui?**

No tocante ao que não gostam na instituição, duas crianças disseram gostar de tudo e exemplificaram citando as "tias", os amigos e as brincadeiras. No entanto, duas relataram preferir certos alimentos servidos na sobremesa, como açaí e goiabada. Ivy explica que não gosta do açaí do abrigo, mas sim do açaí de sua casa. Na instituição, para que todas as crianças possam consumir o fruto, é comum que se misture muita água ao açaí, o que deixa o alimento ralo e pouco atrativo. O comportamento de algumas educadoras também foi lembrado. Estas foram denominadas pela criança como "malvadas", por a colocarem de castigo, privando-a de certas atividades do grupo, como tomar banho na piscina.

Batista, Silva e Reppold (2010) demonstram em seu estudo sobre práticas educativas com crianças acolhidas que tais práticas coercitivas, como foi contada por esta criança, ainda são muito frequentes no ambiente institucional. Tais práticas caracterizam-se por privação de privilégios, fazendo a criança se adequar às reações punitivas dos pais ou cuidadores e podem repercutir negativamente no seu desenvolvimento emocional. As estratégias coercitivas provocam o controle do comportamento baseado na ameaça de punições externas. Por outro lado, ainda segundo estes autores, existem práticas educativas mais indicadas como a "indutiva" que possibilita à criança, através do diálogo, a compreensão de seus atos, buscam transmitir o desejo dos cuidadores de que ela modifique seu comportamento, induzindo-a a obedecer-lhes. A percepção de ser cuidada pode minimizar os sentimentos negativos na criança, reduzindo as chances de resultados indesejados no seu desenvolvimento. Esta estratégia educativa é a forma mais efetiva para modificação dos comportamentos considerados socialmente inadequados e

caracteriza-se por direcionar a atenção da criança para as consequências do seu agir às outras pessoas. Práticas deste tipo promovem esclarecimentos sobre normas, princípios, valores, advertências morais e explicações sobre as possíveis implicações prejudiciais de suas ações para os outros e para si mesma.

Cabe salientar a resposta dada por outra criança que descreveu o abrigo como “feio” e que este não a agradava, mas não soube explicar o porquê. Contudo, quando questionada sobre o que poderia ter no abrigo para que este se tornasse melhor, ela sugeriu que poderiam grudar “figurinhas na parede”, estas figuras serviriam para decorar o ambiente, tornando-o, assim, mais belo e aconchegante. Cavalcante (2008) salienta a importância de objetos decorativos estarem em bom estado de conservação, guardarem relação com o contexto sociocultural em que a criança está inserida e estar sempre ao seu alcance, permitindo estimulação visual e tátil. O conteúdo destes deve ser colorido e abordar temas prazerosos e alegres, incentivando a convivência em grupo. É aconselhável que os educadores conversem sobre os temas decorativos com as crianças e acolham suas sugestões e comentários, demonstrando respeito às opiniões e criando uma prática de ouvir os usuários do serviço.

### ***5. O que você gostaria que tivesse aqui?***

No que concerne às sugestões para melhoria do ambiente institucional, algumas crianças relataram querer novos brinquedos. Para Correia (2011), o brinquedo é importante para a aprendizagem e desenvolvimento da criança, pois produz divertimento, estimula a imaginação e a capacidade de raciocínio e incentiva a criatividade, dando brecha à fantasia. Para as crianças na faixa etária dos participantes são adequados brinquedos para explorar e conhecer o ambiente à sua volta como bolas e blocos de montar. Muitas vezes os adultos discordam do fato de presentear as crianças com brinquedos novos, pois desconhecem e não aceitam que as crianças destruam seus brinquedos pela curiosidade de conhecer o que está por dentro, como funcionam. No trabalho de Plátilha (2012) observou-se que principalmente no “Dia das crianças” e no “Natal” a instituição recebe a visita de vários voluntários que fazem festas e doam brinquedos novos para as crianças. Apesar da boa intenção destes voluntários, muitas vezes, por desconhecerem as crianças, não sabem sobre o

seu gosto ou até mesmo a sua idade, acabam por doar brinquedos inadequados para a faixa etária. Sugere-se a equipe técnica da instituição que ouça as crianças, suas preferências e escolhas e, na medida do possível, sugira aos voluntários os brinquedos mais adequados. Desta forma, a boa vontade dos voluntários acarretará efetivamente na satisfação das crianças, trazendo benefícios para todos.

A falta da família e da casa surge novamente no diálogo de José. Esta criança relatou que não havia nada na instituição que lhe desagradasse, no entanto, ao ser questionado sobre possíveis melhorias este afirmou que desejava "ir embora". Em outras falas também relatou gostar e sentir a falta dos pais e tios. É bem notável que esta criança não quis falar sobre melhorias na instituição, o que traz a ideia de que nenhuma melhoria física ou estrutural poderia diminuir a dor e a saudade de sua casa e familiares.

Diante disto, considera-se que as instituições de acolhimento são necessárias para a assistência da criança em situação de risco, portanto estas devem oferecer todos os elementos que se acordou classificar como pertencentes exclusivamente à família de origem, ou seja, fornecer escuta, afeto e apego seguros e constantes nas relações com a criança, estabelecendo parâmetros de educação e atenção de forma afetuosa. É fundamental também considerar a percepção da criança para propiciar um ambiente agradável, saudável, calmo, acolhedor e com condições de higiene e alimentação necessárias para um desenvolvimento global adequado. Além disto, devem possuir fatores de proteção em suas características físicas e humanas (PRADA & WEBER, 2007).

## **Considerações Finais**

Mesmo com o crescente número de publicações nesta área, trabalhos que se propõem a ouvir e considerar a criança como uma fonte de informações sobre si mesma, mas especificamente, sobre suas preferências e sobre o que considera importante mudar/melhorar em seu ambiente ainda são escassos.

O objetivo principal da pesquisa foi analisar as preferências das crianças em processo de acolhimento institucional, utilizando de uma metodologia ao

mesmo tempo nova e antiga para acessar as informações – a fala da própria criança.

As crianças relataram gostar de brincar, principalmente na brinquedoteca e em locais que trazem relação com seus familiares, como o dormitório e o barracão. Preferem brincar com crianças da instituição e da escola, cuidadoras e principalmente com os irmãos também acolhidos. Estes últimos, se não-coetâneos, podem interagir apenas em alguns momentos, pois ficam alojados em dormitórios diferentes. Com relação ao que preterem na instituição, as crianças citaram alguns alimentos e o comportamento de algumas educadoras, denominadas de “tias malvadas” que as deixavam de castigo, sem poder brincar. As possíveis melhorias passaram por brinquedos novos e até mesmo “ir embora pra casa”.

Observou-se que o tempo máximo de acolhimento permitido foi ultrapassado em dois casos. Os motivos que levam uma criança à institucionalização são muitos, embora quase todos apresentem como pontos comuns: a negligência familiar, abandono e o abuso de drogas e álcool pelos pais. Apesar disto, a maioria das crianças recebe ou recebeu visitas dos familiares. Embora este não tenha sido o foco principal da pesquisa, a saudade do ambiente familiar apareceu em muitos relatos e estes familiares ainda são tidos na verbalização das crianças como figuras detentoras de afeto.

Em um nível mais amplo, a almejada reestruturação familiar envolve situações complexas, muitas vezes relacionadas com o desemprego, a dependência de drogas e até mesmo com doenças mentais. Estas demandas necessitam muito mais de investimentos e coordenação de políticas públicas de longo prazo, que objetivem solucionar estes problemas, do que o esforço isolado apenas das instituições de acolhimento.

Neste ponto, o papel das instituições de acolhimento é ajudar, em curto prazo, utilizando meios de inserção das famílias nas políticas públicas assistenciais e na rede de proteção social. Cabe também buscar incentivos para a implantação de políticas públicas de atenção à criança e a sua família, que, concomitante ao acolhimento, possibilitariam a reorganização da estrutura familiar por meio de uma intervenção mais adequada sobre as dificuldades que a afetam.

De forma geral, as crianças conseguiram expor suas opiniões e preferências durante a pesquisa, em alguns momentos de forma mais aberta e, em outros, de modo mais tímido. Ressalta-se o quão carentes de espaços para serem ouvidas estas crianças pareciam.

Por conseguinte, consideram-se relevantes as alterações sugeridas pelos participantes, e que estas poderiam ser implementadas pelo gestor da unidade, revestindo-se assim, em ações que levem em conta a percepção dos usuários do serviço. Partindo-se do fato de que a instituição de acolhimento é para as crianças, as suas vozes necessitam ser ouvidas, pois desta maneira é possível promover melhorias adequadas as suas necessidades.

As instituições precisam fazer parte da rede de apoio social e afetivo das crianças, fornecendo meios para o enfrentamento dos eventos negativos a que foram submetidas, proporcionando proteção e segurança. Assim, oferecerão um contexto favorável para um desenvolvimento social e afetivo adequado. Portanto, salienta-se a necessidade de políticas sociais direcionadas às instituições de acolhimento de modo a favorecer as condições de atendimento a esta população.

## **Referências Bibliográficas**

ALMEIDA, I. G. 2009. **Rede social e relacionamento entre irmãos: a perspectiva da criança em acolhimento institucional.** (Dissertação não publicada). Ribeirão Preto - SP.

BATISTA, G. L., SILVA, P. S. & REPPOLD, C. T. 2010. **Práticas educativas e estratégias de coping em crianças abrigadas.** Aletheia, Canoas, n. 33, p. 56-68, dez.

BERNARDI, D. C. F. 2010. **Cada caso é um caso: a voz de crianças e adolescentes em situação de abrigamento.** 1º edição. São Paulo: Abrigos em movimento.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**, 13 de julho de 1990.

BRASIL. **Levantamento nacional de abrigos para crianças e adolescentes da rede SAC**, dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Último acesso: 10 jul. 2014.

BRASIL. **Orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes**, fevereiro de 2008. Disponível em:

[http://portal.mj.gov.br/sedh/conanda/documentos/orienta%C3%A7%C3%B5es\\_acolhimento\\_consulta\\_publica.pdf](http://portal.mj.gov.br/sedh/conanda/documentos/orienta%C3%A7%C3%B5es_acolhimento_consulta_publica.pdf). Último acesso: 27 jun. 2014.

CAVALCANTE, L. I. C. MAGALHÃES, C. M. C. & PONTES, F. A. R. 2007. **Abrigo para crianças de 0 a 6 anos: um olhar sobre as diferentes concepções e suas interfaces**. Revista mal-estar e subjetividade, Fortaleza, v.7, n. 2, p. 329-352, set.

CAVALCANTE, L. I. C. MAGALHÃES, C. M. C. & PONTES, F. A. R. 2007. **Institucionalização precoce e prolongada de crianças: discutindo aspectos decisivos para o desenvolvimento**. Aletheia, Canoas, v.1, n. 25, p. 20-34, jan./jun.

CAVALCANTE, L. I. C. 2008. **Ecologia do Cuidado: Interações entre crianças, o ambiente, os adultos e seus pares em instituições de abrigo**. (Tese de Doutorado não publicada). Belém - PA.

COSTA, M. C. O., CARVALHO, R. C., SANTA BARBÁRA, J. F. R. SANTOS, C. A. S. T., GOMES, W. A. & SOUSA, H. L. 2007. **O perfil da violência contra crianças e adolescentes, segundo registros de Conselhos Tutelares: vítimas, agressores e manifestações de violência**. Ciências Saúde Coletiva, Feira de Santana, v. 12, n. 5, p. 1129-1141, jan./dez.

CORREIA, J. M. 2011. **O brincar e sua importância para o desenvolvimento motor da criança na educação infantil**. (Trabalho de conclusão de curso não publicado). Campina Grande – PB.

CRUZ, D. A. 2014. **Conta que eu conto: percepções de crianças sobre suas experiências de acolhimento**. (Dissertação não publicada). Belém – PA.

FILOCREÃO, C. L. 2013. **Brincadeiras simbólicas em situação estruturada de crianças em acolhimento institucional**. (Dissertação não publicada). Belém – PA.

GABATZ, R. I. B., NEVES, E. T., BEUTER, M. PADOIN, S. M. M. 2010. **O significado de cuidado para crianças vítimas de violência intrafamiliar**. Esc Anna Nery Ver de Enferm, Santa Maria, v. 14, n.1, p. 135- 142, jan./mar.

LORDELO, E. R. & CARVALHO, A. M. A. 2006. **Padrões de parceria social e brincadeira em ambientes de creches**. Psicologia em Estudo, Maringá, v. 11, n. 1, p. 99-108, jan./abr.

MAGALHÃES, C. M. C. & M. A. PINHEIRO. 2014. **Brincando e avaliando: o que dizem crianças em acolhimento institucional sobre o espaço da brinquedoteca**. In J. S. Pedroso, C. M. C. Magalhães & J. J. P. Dias (Org.). Diálogos Teóricos e Práticos em Psicologia e Educação. 1º edição. Curitiba: Appris, pp. 19-37.

MAGALHÃES, A. S. G. 2012. **A depressão na criança institucionalizada**. (Dissertação não publicada). Porto - Distrito do Porto.

OLIVEIRA, S. C. & GOMES, C. F. 2013. **Brinco, fantasio, mudo de nome e transgrido para brincar: experiências brincantes de crianças sob a égide da proteção integral.** Revista Eletrônica de Educação, São Carlos, v. 7, n. 1, p. 56-69, Mai.

PLATILHA, R. C. 2012. **Interações de crianças em acolhimento institucional com coetâneos e não coetâneos** (Relatório de pesquisa não publicado). Belém - PA.

PRADA, C. G. & WEBER, L. N. D. 2007. **Abrigos para crianças vítimas de violência doméstica: funcionamento relatado pelas crianças e pelos dirigentes.** Psicologia: Teoria e Prática, São Carlos, v. 9, n. 2, p. 14-25, Out.

RIZZINI, I., BARKER, G. & CASSANNIGA, N. 2006. **Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de Promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil.** 2ª Edição. São Paulo: Cortez.

ROSSETTI-FERREIRA, M., SERRANO, S. A., & ALMEIDA, I. G. 2011. **O acolhimento institucional na perspectiva da criança.** 1ª edição. São Paulo: Hucitec Editora.

SILVA, M. L. & ARPINO, D. M. 2013. **O impacto da nova Lei Nacional de Adoção no acolhimento institucional: o ponto de vista de psicólogos e assistentes sociais que integram as equipes técnicas.** Psicologia em Revista, Belo Horizonte, v. 19, n. 3, p. 422-440, dez.

TRIVELLATO, A. J., CARVALHO, C. & VECTORE, C. 2013. **Escuta afetiva: possibilidades de uso em contextos de acolhimento infantil.** Revista Semestral da Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 299-307, jul/dez.

Recebido em: 02/09/2014  
Aprovado em: 22/11/2014

## A participação dos movimentos de mulheres na mudança do paradigma do controle da natalidade no Brasil até 1984

Marcelo Andreas Faria de Britto<sup>1</sup>

### Resumo

O presente artigo tem por finalidade analisar a interação entre os movimentos de mulheres para a criação do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), em 1984, em oposição ao controle da natalidade, levando em conta o ambiente internacional e a influência de conferências internacionais de população, instituições financiadoras internacionais, a ação dos Estados Unidos, das Nações Unidas e, no plano nacional, a criação do movimento feminista e das conferências de mulheres, a imprensa feminista, a crise sanitária e a ambiguidade do governo brasileiro diante o tema.

**Palavras-chave:** Movimentos de mulheres, Controle da natalidade, Saúde da mulher.

### Introdução

O Brasil é reconhecido mundialmente por possuir uma sociedade civil atuante nas mais diversas áreas e na questão da igualdade de gênero não é diferente. O protagonismo dos movimentos de mulheres revolucionou o status da mulher na sociedade brasileira. O presente artigo procura discorrer sobre o papel dos movimentos de mulheres especificamente nas conquistas relacionadas à saúde da mulher. Para isso, analisaremos a consolidação do movimento feminista brasileiro na década de 1970, os fatores domésticos e internacionais que possibilitaram ao movimento de mulheres demandar uma mudança de postura do governo brasileiro em relação à saúde frente ao início da mudança do paradigma internacional da dicotomia 'controle da natalidade *versus* direitos reprodutivos', apresentando um programa de assistência integral

---

<sup>1</sup> Atualmente é assistente em monitoramento e avaliação - Fundo de População das Nações Unidas.

à saúde da mulher, que culminou, em 1984, com a criação do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher - PAISM.<sup>2</sup>

Discutiremos o processo de mobilização do movimento feminista nacional e a influência de movimentos transnacionais na formação de sua identidade. Analisaremos a posição do governo brasileiro e de setores progressistas e conservadores da sociedade brasileira no tema populacional e de gênero. Veremos os discursos a que se filiaram o governo e os movimentos de mulheres, o potencial da influência de discursos dos movimentos de mulheres internacional, bem como os contrastes entre os discursos do movimento e do governo. Em relação aos aspectos metodológicos, as fontes e métodos para a coleta de dados considerados válidos e apropriados para o artigo foram basicamente a pesquisa documental ligada a movimentos sociais e fontes oficiais do governo da época em foco.

Utilizou-se o pronunciamento do governo brasileiro em relação à saúde integral da mulher como dado documental para investigar se os discursos articulados pelos movimentos de mulheres na Carta de Itapetecica<sup>3</sup> também estão presentes nesse anúncio oficial.

As análises permitiram conhecer como o “governo brasileiro posicionou-se em relação a discursos de controle da natalidade neomalthusianos, fortes à época como imposição de países desenvolvidos sobre países menos desenvolvidos, entre os quais o Brasil”, bem como a forma com que o “movimento de mulheres conseguiu exprimir as principais demandas na questão da saúde reprodutiva e do embate ao controle da natalidade, além de assumir o *status* representativo de uma parcela da sociedade civil que lutava por esses direitos.” (BRITTO, 2014), interação que analisaremos a seguir.

## **Sociedade civil e as políticas públicas**

---

<sup>2</sup> O presente artigo baseia-se na dissertação de mestrado do autor, defendida no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional/CEAM/UnB, defendida em setembro de 2014.

<sup>3</sup> A Carta de Itapetecica encontra-se anexada à dissertação de mestrado deste autor, intitulada A Influência de Movimentos de Mulheres nas Políticas Públicas para a Saúde Da Mulher no Brasil – 1984, referenciada na bibliografia deste artigo.

O fato de a democracia permitir que os indivíduos tenham a possibilidade de atuar na mudança de uma realidade é um aspecto fundamental para que a sociedade civil se organize e reivindique dos seus governantes, direitos e políticas públicas para uma vida melhor. Para que essa mudança possa ser colocada em prática é preciso que haja um ambiente institucional favorável, com um governo que reconheça a sociedade civil como um ator dentro do cenário político e que o tecido social tenha articulação e mobilização em torno de um determinado tema.

Transformações estruturais muita das vezes não partem dos governos e sim da sociedade. A história corrobora essa tendência, como na Revolução Francesa em 1789 quando o Terceiro Estado representado pela burguesia e pelo povo destituíram a monarquia governada pelo Primeiro Estado na figura do rei e o Segundo Estado consubstanciado na nobreza e no clero. Os ideais de igualdade, liberdade e fraternidade foram apresentados, e serviram de inspiração para diversos movimentos civis emancipatórios por todo o mundo.

Nessa mesma vertente, o movimento por direitos civis, encabeçado pelo movimento negro nos Estados Unidos, simbolizado pelo inflamado discurso de Martin Luther King no monumento a Abraham Lincoln, na cidade de Washington, em 1963, foi um momento de transformação de uma sociedade estadunidense que aceitava um modelo de segregação que impossibilitava o exercício pleno dos direitos pelos negros e negras nos Estados Unidos. A década de 1960 foi marcada por essa luta civil por direitos e que serviu de ponto de partida para outras demandas por políticas públicas afirmativas nas décadas seguintes.

No Brasil, a história também nos conta momentos em que sociedade civil atuou por mudanças estruturais. As diversas manifestações pelo fim da ditadura que teve o seu epílogo no movimento pelas Diretas Já, ou seja, pelo voto direto do/a cidadão/ã na escolha de seus representantes. Mais recentemente, em 2013, no movimento do Passe Livre que se tornou um movimento da sociedade brasileira e apesar da sua natureza difusa em relação às demandas, virou uma comoção nacional exigindo mais políticas públicas, mais direitos e uma melhor qualidade de vida.

Desse modo, percebemos que a sociedade civil, principalmente em regimes democráticos, quando se organiza de forma coletiva diante de um determinado tema para reivindicar do Estado maiores direitos ou mudanças estruturais tem uma maior propensão a conquistar políticas públicas que venham ao encontro de suas demandas. Entretanto, cabe ressaltar que a política pública em si não é uma garantia de direitos, a sua implementação e o controle social é que vão determinar a real mudança na vida das pessoas.

### *Os movimentos de mulheres como agentes de transformação na sociedade brasileira*

Apesar de o Brasil ter reduzido a secular desigualdade de gênero existente no país com a melhoria do acesso à educação, ao mercado de trabalho, aos direitos reprodutivos conquistados, entre outros, elementos de um modelo patriarcalista de sociedade ainda persistem no país, como as desigualdades salariais entre homens e mulheres que ocupam os mesmos postos de trabalho, a baixa representatividade feminina no congresso e em cargos de primeiro escalão no governo, a própria linguagem chauvinista no cotidiano que denigre a imagem social da mulher, seja em piadas ou na relação delas com o trabalho doméstico e nos cuidados com a prole. As conquistas e mudanças estruturais obtidas pela sociedade em prol da mulher, não foram simples advento de consciência política dos governantes ou de uma sociedade que reconhecia a importância dos direitos da mulher para o desenvolvimento, mas por um processo de luta intensa contra o patriarcalismo arraigado nas estruturas sociais do país.

Essa luta teve como protagonistas os movimentos de mulheres, que foram determinantes para as conquistas de direitos e pela criação de políticas públicas destinadas a elas. Esses movimentos começaram a se formar de fato no Brasil, na década de 1970, em meio a um regime ditador que reprimia qualquer manifestação popular em favor de qualquer causa. As feministas foram as primeiras a ensaiar algum tipo de contestação incisiva sobre a condição da mulher na sociedade. Até o ano de 1975, as reuniões eram de natureza privada com temas livres sem uma pauta norteadora das discussões. A aparição pública era evitada em virtude do regime ditatorial repressor da época.

Enquanto isso, no exterior, as brasileiras exiladas e estudantes, por exemplo, em Paris e Berkeley, reuniam-se nesses lugares para discutir o feminismo, nos moldes desses países. Em Paris foi fundado o Círculo de Mulheres Brasileiras que perdurou entre 1975 e 1979, constituído por mulheres de várias matizes ideológicas, umas mais focadas na luta de classe marxista, outras na questão da autonomia da mulher. Em Berkeley, nos Estados Unidos, por sua vez, o grupo de mulheres organizado por Branca Moreira Alves, também discutia de uma maneira reflexiva o feminismo. No ano de 1972, Branca Alves formou o grupo do Rio de Janeiro trazendo as ideias feministas da experiência nos Estados Unidos (PINTO, 2003).

Outro grupo de mulheres, encabeçado por Danda Prado, começou em 1972 a reunir informalmente em um bar, simpatizantes de vários países da América Latina para discutir questões relativas à condição das mulheres na sociedade. O sucesso inesperado desse grupo chegou a reunir cem mulheres, e estabeleceu relações em vários países, inclusive no Brasil, produzindo um boletim nomeado de *Nosotras*, que existiu até 1976 (BARROSO, 1982).

Em meio ao regime de opressão a movimentos civis, o ano de 1975 foi fundamental para o que eu qualifico com uma brecha histórica para a atuação do movimento feminista. A Organização das Nações Unidas (ONU) anuncia em 1975 o Ano Internacional da Mulher, assim as feministas brasileiras começam a se organizar de maneira efetiva, e iniciam um processo de comunicação por meio da imprensa, editando jornais como “*Nós Mulheres*”, que fez oito números, de 1976 a 1978. Também começaram a se organizar de forma mais efetiva por meio de encontros e congressos, como o 1º Congresso da Mulher Paulista, nos dias 4, 5 e 8 de março de 1979, o 1º Encontro Nacional de Mulheres, organizado pelo Centro da Mulher Brasileira, no Rio de Janeiro de 8 a 11 de março de 1979, o 2º Congresso da Mulher Paulista, em 1980 (PINTO, 2003).

Outro momento histórico que veio a reforçar os movimentos de mulheres foi o ano de 1979 em que ocorreu a anistia política. As mulheres advindas do exterior vieram reforçar o movimento com a experiência de movimentos feministas de outros países. Nessa etapa havia uma formação da identidade do movimento.

A década de 1980 foi marcada pelo surgimento das primeiras ONGs de cunho feminista. O principal tema elegido nessa década pelos movimentos foi a saúde. Dessa forma, a primeira ONG feminista ligada à saúde criada no Brasil foi a SOS Corpo de Recife, em 1980, cujo foco estava voltado para o apoio à elaboração, implantação e monitoramento de políticas públicas em nível local, estadual e nacional (SOUZA, 2002). Nessa mesma época surge em São Paulo o Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde da Mulher. As experiências das feministas relacionadas à saúde no atendimento das mulheres teve um papel importante para que elas tivessem protagonismo na elaboração do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), em 1983, inclusive na sua implementação, visto que muitas delas atuaram na coordenação do programa (COSTA, 2000).

Tendo em vista essa trajetória de luta, primeiro para uma atuação e organização como movimento em si, tendo em vista o regime repressor e segundo pela determinação em mudar uma estrutura que não promovia de forma efetiva políticas em prol das mulheres, a organização dos movimentos foram intensificando e atuando cada vez mais na conquista de direitos. Dessa forma, os movimentos de mulheres começaram a exercer principalmente no início dos anos de 1980 uma efetiva participação para demandar políticas públicas que atendessem necessidades específicas da mulher na sociedade brasileira.

### *Um paradigma chamado Controle da Natalidade*

O tema populacional despertou o interesse da comunidade internacional no século XX, principalmente após a segunda guerra mundial. Já em 1945, durante a criação da ONU foi estabelecida a Comissão de População, cujo objetivo era subsidiar o Conselho Econômico e Social da ONU sobre a influência demográfica em relação a temas sociais, econômicos e políticos, com um claro papel de interferir na temática da dinâmica populacional (BERQUÓ, 1987).

Em 1954, iniciou-se uma série de conferências mundiais de população que teriam a periodicidade de dez anos visando à elaboração de planos de ação e avaliação do cumprimento das ações acordadas na conferência anterior. A

primeira conferência foi a de Roma que contou com 80 países, organizada pela ONU e com o suporte científico da União Internacional para o Estudo Científico da População (IUSSP). O centro das discussões estava nas consequências populacionais no desenvolvimento dos países do primeiro mundo sem levar em conta o seu impacto para os países do terceiro mundo (ALVES & CORRÊA, 2003).

Na década seguinte, ocorreu a Conferência de Belgrado, em 1965, que também seguiu a linha técnico-científica e um viés de controle da natalidade defendendo que o progresso na superação de enfermidades poderia ser comprometido pela pobreza em países com alta natalidade, ademais isso traria consequências negativas para o desenvolvimento econômico (ALVES & CORRÊA, 2003).

A Conferência de População de 1974 em Bucareste, representou uma clivagem entre o posicionamento dos países do Norte e do Sul. Para o Primeiro Mundo o controle da natalidade era uma pré-condição para os países do Terceiro Mundo acabarem com a pobreza e se desenvolverem. Em contrapartida, para o Terceiro Mundo o fator populacional era irrelevante para o desenvolvimento, pois apenas com investimentos financeiros isso seria factível (ALVES & CORREA, 2003).

Em 1984, a Conferência Internacional de População, no México, representou uma etapa de transição, apesar de a visão sobre o controle da natalidade ainda ser predominante. Nessa ocasião o Brasil se apresenta de forma contundente contrário ao neomalthusianismo, inclusive apresentando o PAISM como um produto legitimamente brasileiro, reconhecendo no pronunciamento do Ministro de Estado da Saúde do Brasil, Waldyr Mendes Arcoverde, durante a abertura da Conferência, o direitos reprodutivos, apesar de nessa época o termo ainda não ter sido consagrado. Em outras palavras, o Brasil estava propondo algo que somente seria reconhecido na Conferência Internacional de População e Desenvolvimento de 1994, na cidade de Cairo, em que o paradigma do controle da natalidade é sepultado, e a visão de metas populacionais passa a ser substituída pelo paradigma dos direitos reprodutivos, consubstanciado no arcabouço dos direitos humanos.

O seguinte excerto ilustra bem o posicionamento do governo em relação ao controle da natalidade na Conferência do México, em 1984:

“... a resposta de meu Governo a essa demanda tem um fundamento ético, isto é, o reconhecimento de que o planejamento da prole se constitui em um dos direitos fundamentais do ser humano. No entender brasileiro, essa matéria não deve estar sujeita a metas pré-fixadas; antes, é o resultado de um consenso social. Dentro dessa ótica a meta de crescimento legítima para o Brasil é aquela consubstanciada pelo somatório de ações livres e informadas dos casais e dos indivíduos visando o planejamento de sua vida reprodutiva.” (BRASIL, 1984)

Esse posicionamento do governo brasileiro é um dos resultados da intensa luta dos movimentos de mulheres por uma saúde integral da mulher. Fato esse também foi reconhecido no pronunciamento ao citar a pressão da sociedade civil por demandas reprodutivas:

“... o Governo é sensível ao fato de que existe hoje uma crescente demanda do povo brasileiro por conhecimentos e meios adequados para planejar a reprodução.” (BRASIL, 1984)

Essa postura veementemente contrária ao controle da natalidade, na década de 1970 e início de 1980 não era observada. Pelo contrário havia uma postura ambígua do governo. Se por um lado era adotada uma postura cautelosa em relação a uma política social que abarcasse a reprodução, mais especificamente uma restrita atenção materno-infantil, por outro havia uma leniência frente a instituições privadas que agiam no setor. Acreditava-se que essa atuação moderada estava relacionada a posicionamentos contrários a uma política de controle da natalidade, defendidos tanto por setores do governo quanto pela própria sociedade. (COSTA, 2004).

Nessa linha de atuação de instituições privadas, não podemos deixar de analisar o apoio e a atuação estadunidense na promoção dos ideais controlistas na segunda metade do século XX. A preocupação de que o aumento desordenado populacional no mundo afetasse o abastecimento de matéria-prima para as indústrias dos Estados Unidos fez com que diversos investimentos em pesquisas e estudos demográficos fossem apoiados visando construir informações que subsidiassem a formulação de políticas em controle da natalidade (COSTA, 2004).

O documento de 10 de dezembro de 1974 assinado por Henry Kissinger denominado “Implicações do crescimento da população mundial para a segurança e os interesses dos Estados Unidos” estava voltado aos governantes latino-americanos. Nesse documento eram abordados temas ligados à economia, política e meio ambiente, referindo-se ao receio de uma “explosão demográfica” no mundo:

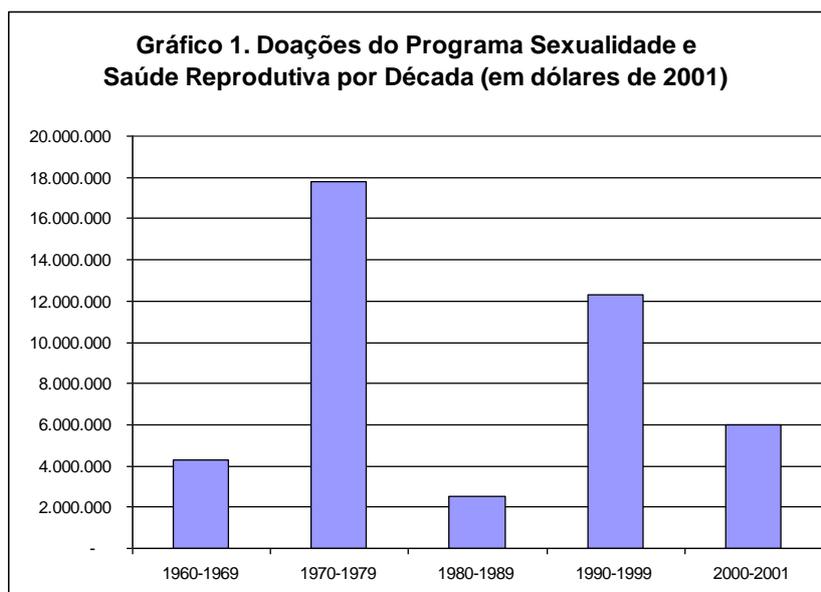
O principal fator que está influenciando na necessidade de matérias-primas não agrícolas é o nível de atividade industrial, regional e mundial. Por exemplo, os Estados Unidos, com 6% da população mundial, consomem aproximadamente um terço dos recursos mundiais (COSTA, 2004).

Com efeito, o receio de um aumento populacional incrementar o consumo internacional, diminuindo o fornecimento de matérias-primas para as indústrias estadunidenses, poderia ocasionar em um cenário extremo, uma ameaça à segurança, tendo em vista que afetaria os recursos que impulsionavam o capitalismo nos Estados Unidos.

Foram sendo criadas condicionalidades, por parte dos Estados Unidos aos países latino-americanos, para apoio econômico vinculando a liberação de recursos à implementação de políticas e estratégias relacionadas à diminuição do crescimento populacional. Os acordos internacionais de cooperação financeira com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial são exemplos cabais desse condicionamento. Entretanto, a ideia que era vendida tinha um teor mais eufemístico, no sentido de que o controle populacional traria benefícios econômicos e desenvolvimento social (GIFFIN & COSTA, 1999).

Para operacionalizar ações controlistas, os Estados Unidos utilizaram instituições privadas internacionais para atuar no Brasil como a Fundação Rockefeller, *Population Council*, Fundação Hewlett, Fundação Ford e a Fundação MacArthur (MARTINE, 2005), a própria agência de cooperação bilateral norte-americana United States Agency for International Development (USAID) com investimentos maciços nos países do Terceiro Mundo na área populacional, especialmente na década de 1970 (Alves & Correa, 2003).

O gráfico a seguir ilustra o massivo investimento nessa década feito pela Fundação Ford com uma cifra aproximada de US\$ 40 milhões em programas de população e sexualidade e saúde reprodutiva (SOUZA, 2002).



Fonte: Ford Foundation

Sendo assim, percebemos que o paradigma do controle da natalidade esteve diretamente vinculado a uma estratégia política dominante do Primeiro Mundo em influenciar o Terceiro Mundo utilizando o argumento de que políticas neomalthusianas eram o caminho para se combater a pobreza e alcançar o desenvolvimento. Foi nesse cenário que os movimentos de mulheres envidaram esforços para repensar esse modelo reprodutivo que desconsiderava as principais vítimas desse arquétipo dominante, ou seja, as próprias mulheres, no seu aspecto de direito humano, e em prol de uma saúde integral. Desconstruindo a ideia de números e construindo o ideal de direitos reprodutivos.

### **Teoria Mulheres em ação**

A busca por uma teoria que represente a atuação das mulheres no contexto da conquista de políticas públicas na área da saúde integral se faz mister no sentido de compreender o seu papel e a sua importância mais precisamente no ano de 1984 quando foi instituído o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM). Para isso, recorreremos à teoria da ação coletiva que parte de premissa, segundo Melucci, de que ela é resultado de crenças e representações assumidas pelos atores. Além disso, essa ação não é

consequência da reunião de um número diminuto de indivíduos, pelo contrário, é resultado de processos complexos de interação intermediada por determinadas redes de simpatizantes (MELUCCI, 1996).

Os movimentos de mulheres brasileiros adotaram a temática da saúde das mulheres como prioridade no início da década de 1980, após intensas discussões ao longo das conferências na segunda metade da década anterior, além da conscientização de que era uma área prioritária que afetava todas as mulheres, independente do extrato social. Ademais, a reforma sanitária que estava em curso no país por uma saúde universal e as pesquisas acadêmicas sobre o 'status reprodutivo da mulher' também influenciaram a escolha da saúde como foco das ações dos movimentos de mulheres (COSTA, 2000).

Segundo Tarrow, a ação coletiva se torna controversa à medida que é usada por indivíduos que não têm acesso regular às instituições, que atuam em nome de novas reivindicações ou demandas não aceitas e que agem de modo que desafia fundamentalmente as autoridades. (TARROW, 1998)

Para Sherer-Warren, ações coletivas são comumente utilizadas como definição de um conceito empírico ligado a ações de demanda ou de contestação promovida através de grupos sociais. Essa visão se aproxima à de Alberto Melucci, pelo fato de ser mais inclusiva na análise dos movimentos sociais (SHERER-WARREN, 2012).

Gohn versa sobre uma construção psicossocial, em detrimento das relações entre as estruturas sociais e a política, partindo desde os elementos mais simples dos comportamentos sociais até as formas mais sofisticadas de ações coletivas. (GOHN, 2004).

Os grupos possuem características morfológicas em continuidade de tempo e de espaço, que resultam em um arcabouço social de relacionamentos (MELUCCI, 1996), sendo também atributos que fazem da ação coletiva um instrumento de mobilização e atuação da sociedade civil na conquista por direitos. Com efeito, nota-se que o ambiente internacional influenciou na organização das feministas brasileiras que na década de 1970 intercambiaram experiências com o feminismo da França e dos Estados Unidos e a própria Década da Mulher da ONU (1976-1985), que chamou a atenção da comunidade internacional para a importância da mulher no desenvolvimento dos países,

tudo isso contribuiu para dar sentido às ações do movimento feminista brasileiro (TABAK, 1989). As primeiras reuniões privadas que antecederam o surgimento do feminismo em 1975 reuniam mulheres intelectualizadas e discutiam assuntos do cotidiano. Inicialmente era assim que se relacionavam; posteriormente começaram a se organizar de maneira sistemática com uma pauta de ação mais direcionada, e a usar a imprensa como forma de comunicação, fundando jornais como “Nós mulheres” (BARROSO, 1982).

### **O transnacionalismo do movimento feminista**

O transnacionalismo foi um fenômeno que ampliou a base da ação coletiva. Ribeiro diz que a sua discussão ocorreu por conta da organização das pessoas numa comunidade imaginária, da ligação que estas tinham com instituições de poder, além da reformulação das identidades, subjetividades e as relações entre as esferas públicas e privadas (RIBEIRO, 1998). O Círculo de Mulheres Brasileiras de Paris simboliza essa tendência, tendo em vista que entravam em contato com as mulheres no Brasil compartilhando informações e exercendo um papel fundamental na formação do movimento feminista brasileiro (PINTO, 2003).

O conceito da ação coletiva transnacional, ainda em formação dada a sua complexidade, coloca em questão o desafio da soberania do estado nacional, a possível perda de poder do mesmo, a possibilidade de surgimento de uma sociedade civil global e até mesmo da criação de uma “world society”. Na visão de Tarrow, esses movimentos sociais transnacionais promovem uma relação de lutas com opositores através de redes interligadas de desafiantes organizados por meio de fronteiras nacionais (TARROW, 1998).

As conferências internacionais organizadas pelas Nações Unidas a partir dos anos de 1970 foram oportunidades para mulheres ativistas se porem em contato para a criação de movimentos sociais transnacionais. O intercâmbio de experiências favoreceu idas e vindas de ativistas. A formação de redes transnacionais sobrepujou os movimentos de natureza restritamente ativista, fazendo com que ocasionalmente perdessem contato com suas origens, mas em contrapartida angariando recursos para seus ideais. De maneira geral, as redes transnacionais trazem atores externos que fornecem recursos e criam oportunidades para criação de movimentos nacionais (TARROW, 1998).

Portanto, mesmo na década de 1970 em que o transnacionalismo ainda não havia adquirido a dimensão das décadas seguintes, a sua influência na gênese dos movimentos de mulheres como apresentado foi de profunda importância seja na volta de feministas exiladas que tiveram contato com o feminismo em outros países, no Ano Internacional da ONU para Mulher em 1975, na Década da Mulher (1976-1985), nas próprias brasileiras que constituíam o Círculo de Mulheres Brasileiras, em Paris, provendo informações e materiais às feministas no Brasil, das pesquisas financiadas por instituições internacionais voltadas às mulheres, entre outros. Com efeito, o transnacionalismo não só possibilitou a formação de uma rede de mulheres interagindo com o mundo em questões ligadas ao cotidiano e desafios que enfrentavam, assim como serviu como norte para a consolidação do movimento em nível doméstico.

### **Em busca de uma representação política**

No contexto de movimentos conflituosos, os grupos dominantes na sua essência procuram ignorar a existência de conflitos que venham a produzir uma apropriação de recursos sociais, na visão de Melucci, com influência na representação política e tomada de decisão. Isso ocorre por conta da natureza antagônica da ação coletiva e devido à maneira independente que atuam diante de problemas funcionais e políticos da sociedade (MELUCCI, 1996).

Nessa mesma linha, Tarrow condiciona a ação coletiva contra um oponente em torno de uma disputa como fato para a qualificação de uma atuação com sendo de um movimento social. Além disso, a consubstanciação como movimento no âmbito das disputas se faz quando as redes sociais e estruturas interligadas produzem estruturas de ação coletivas e identidades que as sustentam possibilitam manter um embate diante de opositores com poder (TARROW, 1998).

No final da década de 1970 e início da década de 1980, o poder no Brasil estava concentrado nos militares, em um processo de transição para um governo civil. Verifica-se que no questionário da ONU sobre a implementação nacional do Plano Mundial de Ação da Década da Mulher no período entre 1975 e 1978, o governo militar afirmava que as discussões sobre a mulher não

eram uma prioridade no país e que o movimento feminista não tinha relevância dentro do processo de planejamento. Essa postura demonstrava de forma contundente a negação da existência de problemas de gênero no Brasil (COSTA, 2000).

Para os militares a prioridade da nação era o desenvolvimento alinhado ao financiamento externo como forma de superação da dívida externa que assolava o país, além da própria busca por legitimidade para manter o poder. Posto isso, o movimento feminista se organiza para angariar apoio institucional para a implementação de políticas públicas para a saúde da mulher, aproximando-se do legislativo por meio de alianças com partidos como o PMDB e PT, além do poder executivo participando dos conselhos municipais e estaduais de saúde, em especial em São Paulo (OSIS, 1998).

O surgimento de situações de conflitos em momento nos quais emergem novos temas ou dilemas em função de uma ação coletiva propicia também uma possibilidade de redefinição do espaço público, de acordo com Melucci (1996). Complementando essa análise, Tarrow (1998) afirma que essa questão de disputa política e movimentos sociais é justificada quando os indivíduos são instados a participar politicamente, de modo a agir por meio da ação coletiva e no intuito de fazer surgir novas oportunidades para incrementar possibilidades de disputas. O movimento de mulheres brasileiro atuou dessa forma ao trazer o problema da saúde pública da mulher para o debate público e com isso houve uma redefinição das políticas públicas nessa área.

Por fim a busca por uma representação política é uma maneira de consolidar as demandas coletivas para que não sejam vistas como crença popular ou um devaneio individual. Entretanto, a presença de canais de representação e atores institucionais é uma condição *sine qua non* para a garantia de que assuntos divergentes serão considerados por meio de pressões que geram conflito que por sua vez possibilitam a criação de políticas.

Com efeito, a abertura política, a receptividade da classe política e as reais formas de representação existentes irão ditar a efetividade da política dos movimentos. Com base, nesses pressupostos os movimentos de mulheres buscaram se aproximar de partidos políticos e do próprio executivo para incorporar ao arcabouço institucional do Estado as demandas do movimento.

Assim sendo, o processo de transição para a democracia com a abertura política teve um papel crucial ao possibilitar um canal para maior atuação e aceitação das demandas da sociedade civil.

### **A análise da Carta de Itapecerica e o pronunciamento brasileiro na Conferência de População do México em 1984**

Quando olhamos para dois documentos simbólicos do movimento de mulheres e do governo no ano de 1984: a Carta de Itapecerica e o pronunciamento do Ministro de Estado da Saúde do Brasil, Waldyr Mendes Arcoverde na Cidade do México em 6 de agosto de 1984, durante a abertura da Conferência Internacional sobre População, verificamos que existem algumas aproximações entre esses documentos.

Quando comparamos os documentos, verificamos que, em relação ao controle da natalidade, ambos criticam a relação entre aumento populacional e pobreza. A Carta de Itapecerica condena fortemente o governo e suas políticas de planejamento familiar, citando a esterilização em massa de homens e mulheres e campanhas de eugenia levadas à frente por militares no contexto da segurança nacional. Frisam que o principal fator de pobreza no Brasil e nos demais países do terceiro mundo é advindo do modelo econômico concentrador de renda. Já o governo, apesar de oficialmente não reconhecer as alegações da sociedade civil de que existam práticas de controle populacional no Brasil, no pronunciamento também se posiciona contrário ao controlismo.

Outra semelhança entre os dois documentos é em relação ao protagonismo exercido pelo movimento social na demanda de direitos ao governo. No pronunciamento o governo, reconhecendo o que fora trazido à tona pelo movimento social, apresenta à comunidade internacional uma discussão que somente seria reconhecida internacionalmente dez anos mais tarde, na Conferência Internacional de População de Desenvolvimento de Cairo, em 1994.

Nessa ocasião, pela primeira vez o conceito de direitos reprodutivos seria admitido como parte integrante dos direitos humanos. No pronunciamento o governo convoca a participação de todos os estratos sociais no processo de

consolidação da política, reconhecendo o protagonismo da sociedade civil e a importância de se ter uma assistência integral à saúde da mulher.

Simultaneamente, o movimento de mulheres enfatiza na Carta a importância de se pressionar o poder público em todos os níveis para a implementação da política pública, conclamando a sociedade civil organizada a atuar de forma protagonista no processo e traçando um verdadeiro modelo de controle social em diversas esferas: orçamentária, de monitoramento, participação, implementação, acadêmica, educacional, entre outras.

A ênfase no ser humano é parte do conceito de saúde apresentado na Carta, alinhada com características fundamentais da doutrina do direito humano, que diz respeito à universalidade, coerente com a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

No tocante à autodeterminação, vale ressaltar a coexistência de discursos alinhados com a independência de cada ente pesquisado. Segundo Britto,

“Não se observa necessariamente uma ruptura em ambos os eventos em relação a discursos e práticas anteriores. Do lado governo, historicamente observa-se uma política externa independente conduzida por nossa chancelaria. Do lado dos movimentos de mulheres o posicionamento sempre foi no sentido não só de autonomia do movimento, mas também da independência da mulher como sujeito social.” (2014, p. 93)

O aspecto humanístico é referendado no final do pronunciamento quando se conclui que a questão demográfica não se resume a números e sim ao indivíduo, ao ser humano. A vida de cada indivíduo é importante, tal qual o conjunto da humanidade. “Ao discorrer sobre a saúde, reconhece-se a necessidade de se levar em conta as características individuais de cada pessoa.” (BRITTO, 2014, p. 93)

Um aspecto que não pode ser ignorado é o econômico, afinal é um dos elementos propulsores do sistema capitalista. A similaridade entre a economia dependente, com consequências sociais agravando a qualidade de vida da população e o reconhecimento do desenvolvimento econômico e social são fundamentais para a solução de problemas demográficos.

Na Carta de Itapeperica, assim como no discurso do governo brasileiro, observa-se a vontade brasileira de seguir um caminho próprio, sem a influência

direta dos países do Primeiro Mundo. Verifica-se a necessidade de se trilhar um caminho terceiro-mundista mais apropriado ao contexto local e a preocupação explícita com a vertente da privatização da saúde, que à época refletia o início dos ditames do neoliberalismo, iniciado pela primeira ministra da Inglaterra, a dama de ferro, Margareth Thatcher.

### **Considerações Finais**

A oportunidade do exercício da cidadania é uma dádiva da democracia. A abertura política iniciada na década de 1970 e concluída em meados da década seguinte no Brasil, além de possibilitar que movimentos sociais se organizassem fez com que eles pudessem reivindicar direitos. Além disso, a pressão internacional no contexto da terceira onda democrática fez com que diversos países transitassem de um regime autoritário para uma democracia, que passava ser um elemento fundamental para o desenvolvimento.

Foi nesse momento que o movimento de mulheres brasileiro passou a se organizar impulsionado por eventos internacionais como o já mencionado Ano Internacional da Mulher em 1975, a declaração no ano seguinte da Década da Mulher (1976-1985), ambos encabeçados pela ONU, os investimentos de instituições internacionais em estudos sobre gênero, entre outros.

Simultaneamente, ainda no âmbito internacional, o contato das mulheres com o feminismo transnacional, mais especificamente com o Círculo de Mulheres Brasileiras em Paris e das mulheres em Berkeley nos Estados Unidos que traziam as discussões desses países para o Brasil enviando informações e materiais, bem com a vinda de brasileiras exiladas em virtude da anistia no ano de 1978, impulsionou os movimentos de mulheres na sua formação e na sua concepção como um novo ator no processo de transição para a democracia no Brasil.

Enquanto isso forças nacionais também alavancavam o movimento, seja por meio das diversas conferências principalmente na segunda metade da década de 1970, seja pela imprensa com a criação de jornais como “Nós Mulheres” denunciando as mazelas vividas pela mulher brasileira.

Em meio a esse efusivo momento de soerguimento dos movimentos de mulheres, a questão do controle da natalidade surgia como um dos problemas

que mais afetavam a vida dessas mulheres. Acabou sendo uma das principais bandeiras defendidas pelos movimentos no início dos anos de 1980. Esse problema, como foi apresentado ao longo do artigo, tomou uma dimensão maior na segunda metade do século XX quando os Estados Unidos perceberam que o aumento populacional poderia ocasionar um maior consumo de matérias primas que por sua vez poderiam afetar o abastecimento das suas indústrias. A partir daí, diversas pesquisas começaram a ser financiadas relacionando o crescimento populacional com a pobreza.

Nesse momento estava sendo moldado um paradigma que só seria superado em 1994 na Conferência Internacional de População e Desenvolvimento, no Cairo. Para impor esse modelo demográfico foram usados os mais diversos meios de cooptação dos países do terceiro mundo para adoção de políticas públicas 'controlistas', tais como a vinculação de financiamentos internacionais do FMI e do Banco Mundial ao controle da natalidade dos países.

As Conferências Internacionais de População como a de Roma em 1954, Belgrado em 1965, Bucareste em 1974 e México em 1984, principalmente as duas últimas, foram ambiente férrenhos de debate entre o norte que exigia o controle da natalidade dos países que pretendiam alcançar o desenvolvimento e o sul que demandava recursos financeiros para atingirem esse mesmo desenvolvimento.

Em meio a esse cenário, o governo brasileiro optou pela ambiguidade num primeiro momento, permitindo a atuação de instituições internacionais controlistas e adotando um discurso de não intervenção do Estado nos assuntos de planejamento familiar nas conferências internacionais.

Mas essa ambiguidade foi sendo abandonada a partir do momento em que os movimentos de mulheres aliadas ao movimento sanitarista que lutava por uma saúde integral no país, além da academia, começaram a fazer pesquisas e criar evidências por meio de dados sobre a condição de desigualdade que as mulheres vivenciavam no país.

A ação coletiva como apresentada por meio da teoria nesse artigo foi sendo posta em prática por meio da militância do movimento, do transnacionalismo, da busca por alianças e representação política e na formação

de uma identidade como movimento. Todos esses foram fatores que influenciaram a mudança de postura do governo que veio a ser consubstanciada no Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), em 1984, um legítimo símbolo de conquista do movimento de mulheres que lutou contra um regime autoritário avesso a manifestações civis, ligado a interesses internacionais contrários aos direitos reprodutivos e promotores de forma incisiva do controle da natalidade e contra setores conservadores da sociedade que sequer consideravam as mulheres como atores no contexto político nacional.

Os movimentos de mulheres nesse caso foram exemplos de como a sociedade civil organizada pode influenciar na formulação de políticas públicas. No entanto, sua implementação ainda é um desafio, mesmo após vários anos de luta do movimento e de tantas e tão incansáveis discussões.

### **Referências Bibliográficas**

ALVES, J. E. D., CORRÊA, Sônia. **Demografia e Ideologia**. In. Revista Brasileira de Estudos de População, Vol. 20, n. 2, jul/dez. 2003.

BARROSO, Carmen; Unicef. **Mulher, sociedade e estado no Brasil**. São Paulo: Unicef, 1982.

BERQUÓ, Elza. **Sobre a política de planejamento familiar no Brasil**. In. Revista brasileira de estudos de população, v.4, nº1, p..95-103, jan/jun 1987.

BRITTO, Marcelo A. F. de. **A Influência de Movimentos de Mulheres nas Políticas Públicas para a Saúde da Mulher no Brasil – 1984**. 2014, 125 f. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, CEAM/Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.

COSTA, Ana Maria. **Atenção integral à saúde das mulheres: QUO VADIS? : uma avaliação da integralidade na atenção à saúde das mulheres no Brasil**. 2004. 195 f. Tese (doutorado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Ciências da Saúde.

\_\_\_\_\_. **Saúde, equidade e gênero: Um desafio para as políticas públicas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

GIFFIN, Karen e COSTA, Sarah Hawker. **Questões da saúde reprodutiva**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

MELUCCI, Alberto. **Challenging code**: collective action in the information age. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

MRE. **Ministro da Saúde, Waldyr Arcoverde, representa o Brasil na Conferência Internacional sobre População**. Resenha de Política Externa no Brasil, nº 42, Julho, agosto e setembro, 1984.

OSIS, Maria José Martins Duarte. **Paism**: um marco na abordagem da saúde reprodutiva no Brasil. Cad. Saúde Públ., Rio de Janeiro, 1998.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Fundação P. Abramo, 2003.

TABAK, Fanny. **Mulher brasileira no congresso nacional**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1989.

TARROW, Sidney. **Power in movement**: social movements and contentious politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

SHERER-WARREN, Ilse. **Redes emancipatórias nas lutas contra a exclusão e por direitos humanos**. Ed. Appris, 2012.

SOUZA, Cecilia de Mello e. "Dos Estudos Populacionais à Saúde Reprodutiva". In BROOKE, Nigel, WITOSHYNSKY, Mary (orgs.), **Os 40 Anos da Fundação Ford no Brasil**: uma parceria para a mudança social. São Paulo: Edusp/Fundação Ford, 2002.

Recebido em: 06/10/2014

Aprovado em: 26/12/2014

Humberto Santana Junior<sup>1</sup>

## Dra. Nadine Gasman

Nadine Gasman é a Representante do Escritório da ONU Mulheres no Brasil, médica e possui nacionalidade mexicana e francesa. Possui mestrado em Saúde Pública pela Universidade de Harvard e doutorado em Gerenciamento e Políticas da Saúde pela Universidade Johns Hopkins. Foi Diretora da Campanha do Secretário-Geral das Nações Unidas *UNA-SE pelo Fim da Violência Contra as Mulheres* para a América Latina e o Caribe. Ela entrou para Nações Unidas como Representante do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) na Guatemala em 2005, onde apoiou os governos local e nacional, Organizações da Sociedade Civil e setor privado no avanço dos Direitos Sexuais e Reprodutivos e Saúde Reprodutiva, bem como nas questões de gênero, população e desenvolvimento, sendo pioneira no trabalho do UNFPA em relação às adolescentes indígenas. Antes de entrar para as Nações Unidas, a Dra. Gasman foi diretora do IPAS México e liderou o time da Assembleia de Saúde da População, que produziu a Carta Régia de Saúde da População. A Dra. Gasman trabalhou em vários outros postos juntamente com os governos do México e da Nicarágua e foi fundadora e Diretora-Geral do Grupo de Saúde da América, onde coordenou consultorias em mais de dezesseis países na América Latina e África para organizações nacionais, bilaterais e internacionais, incluindo a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização Pan-americana de Saúde (OPAS), o Banco Mundial, as Agências de Assistência dos Estados Unidos da América, Dinamarca e Suécia (USAID, Danida e SIDA) e a Comissão Europeia.



**A ONU Mulheres tem trabalhado com a ideia de que a igualdade de gênero é uma premissa fundamental e uma grande ferramenta para o desenvolvimento. O que é necessário para que as mulheres sejam vistas em situação de igualdade entre homens e de que forma isso pode ser alcançado?**

Em primeiro lugar, é crucial que as pessoas percebam as demandas das mulheres por direitos de igualdade de oportunidade e de condições não é questão somente delas. Isso significa reconhecer o papel que as mulheres têm na sociedade, na economia, na política e na cultura. Ou seja, é preciso dar valor

---

<sup>1</sup> Mestrando em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília. Especialista em Relações Internacionais também pela Universidade de Brasília. Bolsista Capes.

ao que as mulheres representam e o que realizam na vida social. Avançou-se muito nas últimas décadas desde que o feminismo evidenciou para o mundo a reivindicação das mulheres por espaço de participação e decisão. Esse legado é visível aos olhos de mulheres e de homens, quando vimos a presença de mulheres em espaços que antes eram negados pelo patriarcado. Contudo, as desigualdades de gênero se mantêm e exigem posicionamentos, práticas e decisões que estabeleçam relações humanas e sociais de igualdade. Nesse sentido, não será somente o esforço das mulheres que viabilizará essa mudança de realidade. Isso requer o envolvimento de homens para que sejam demovidos os espaços de privilégios e de vantagens que lhes beneficiam ao passo em que retiram das mulheres oportunidades. Como mecanismos associados à ideologia patriarcal, o sexismo, o machismo e o androcentrismo proporcionaram as condições para a chamada dominação masculina, alçando os homens ao topo do poder e ofertando a eles as possibilidades de manterem no controle nas distintas camadas sociais. Para reverter essa situação, é preciso reestabelecer o equilíbrio de forças e de poder nas relações entre mulheres e homens. Isto é, a igualdade de gênero exige consciência e novas atitudes de mulheres e de homens sobre a sua própria condição como mulher e como homem e de um em relação ao outro.

**O estabelecimento de igualdade de direitos entre homens e mulheres está diretamente relacionado com o desenvolvimento das sociedades. Como e por que a igualdade de gênero influencia no processo desenvolvimento de um país?**

Igualdade de gênero significa igualdade de oportunidades e de condições. Poucas nações fazem uso dos ativos femininos e masculinos em pé de igualdade e isso traz efeitos na economia. Por exemplo, o relatório Igualdade de Gênero e Desenvolvimento, de 2012 do Banco Mundial, apontou que a economia de um país em desenvolvimento pode crescer até 25% se eliminadas as desigualdades de gênero. Isso significa aproveitar os talentos femininos nas diferentes ocupações e atividades profissionais, além de demover a concentração de homens em determinadas profissionais. Com isso, as mulheres

podem desenvolver novas competências e habilidades profissionais dissociadas de áreas de cuidados e educação, onde são mais prevalentes, experimentando aptidões em profissões relacionadas à ciência e tecnologia, por exemplo. Chamo a atenção para outro aspecto: o trabalho invisível que as mulheres fazem ao cuidar de suas casas, filhas e filhos, pessoas idosas e doentes. Este trabalho é denominado trabalho não remunerado em que elas dão conta do trabalho reprodutivo e de cuidados, cujo impacto é demasiado em suas vidas em termos de tempo e dedicação que lhes retiram condição para realizar ações em seus próprios benefícios. De acordo com o Retrato das Desigualdades, elaborado pela ONU Mulheres, Secretaria de Políticas para as Mulheres e Ipea, as mulheres empregaram, no ano de 2009, 26,6 horas nos afazeres de casa, enquanto os homens 10,5 horas. Segundo esse estudo, mesmo empregadas elas gastaram 10 horas a mais que homens desempregados. Estudos apontam que os afazeres domésticos representam, em média, 10 a 12% do Produto Interno Bruto. Em 2008, cálculo feito pela professora Hildete Pereira de Melo, da Universidade Federal Fluminense, apontava que as mulheres eram responsáveis por 82% do trabalho doméstico não remunerado, gerando a riqueza de R\$ 243 bilhões.

**Como destaca a Resolução de 2011 sobre participação política das mulheres da Assembleia Geral da ONU, “mulheres em todas as partes do mundo continuam a ser marginalizadas na esfera política, muitas vezes como resultado de leis discriminatórias, práticas, atitudes e estereótipos de gênero, baixos níveis de educação, falta de acesso à saúde e também pelo efeito desproporcional da pobreza nas mulheres”. Quais os principais obstáculos à participação feminina na política dos países?**

A ONU Mulheres está realizando a campanha global Pequim+20 “Empoderar as Mulheres. Empoderar a Humanidade. Imagine!”, a qual celebra os 20 anos da 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher. Em 1995, as mulheres ocupavam, em média, 11% dos Parlamentos do mundo. Em 2014, a média é 22% ainda sem alcançar a meta estabelecida de 30%. Há cerca de 20 anos, eram três as chefas de Estado. Em 2014, as mulheres são nove chefas de Estado num total de 152

governos estabelecidos. A desigualdade de gênero ainda é o principal obstáculo para que as mulheres ocupem os espaços de tomada de decisão. Dentre os entraves, podemos citar escassez de tempo para as mulheres se dedicarem ao mundo da política, pouco investimento para viabilizar uma carreira política, dificuldade de obtenção de oportunidades em partidos políticos e de serem percebidas como líderes natas para ocupar postos de decisão, além do distanciamento da imagem e da própria vida das mulheres do espaço público representativo. Em geral, as mulheres estão envolvidas na política em espaços menores, tais como bairros ou instituições de representação de pequeno e médio porte. Quando tratamos de política representativa ou macropolítica, elas são desestimuladas em sua liderança e são atreladas a posições de suporte ao poder masculino.

**De acordo com o último relatório de desenvolvimento humano do PNUD, a baixa representação das mulheres na política agrava a desigualdade de gênero no Brasil. Quais seriam, na sua opinião, os efeitos dessa falta de representatividade?**

Quando estão subrepresentadas nos poderes constituídos, a exemplo do Brasil no Executivo, Legislativo e Judiciário, a democracia está diretamente comprometida porque há um contingente enorme relegado a espaços de baixa decisão e influência sobre os rumos da sociedade. As mulheres são 51% da população, cerca de 10% de deputadas federais e 13% de senadoras. No Congresso, a presença de mulheres tem se mantido estável com baixos percentuais, o que revela a continuidade da sub-representação que impede que tenham mais representação nas decisões políticas do país. Em razão disso, são necessárias medidas que enfrentem a desigualdade de gênero e estabeleçam um ciclo de escolha de representantes que não esteja viciado pelo sexismo a ponto de excluir as mulheres sistematicamente dentre os candidatos com potencial de votação e, conseqüentemente, representação. Uma das estratégias tem sido a proposta de uma reforma política que contemple a escolha alternada de uma candidata e de um candidato. Gostaria, por fim, de pontuar que a representação política tem sido um pleito histórico dos movimentos feminista e

de mulheres, que resultou na alteração da legislação eleitoral ao estabelecer a reserva e o preenchimento de vagas de mulheres nas candidaturas dos partidos. Contudo, observamos que as urnas ainda se mostram resistentes às candidatas. A partir dessa realidade, mais iniciativas precisam ser colocadas em prática para que aumente a participação de mulheres na política representativa.

**O Programa “Jovens Mulheres Líderes: Programa de fortalecimento em questões de Gênero e Juventude”, uma realização ONU Mulheres em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e em parceria entre a Secretaria Nacional da Juventude, a Secretaria Geral da Presidência da República e o governo federal, busca promover o desenvolvimento das capacidades das mulheres jovens no Brasil, facilitando assim que sejam sujeitos no exercício dos seus direitos. Qual a importância desse programa na questão da igualdade de gênero e de que forma esse programa traz visibilidade a essa questão no Brasil?**

Primeira iniciativa do gênero, o programa reconhece o valor da liderança das mulheres jovens em suas comunidades e faz investimento na formação delas no espaço político institucional por meio do sistema de mentorias. Considera, ainda, as jovens como ativistas importantes em favor dos direitos das mulheres e as apoia para que possam desenvolver o potencial de liderança e protagonismo na atuação pela igualdade de gênero. Trata-se, portanto, de um programa que visa empoderar as jovens por meio de uma estratégia inclusiva que valorize as distintas identidades (por exemplo, negra, quilombola, indígena, cigana, parteira, entre outras) e as cinco regiões do país.

Entrevista realizada em: 02/12/2014



## C'és la vie au Brésil

Renata Eloá Miranda Brandão Alves<sup>1</sup>  
Humberto Santana Junior<sup>2</sup>

*"Vou-me embora para Pasárgada  
Vou-me embora para Pasárgada  
Aqui não sou feliz (...)"*

A conhecida estrofe de Manuel Bandeira, poeta pernambucano, faz enredo à vinda de imigrantes do Haiti para o Brasil. O país se tornou a Pasárgada haitiana há quase cinco anos, mais precisamente no dia 12 de janeiro de 2010, quando um terremoto de proporções catastróficas provocou grande destruição nesta pequena ilha do Caribe e transformou o destino de milhares de famílias.

O ensaio fotográfico a seguir pretende demonstrar o cotidiano dos imigrantes na cidade de Manaus passada as dificuldades de deslocamento para

<sup>1</sup> Graduanda em Turismo pela Universidade do Sul de Santa Catarina.

<sup>2</sup> Mestrando em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília. Especialista em Relações Internacionais também pela Universidade de Brasília. Bolsista Capes.

chegar ao Brasil e a luta para se estabelecerem no país. Para isso, foi realizada uma conversa informal com Nesly Exantus, de 44 anos, pai de sete filhos, imigrante há três anos e residente no Estado do Amazonas até o presente momento.

Atualmente o Haiti é um país altamente dependente de recursos estrangeiros. Embora tenha sido a primeira república negra a se tornar independente no mundo, na contemporaneidade é um Estado fragilizado, com estruturas débeis, altos níveis de corrupção em seus governos (SILVA, 2014) e considerado pelas Nações Unidas como a nação com o mais baixo Índice de Desenvolvimento Humano da América (PNUD, 2014).

Com a chegada do terremoto, a situação no país - marcada pela desigualdade social, instabilidade política e pela violência - só piorou. Estima-se que 80% das construções de Porto Príncipe foram danificadas, incluindo escolas, hospitais, postos policiais e o próprio palácio presidencial. (MORAES, 2013) No contexto caótico e miserável que se instaurou passado o agravante abalo sísmico, milhares de cidadãos se viram obrigados a partir em busca de uma nova terra. Segundo dados do Ministério da Justiça, estima-se que cerca de quatro mil imigrantes haitianos adentraram o território brasileiro somente entre o período do final de 2011 e começo de 2012. (MORAES, 2013)

Apesar do cenário instável do país, Nesly revela que trabalhava com agricultura em sua própria terra e que por meio do cultivo era possível sustentar sua família.

Na urgência por melhores condições de vida, o Brasil se tornou um dos destinos escolhidos pelos haitianos. Há ainda, a possibilidade de ida para a Guiana Francesa por conta da proximidade com o idioma falado e pela questão da moeda bem valorizada - o euro, mas a dificuldade na procura de uma nova colocação profissional faz com que os haitianos optem pelo Brasil. A recente chegada desses imigrantes ao país mostra as dificuldades que eles enfrentam quando utilizam as vias "não convencionais" como forma de deslocamento, uma verdadeira epopeia. (COSTA, 2014)

Nesly vendeu seu terreno na cidade de Gonaïve e com o pouco dinheiro que tinha, deixou parte da quantia com a esposa e utilizou o restante para a compra de passagens na esperança de encontrar um futuro próspero. Na

qualidade de imigrante ilegal, não poderia sair diretamente do Haiti para o Brasil e para tanto, teve que enfrentar um longo trajeto que durou aproximadamente três meses. Atravessou a República Dominicana, Equador e Peru, quase sendo mandado de volta diversas vezes. Numa dessas vezes, compartilhou com agentes de imigração a sua história de vida, as dificuldades posteriores ao terremoto e o objetivo em não deixar sua família passar fome para que finalmente, conseguisse alcançar a cidade de Tabatinga, na tríplice fronteira Norte do Brasil, localizada no Estado do Amazonas.

Nesse percurso, contou com a ajuda de um *“raketé”* – em Criolo Haitiano, uma espécie do que chamamos no Brasil de “coiote”, - quem auxilia na travessia de países de modo ilegal, como no caso do México para os Estados Unidos.

Ao chegar a Tabatinga – já abastada de outros conterrâneos - foi orientado por eles mesmos a procurar um padre de uma pastoral que presta assistência aos imigrantes. Já na pastoral, foi instruído a preencher uma nota e esta foi encaminhada à Polícia Federal, para que então conseguisse a documentação legal de permanência, seus *“papéis”*. A emissão da documentação tardou cerca de três meses e durante este período, Nesly teve que lidar com a barreira linguística ensaiando seus primeiros passos no Português e conseguir um meio de subsistência.

Pouco a pouco, conheceu pessoas da região – não só brasileiros, bem como da própria tríplice fronteira oriundos do Peru e Colômbia - e conseguiu alguns empregos informais, como vendedor de churros e picolé, por exemplo.

*“Conheci um colombiano em Tabatinga que fazia churros e ele me ofereceu para vender. Eu chorei, chorei, chorei. Não tinha o que comer, não tinha dinheiro para mandar para minha família.”* (Nesly, durante conversa informal)

Após conseguir a documentação, Nesly se mudou para Manaus. Mais uma vez, foi em busca de um padre da pastoral local que também presta assistência aos haitianos recém-chegados. Assim que chegou, obteve sua carteira de trabalho e conseguiu emprego em uma construtora. Nesta empresa, trabalhou por um mês e vinte dias. Talvez por imaginarem que imigrantes seriam menos exigentes em consequência de sua situação de vulnerabilidade (SILVA, 2013), imigrantes haitianos são expostos a abusos por parte de

empregadores. O dito empregador da construtora onde Nesly trabalhava, não pagou aos seus funcionários o correspondente àquele mês. O chefe de família, desesperado na sua condição de provedor de seus entes ainda no Haiti, se viu obrigado a recorrer ao Ministério do Trabalho para conseguir receber seu salário e enviar dinheiro para sua família.

Sem emprego formal, começou a vender picolé nas ruas até conseguir dinheiro suficiente para trazer sua família para o Brasil. A chegada da esposa com alguns dos filhos só veio a ocorrer quase um ano após a sua saída do Haiti. Ainda, um filho de três anos ficou por lá e Nesly acredita que conseguirá buscá-lo ainda esse ano.

Assim como Nesly, é possível encontrar um grande número de haitianos na cidade de Manaus. Na ausência de representação consular na cidade, surgiu o projeto Pró-Haiti em 2012 em parceria com o consulado do Haiti em Brasília. O projeto é integrado ao Centro de Direitos Humanos da Arquidiocese de Manaus e funciona na Paróquia São Geraldo. O Pró-Haiti dá assistência jurídica e orientações sobre programas de saúde, educação, emprego e justiça, podendo também, em alguns casos, dar auxílio psicológico e aulas de português. (SUZUKI, 2013).

Principalmente nos casos de abuso como o apresentado, as pastorais que prestam assistência aos imigrantes são de fundamental importância. Lá, voluntários de diversas áreas fornecem orientação e atendimento gratuito para esclarecer sobre as leis brasileiras. Por outro lado, a capital do Amazonas, geralmente não é a meta dos imigrantes haitianos que vêm ao Brasil. Mas a falta de estrutura nas cidades de porta de entrada, a pujança econômica da cidade e a proximidade com as principais rotas de imigração fazem com que a cidade seja o principal destino antes de buscarem melhores oportunidades nas regiões Sul e Sudeste. (SOUZA, 2014)

### **Referências Bibliográficas**

COSTA, Gelmino Pe. Haitianos em Manaus. Dois anos de imigração e agora. **Revista Travessia**, nº 70. São Paulo, 2012.

MORAES, Isaias Albertin de; ANDRADE, Carlos Alberto Alencar de; MATTOS, Beatriz Rodrigues Bessa. A imigração haitiana para o Brasil: causas e desafios. **Revista Conjuntura Austral**, Vol. 4, nº 20, 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Sustentar o progresso humano**: reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência. Relatório de Desenvolvimento Humano, 2014.

SILVA, Paloma Karuza Maroni. **Seguindo rotas**: reflexões para uma etnografia da imigração haitiana no Brasil a partir do contexto de entrada pela tríplice fronteira norte. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília, 2014.

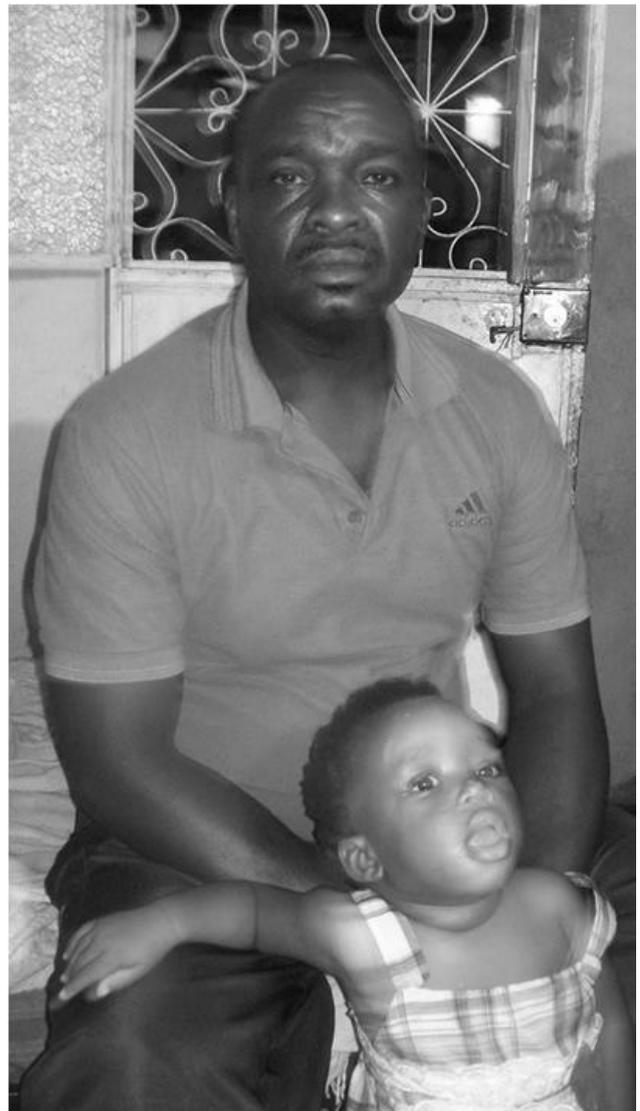
SOUZA, Rosana. **À espera do Sul Maravilha, haitianos enfrentam preconceito e má-fé em Manaus**. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2014/01/a-espera-do-sul-maravilha-haitianos-enfrentam-preconceito-e-ma-fe-em-manaus-1242.html>>

SUZUKI, Merc. **Projeto Pró-Haiti atende 30 imigrantes por dia em Manaus**. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,projeto-pro-haiti-atende-30-imigrantes-por-dia-em-manaus-imp-980312>

Recebido em: 12/11/2014

Aceito em: 20/11/2014





## Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty

Daron, Acemoglu; Robinson, James A.

Thais Mere Marques Aveiro<sup>1</sup>

Em *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*, os economistas Daron Acemoglu, do Massachusetts Institute of Technology, e James Robinson, da Universidade de Harvard, buscam explicar o processo de desenvolvimento ou estagnação das nações. Ao longo dos 15 capítulos da obra, os autores discorrem sobre países em diferentes continentes, relatando aspectos de sua formação histórica e institucional, fatores como colonização, geografia, disputas internas e revoluções, para explicar o porquê do momento atual dessas localidades.

Com enfoque no padrão de vida em cada região e na distinção entre países ricos e pobres, Acemoglu e Robinson defendem que as instituições são as principais ferramentas que projetam esse descompasso. A formação de cada sociedade leva à formação de instituições, que conduziram ao êxito econômico os países ricos.

Já nos países menos desenvolvidos, prevalece a pobreza da maior parte da sociedade, acrescida de corrupção, falta de liberdades políticas e níveis educacionais deficientes. Tais mazelas são reflexo de um Estado ineficiente. Nestes, o poder político é exercido e monopolizado por uma pequena elite, que organiza a sociedade em função de seus próprios interesses e em detrimento da massa da população. O poder político é, desse modo, concentrado, gerando mais riqueza para aqueles que já a detêm. Esses padrões se reproduzem ao longo do tempo, sendo difícil ao cidadão comum adquirir poder político real e modificar a maneira como a sua sociedade funciona. Em muitos casos, a democracia ademais é recente.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em cotutela pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM/UnB) e Université Paris 13, analista em Ciência & Tecnologia da CAPES, Bolsista CAPES.

Nos países desenvolvidos, a prosperidade foi alcançada, segundo os autores, graças à diminuição da concentração do poder, por meio da distribuição dos direitos políticos de maneira mais ampla.

Independentemente do estágio de desenvolvimento de um país, as instituições econômicas e políticas são frutos de escolhas da sociedade. Nesse ponto, o núcleo da análise dos autores é a justaposição de duas ideias opostas: instituições inclusivas e extrativistas.

Assim, essas instituições podem ser inclusivas e estimular o crescimento econômico ou extrativista, impedindo e até bloqueando o crescimento econômico. A chave do desenvolvimento (ou sua inexistência) estaria nas instituições. Nos países avançados, por um lado, há instituições fortes, consolidadas e que fomentam o crescimento econômico e promovem a participação social, com o *empoderamento* dos cidadãos. Por outro lado, nas sociedades menos desenvolvidas, prevalecem instituições extrativistas que, ao contrário das primeiras, criam barreiras ao crescimento econômico. A lógica que leva os poderosos a barrarem a implementação das instituições econômicas promotoras da riqueza aplica-se facilmente à escolha de instituições políticas. Não há como atender simultaneamente os desejos de todas as partes envolvidas. Assim, a única maneira de mudar o sistema é forçando as elites a criarem instituições mais pluralistas.

O pluralismo, pedra angular das instituições políticas inclusivas, requer que o poder político tenha ampla distribuição pela sociedade em um processo de empoderamento. Instituições políticas e econômicas inclusivas não surgem de maneira espontânea. Em geral, são fruto de conflitos entre as elites, de um lado, que resistem ao crescimento econômico e às mudanças políticas, e, do outro, os que pretendem cercear o poder político e econômico daquelas.

Na base dessa discussão está a destruição criativa, bem como a prosperidade econômica. O processo de destruição criativa constitui uma ameaça aos meios de subsistência daqueles que trabalham com as antigas tecnologias, o que pode resultar na reconfiguração do poder político. Mesmo que esse crescimento acarrete maior produtividade, mais acesso a bens e consumo, mais gente com acesso a melhor educação e maior qualidade de vida, ele também implica a desestabilização de um grupo que se beneficia com

o *status quo* vigente, podendo levar ao fim de privilégios na esfera político-econômica e à erosão de poder. Como resposta, esse grupo tende a buscar bloquear o crescimento e paralisar a economia. Opondo-se às instituições políticas e econômicas inclusivas.

Ao longo da história, as disputas em torno das instituições e da distribuição de recursos têm sido onipresentes. O resultado do conflito político, contudo, nunca é certo. Estabelecidas as instituições políticas e econômicas inclusivas, estas tendem a criar um círculo virtuoso, um processo positivo que amplia a possibilidade de consolidação dessas instituições.

Nesse contexto, nascem o círculo virtuoso, que leva ao desenvolvimento, e o círculo vicioso, que mantém as nações na pobreza. O círculo virtuoso decorre não só da lógica inerente do pluralismo e do estado de direito, mas de instituições políticas inclusivas que tendam a sustentar instituições econômicas inclusivas, com distribuição de renda mais igualitária, mais poder e autonomia a um amplo segmento da sociedade. No caso do círculo vicioso, as instituições extrativistas perduram, porque persiste no poder uma elite que as controla e delas se beneficia. Essas instituições impõem poucas restrições ao exercício do poder. Ademais, o círculo vicioso apresenta ainda outra faceta também destrutiva. As instituições extrativistas produzem imensas desigualdades sociais, geram grandes riquezas e poder irrestrito para quem estiver no comando, e, assim, levam a que muitas pessoas se disponham a lutar para assumir o controle do Estado e das instituições. Isso pode acarretar disputas internas e guerras civis ininterruptas, possibilitando a criação de um novo regime que será tão ou mais extrativista que o anterior. Isto pode provocar inclusive a destruição de eventual centralização estatal que essas sociedades possam ter alcançado.

Do mesmo modo como os círculos virtuosos fazem as instituições inclusivas persistirem, os viciosos criam forças poderosas em direção à manutenção das instituições extrativistas. As instituições extrativistas são incapazes de engendrar os incentivos necessários para que as pessoas poupem, invistam e inovem. As instituições econômicas e políticas extrativistas, ainda que seus pormenores variem sob diferentes circunstâncias, encontram-se sempre na origem do fracasso. Este, muitas vezes, assume a forma de insuficiência da atividade econômica, em virtude da exploração dos recursos promovida pelos

políticos, que tratam de esmagar todo e qualquer tipo de atividade econômica independente que possa vir a ameaçá-los e às elites econômicas. Os autores dispõem ainda que, em casos extremos, as sociedades extrativistas preparam o terreno para a falência do Estado, comprometendo não só a lei e a ordem, mas também os mais básicos incentivos econômicos. As diferentes histórias e estruturas das sociedades extrativistas produzem peculiaridades na natureza das elites e nos detalhes das instituições extrativistas. Entretanto, a razão da persistência dessas instituições extrativistas está sempre relacionada ao círculo vicioso. As consequências dessas instituições em termos do empobrecimento de seus cidadãos são similares, por mais distintas que sejam em sua intensidade.

Apesar de as instituições econômicas serem vitais para determinar o grau de pobreza ou riqueza de um país, a política e suas instituições ditam o desenvolvimento de uma sociedade. A teoria apresentada no livro acerca da desigualdade mundial mostra como interagem as instituições políticas e econômicas, causando pobreza ou prosperidade, e como cada nação desenvolveu seu próprio conjunto de instituições. Cada padrão institucional está enraizado no passado, haja vista que, uma vez organizada a sociedade de determinado modo, este tende a persistir. Isso se deve à forma como instituições políticas e econômicas interagem. As regras que acabam regendo cada sociedade são definidas pela política: quem detém o poder e como esse poder pode ser exercido.

O argumento dos autores, além de econômico, é também político. O livro trata dos efeitos das instituições sobre o sucesso e o fracasso das nações, da economia, da pobreza e da prosperidade; dispõe também sobre como as instituições são determinadas e transformam-se ao longo do tempo, bem como acabam tornando-se incapazes de mudar quando criam pobreza e miséria. História, geografia, colonização, aspectos étnicos e culturais e contexto temporal são fatores que influenciam o destino de uma nação. Os autores, contudo, não defendem a predestinação. As instituições extrativistas podem ser substituídas por outras inclusivas, o que não se dá de maneira automática. Em geral, é necessária uma confluência de fatores, especialmente uma circunstância crítica aliada à ampla coalizão entre os que pressionam por reformas ou por

outras instituições existentes que sejam propícias ao avanço de instituições mais inclusivas. Nesse contexto, Acemoglu e Robinson concluem que não existem soluções fáceis para se levar uma nação da pobreza à prosperidade. Para eles, as mudanças efetivas somente ocorrerão quando um amplo segmento da sociedade se mobilizar e se organizar no intuito de levar a cabo mudanças políticas.

Recebido em: 17/08/2014  
Aprovado em: 23/11/2014