I Curso para Diplomatas Africanos

Textos Acadêmicos

Este volume contém os textos acadêmicos apresentados no I Curso para Diplomatas Africanos, realizado no Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro, no período de 5 a 30 de julho de 2010.

I CURSO PARA DIPLOMATAS AFRICANOS

TEXTOS ACADÊMICOS

Ministério das Relações Exteriores

Fundação Alexandre de Gusmão

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034/6847
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

I Curso para Diplomatas Africanos

Textos Acadêmicos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2011

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:
Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
André Yuji Pinheiro Uema
Fernanda Antunes Siqueira
Fernanda Leal Wanderley
Juliana Corrêa de Freitas
Pablo de Rezende Saturnino Braga

Programação Visual e Diagramação:
Juliana Orem

Impresso no Brasil 2011

I Curso para Diplomatas Africanos. – Brasília:
Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
516 p.

I. Relações internacionais.

ISBN: 978-85-7631-296-3

CDU: 327.3

Ficha catalográfica elaborada pela
Bibliotecária Sonale Paiva - CRB /1810

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

Sumário

África e Brasil: Fraturas Geológicas e Aproximações Culturais, 9
Affonso Romano de Sant'Anna

Cities: The Opportunities and Challenges of Urban Development in the New Millennium, 25
Alioune Badiane

L'Afrique et la Scène Internationale, 63
Professeur Amine Ait-Chaalal

Petróleo do Pré-Sal: Considerações Estratégicas sobre o Brasil e a Petrobras, 73
André Garcez Ghirardi

A Integração da América do Sul, a África e a Ordem Mundial Multipolar, 91
Antonio José Ferreira Simões

Capacitação Internacional em Agricultura Tropical: A Experiência da Embrapa, 107
Beatriz da Silveira Pinheiro, Antonio Carlos Prado, Elisio Contini

A Atuação do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas, 121
Carlos Sérgio S. Duarte

Aspectos Geopolíticos Centro-Periferia, 139
Carlos Lessa

Brazil-Africa Dialogue on Food Security, 157
Chimimba David Phiri

Soberania Alimentar e Alimentação Adequada – A Experiência do Governo e da Sociedade Brasileira no Processo da sua Institucionalização e Implementação no Âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 171
Crispim Moreira

América do Sul: Uma Nova Civilização, 195
Darc Costa

O Acordo de Comércio Preferencial – Mercosul – SACU, 217
Evandro Didonet, Fernando Mehler

África no Sistema Internacional, 231
Fernando Augusto Albuquerque Mourão

Determinantes da Saúde, 249
Helder Martins

Financiamento ao Desenvolvimento, 279
Ivan Ramalho

Perspectives on Africa's Integration: Progress and Prospects, 293
J. M. Biswaro

A Nova África e o Brasil: Percepções do Lado de Cá do Atlântico Sul, 333
José Flávio Sombra Saraiva

Resultados da Conferência Brasil-África de Ministros de Agricultura, 349
Laudemir André Müller, Francesco Maria Pierri

Futebol, o Campo das Palavras, 365
Leonel Kaz

África e Brasil, 375
Luiz Felipe de Alencastro

Laboratório Nacional de Ciência e Tecnologia do Bioetanol (CTBE), 387
Marco Aurélio Pinheiro Lima

Carta para Cheik Hamidou Kane, 399
Marco Lucchesi

Energy in Africa – Is It a New Era?, 407
Mohamed Abdek-Rahman

Sistema Único de Saúde do Brasil: Uma Introdução, 421
Paulo M. Buss

Desafio da Cooperação para o Desenvolvimento, 437
Embaixador Piragibe Tarragô

MPB: A Miscigenação Redentora, 449
Ricardo Cravo Albin

Desafios das Políticas e Programas de Desenvolvimento Social, 467
Rômulo Paes-Sousa

Cooperação Brasileira com a África, 487
Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira

Africa and International Trade: Selected Issues and Policy Perspectives, 499
Xavier Carim

África e Brasil: Fraturas Geológicas e Aproximações Culturais*

Affonso Romano de Sant'Anna

No recente VIII Encontro de Embaixadores da América Latina, realizado em abril/2010, no Palácio Itamaraty/Rio pela Fundação Alexandre de Gusmão, eu havia desenvolvido algumas ideias em torno de uma metáfora central: de que era necessário não apenas reativar a simbologia de uma "plaza mayor" – lugar tradicional de encontro da comunidade nas cidades de cultura hispânica, mas que o Brasil deveria fazer parte ativa de uma confluência histórica que se torna cada vez mais nítida entre nossos países em tempos de globalização. Defendia a ideia de que tanto geográfica quanto cultural e economicamente o nosso futuro latino-americano está cada vez mais interligado.

Falando agora para embaixadores da África, dentro do mesmo projeto de ampliar o diálogo brasileiro com o mundo, retomo de alguma maneira aquelas ideias em torno da "plaza mayor" , porém, parto de uma observação, ou melhor, de uma metáfora geológica: dizem os especialistas que a África e a América Latina formavam, há 225 milhões de anos, um só continente – a Pangeia. Movimentos subterrâneos, estremecimentos tectônicos provocaram uma rachadura e um afastamento progressivo de nossas terras. Há quem

* I Curso para Embaixadores Africanos. Palácio Itamaraty, 13 de julho 2010, organizado pela Fundação Alexandre de Gusmão.

meça milimetricamente esse afastamento progressivo que seria de sete centímetros cada ano; afastamento tão progressivo e fantástico que provocaria um reencontro às avessas, pelas costas, daqui a milhões de anos.

Penso nesses movimentos naturais ao me preparar para falar de alguns movimentos e/ou deslocamentos culturais entre nós na atualidade. A cultura seria assim uma intervenção na natureza. Uma intervenção não mais ditatorial, onipotente, como o era no passado, quando o homem se achava o ser privilegiado em detrimento dos demais, mas uma tentativa de coabitação e de possíveis correções de rumo de nossa história.

Onde a geografia separa, a cultura pode aproximar.

Digo isto e me ocorre, já no plano literário, portanto, no plano simbólico, uma alegoria. As alegorias (aprendemos isto nos livros religiosos ou mesmo nessa espécie de religião profana, literária, laica que são as obras de Kafka e Cervantes), têm a força dos mitos e dos símbolos. Nunca é demais lembrar, a propósito, que a origem da palavra símbolo remete para uma fratura e um religamento. Originalmente, o símbolo era uma plaqueta de barro que o hospedeiro dividia em duas partes, dando uma delas ao seu hóspede quando ele partia. Assim, quando ele retornasse um dia, trazendo o fragmento levado, essa espécie de senha, ele seria reconhecido e a encaixaria na outra parte deixada. O símbolo é um re-encaixe, o encontro de duas partes apartadas.

Percebam que estou retomando a fratura geológica e agora a repondo em termos de fratura geoanimicamente, tirando-a do aspecto apenas material para expandi-la ao seu sentido imaterial, simbólico e cultural.

Por isto, posso avançar um pouco mais neste terreno e, pisando já no solo literário da atualidade, retomar uma alegoria criada por José Saramago, o Prêmio Nobel de Língua Portuguesa recentemente falecido. Em seu livro "Jangada de Pedra" (1986) Saramago constrói uma alegoria instigante. Imaginou que, de repente, diante de um estranho tremor de terra, a Península Ibérica (Espanha e Portugal) se desmembrasse do continente europeu e, meio à deriva, se dirigisse na direção do Atlântico, da América. Como se vê, o autor, alegoricamente, não está indiferente a algumas observações científicas que dizem que a África esta se aproximando da Europa, enquanto o próprio Mar Vermelho se alarga.

Mas a perturbadora alusão de Saramago vem ao encontro de nosso texto. Talvez o autor estivesse querendo dizer que Portugal e Espanha

estariam buscando suas identidades em outros mares. Sei, por outro lado, que Saramago tinha um viés pessimista quanto ao Mercado Comum Europeu, para o qual Portugal havia entrado naqueles dias em que o romance surgiu. Quando escrevi uma crônica sobre "Jangada de Pedra", Saramago me escreveu manifestando a crença de que Portugal estaria prestes a se dissolver, a ser engolido pelas leis internacionais do mercado. Parecia-me, e disse-lhe na ocasião, uma posição equivocada da parte dele. Essa ideia de "essência" dos povos ou da nacionalidade é complexa. Os indivíduos tanto quando os países se modificam dinamicamente no tempo e no espaço. Nenhum de nossos países está imobilizado. Há um movimento geo-econômico-político-tectônico que nos coloca numa espécie de dança através das eras. Estamos todos nos deslocando e os cientistas garantem que o próprio universo está em expansão.

Seja como for, a metáfora de Saramago nos é útil aqui e agora e se insere dentro desta linha de movimentos, de atração e repulsão, que caracteriza a vida e a história.

Essa ideia de deslocamento me leva a uma outra observação que não é apenas geográfica, mas essencialmente epistemológica. Ou seja, nos leva à questão do centramento e do descentramento, ao problema do ponto de vista do observador e sua relação com o real.

Explico-me melhor.

Quando olhamos, do ponto de vista brasileiro, o mapa-múndi, temos uma noção de que o Japão, a China e a Rússia estão na periferia. Lembro-me, a propósito, de algo já narrado numa crônica[1] onde fiz considerações sobre o livro de Jean Christophe Rufin – "O império e os novos bárbaros" (Ed. Record). Num almoço-conferência em torno daquele autor francês o presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro fez questão de mostrar um mapa-múndi, mas do ponto de vista japonês. Ali o Japão estava no centro e nós na periferia. Havia não apenas uma questão de ponto de vista, mas uma outra dinâmica em curso. Com efeito, estudando certos deslocamentos socioeconômicos, Rufin considerava a pressão que a Europa vem sofrendo nas últimas décadas com a chegada não só dos africanos, mas dos trabalhadores e exilados, sobretudo, do Leste Europeu, além, é claro, de latino-americanos.

[1] "Maneiras de Ver o mundo"– O Globo, 23.02.1992.

Nas ciências sociais, recentemente, começou-se a estudar o "nomadismo" contemporâneo, o deslocamento de trabalhadores, de exilados e até de certas "tribos" de jovens desenraizados perambulando por insólitos lugares nas metrópoles. É neste sentido que a pós-modernidade, influenciada por pensadores franceses, se aplicou também em falar de "desterritorialização" num sentido social e filosófico.

Digo essas coisas que fazem parte do saber universitário nesses dias e avanço um pouco mais, afirmando que algo novo parece estar ocorrendo no mapa geoeconômico, político e cultural. Centremo-nos, para sermos mais objetivos, no espaço que nos compete, que é a América Latina e a África. Há algumas similaridades e diferenças entre nós que temos que assinalar para entendermos as mutações de nossa época.

A África tem hoje 50 países, uma população de cerca de 970 milhões de pessoas em 30 milhões de km², e a América Latina, de certa forma, é a metade disto: tem 20 países, cerca de 569 milhões de pessoas (censo de 2008). Digo isto e avanço um pouco mais no terreno da "leitura" e da "interpretação". Como já disse em outros textos[2], tudo é leitura, tudo é interpretação. É aqui a chave para entendermos em outro nível os "deslocamentos", e as "fraturas" geoculturais e históricas em nossos continentes. Em geral, os estudos comparativos dos nossos continentes, feitos, sobretudo, por especialistas do Norte, ressaltam as "falhas", os irrefutáveis desníveis culturais e econômicos.

Tomo como exemplo um livro mais ou menos recente, bastante polêmico e conhecido – "O choque de civilizações" (1996) de Samuel Huntington[3], e aí encontro uma síntese daquilo que historiadores famosos chamavam de "civilizações", quase sempre excluindo a América Latina e a África. Diz Huntington, enumerando as civilizações conhecidas: "Quinley sustenta 16 nítidos casos históricos e muito provavelmente oito adicionais. Toynbee primeiramente colocou a cifra de 21, depois 23. Spengler especifica oito culturas principais. Mc Neil examina nove civilizações na História toda. Bagby tambem vê nove civilizações principais, ou 11 caso o Japão e a Ortodoxia sejam distinguidas da China

[2] O texto mais atual sobre isto é o livro LER O MUNDO. Ed. Global. São Paulo, 2010.

[3] Huntington,Samuel. "O choque de civilizações". Rio, Ed. Objetiva, 2000.

e do Ocidente. Braudel identifica nove e Rostovanyi sete civilizações principais contemporâneas"[4]... E ele mesmo, Huntington, pensador oficial dos conservadores norte-americanos, termina por classificar as civilizações que já existiram fazendo a seguinte referência sobre a América Latina: "A América Latina poderia ser considerada ou uma subcivilização dentro da civilização ocidental ou uma civilização separada, intimamente afiliada ao Ocidente e dividida quanto se seu lugar é ou não no Ocidente"[5].

Se a América Latina aparece aí como uma "subcivilização", a situação da África não é melhor, é quase inexistente. Mais adiante, Huntington vai salientar que apenas Braudel, estudioso das culturas mediterrâneas, enxerga traços de civilizacão no continente africano. Curiosamente, Ferdinand Braudel, em 1934, esteve no Brasil com Levi-Strauss, e foi um dos fundadores da Universidade de São Paulo. Embora aplicados em conhecer a "periferia" da civilização europeia, por mais que se esforçassem, não conseguiam deixar o viés eurocêntrico, que levou Levi-Strauss a escrever o instigante e ambíguo "Tristes Trópicos".

Tentemos voltar os olhos sobre nós mesmos de outra maneira, deixando de lado o complexo de inferioridade secularmente cultivado. Coloquemos sob suspeita o pensamento de um Francis Fukuyama que, num momento (1992), declarou que a história tinha chegado ao seu fim e poucos anos depois veio a público pedir desculpas, dizendo que havia se equivocado e que a história continuava. Claro que poderia retomar até o pensamento de alguns antropólogos (como o próprio Levi-Strauss) que afirmam que, ao contrário do que pensam os letrados, as sociedades ágrafas também têm história e cultura. Existe um saber, uma sabedoria, nessas culturas que não pode ser resumido simplesmente na expressão "pensamento selvagem". E a América Latina e a África têm fartos exemplos a respeito.

Por isto tomo agora o livro – "Ébano"[6] do polonês recentemente falecido Ruyszarsd Kapuscinski. Pretendendo ser inicialmente uma obra jornalística, termina por ser um tratado de antropologia, sociologia

---

[4] Op. cit., p. 50

[5] Op. cit., p. 52.

[6] Kapuscinski, Ryszard. "Ebano: minha vida na África". São Paulo. Cia das Letras, 2002.

e história ao mesmo tempo em que traz uma nova mirada sobre o continente africano. O autor não é mais um observador que está "fora", mas ao contrário, mergulhou na paisagem geoanímica do continente e se esforça por compreender a cultura do "outro" a partir não de frios dados estatísticos, mas de vivências e observações aparentemente mais eficazes. Com efeito, uma das primeiras observações que faz é sobre o conceito de tempo. Ora, sabemos desde os tempos de Ernest Cassirer[7] que a noção de tempo e espaço é que define uma cultura até linguisticamente. A noção de eu/tu/ele está vinculada a advérbios de lugar, como no japonês, em que a palavra "eu" origina-se de "centro" enquanto "ele" viria espacialmente da palavra para "lá"[8].

Kapuszinski, por sua vez, anota que "na concepção europeia, o tempo independe do homem. Ele existe de fato, fora de nós, e tem características mensuráveis e lineares"[9]. No entanto, mais adiante ele assinala: "Os habitantes da África têm uma noção totalmente diferente do tempo. Pare eles é algo mais solto, aberto, elástico, subjetivo"[10]. Isto coincide com o que eu havia notado no livro "Barroco do quadrado à elipse"[11], sobre a violência que foi a introdução pelos missionários do sino das igrejas martelando as horas de trabalho e até a hora de copular para os índios das missões guaranis na América Latina. Os índios tiveram que passar de uma noção orgânica e natural para o calendário religioso, com rezas e trabalho forçado. Com a chegada da "civilização" (europeia), o tempo passou a ser algo exterior, a subjugar os indivíduos, a escravizá-los, a martelar cronometradamente: "time is money". A perversão capitalista, a usura da sociedade afluente que acumula bens e neuroses, riqueza e *stress*, faz, contraditoriamente, com que os ricos e "civilizados" procurem as praias, as florestas, o convívio com povos ligados ainda à natureza e a um tempo subjetivo e mágico. Tempo-espaço esse que a literatura de

---

[7] Cassirer, Ernest. "The Philosophy of Simbolic Forms" (3 vols). Yale University Press, New Havel & London, 1967

[8] Faço um estudo baseado em Cassirer para analisar a poesia de Drummond em "Drummond, o guache no tempo". Rio. Record. 2009.

[9] Kapuscinki, op. cit., p. 22.

[10] idem, ibidem, p. 23.

[11] Sant'Anna, Affonso Romano. "Barroco, do quadrado à elipse". Rio. Ed.Rocco, 2000.

nossos países retrata de forma fantástica e irremissivelmente sedutora, seja em Jorge Amado ou em Garcia Marquez.

Há no subconsciente dos historiadores eurocêntricos e norte-americanos o impulso de reativarem a dualidade "barbárie" e "civilização" quando se referem à América Latina e à África. É esse um raciocínio viciado e vicioso. Na recente tragédia dos tútsis e hutus[12], o genocídio aí perpetrado não é apenas coisa de "negro" e "africano". Não apenas diversas potências "civilizadas" (como a França) estavam metidas nisto, mas a história dos "brancos", dos "civilizados", nos oferece exemplos terríveis de guerras fratricidas como a Guerra Civil espanhola e a Guerra da Secessão nos EUA. Nem preciso me referir ao horror da Primeira e da Segunda Guerra Mundiais, ao horror da guerra sino-japonesa, ao horror da "solução final" criadas pelos nazistas, aos milhões de mortos sob o regime comunista da Rússia e da China, ao horror ainda no Oriente Médio ou ao que ocorreu nos anos 90 na Sérvia, na Bósnia, na Croácia e em Montenegro.

Por outro lado, os que estudam a escravidão na América, com certo júbilo, dizem: mas os africanos escravizavam africanos e os vendiam como escravos; como se os brancos não fizessem a mesma coisa desde a Pérsia, Grécia, Roma, ou como se o regime capitalista e o comunista não tivessem perversamente reinventado a escravidão em nossos dias.

É doloroso constatar que existe um problema de engenharia genética nos seres humanos, possivelmente com a testosterona dos machos. É patético, mas como já disse num longo poema intitulado "Os Homens Amam a Guerra",

"os homens amam a guerra
e mal suportam a paz.
Os homens amam a guerra
portanto,
não há perigo de paz.
Os homens amam a guerra
profana ou santa
tanto faz.

[12] Kapuscinski, na obra citada, dá uma descrição dessa tragédia de forma isenta e objetiva no capítulo "Uma palestra sobre Ruanda".

Os homens têm a guerra como amante
embora esposem a paz".

Por isto, há que concordar com Alberto da Costa e Silva, o nosso maior conhecedor da cultura africana que, denunciando a recusa de Hegel em colocar a América na história, ousou também dizer: "ter nível europeu é uma frase que para mim não significa nada"[13].

No entanto, poder-se-ia ensaiar aqui um outro enfoque, também verdadeiro e igualmente imprescindível para uma nova visão da América e da África. Hoje, tanto na América Latina quanto na África, há espantosas taxas de crescimento, seja em Angola e Moçambique[14] seja no Peru, Uruguai ou Brasil, fazendo com que os analistas se refiram a esses índices como equivalentes aos índices asiáticos, como o da China, tidos como excepcionais. Alguma coisa diferente está ocorrendo seja no Brasil ou na África do Sul, que obriga os analistas a algumas observações mais cautelosas.

A chamada "periferia"[15] que historicamente sempre ocupou um espaço impreciso e negligenciado na história, passou não apenas a ser percebida, mas a ocupar o espaço central no sistema de representação política. Um operário e retirante nordestino é o presidente do Brasil; ex-guerrilheiros são presidentes da Argentina e do Uruguai; um padre preside o Paraguai; um índio preside a Bolívia. Isto não teria nenhum significado maior se as economias desses países não demonstrassem, confluentemente, uma evidente melhora. O deslocamento da periferia para o centro, de resto, ocorre até nos Estados Unidos, onde temos um negro liberal na presidência da república. Mesmo no Brasil, neste exato momento, temos algo singular: aquilo que se convencionou chamar tradicionalmente de "direita" não tem candidato à presidência. Ao

[13] Costa e Silva, Alberto. "O vício da África". Lisboa. Ed. João Sá da Costa, p. 5. 1989. Do mesmo autor veja-se: "A manilha e o libambo: a África e a escravidão de 1500 a 1700". Rio. Ed. Nova Fronteira, 2002.

[14] Relatório do *2006 World Development Indicators* (Indicadores do Desenvolvimento Mundial 2006 informa que a Africa subsaariana cresceu 4,6% mais do que a média mundial e que 20 dos 48 países cresceram mais de 5% ao ano. E a Cepal previu para 2010 o crescimento de 4,1% para a America Latina e Caribe.

[15] Sobre este tópico ver a conferência que fiz na Copa da Cultura em Berlim, em 2004: "Redefinindo centro e periferia".

contrário, temos três candidatos com uma biografia que vem da esquerda, e mais do que isto, sintomaticamente, são de mulheres duas dessas candidaturas. De tal maneira que, ao contrário do que dizia Bob Dylan nos anos 60: "Something is happening and you don't know what, Mr. Jones", sabemos muito bem o que algo muito significativo está acontecendo.

São deslocamentos geo-econômicos-sociais-políticos. As placas tectônicas de nossa sociedade estão se movendo, alterando a face e a estrutura dos acontecimentos.

Há dois meses estava eu em Foz de Iguaçu, fronteira do Brasil, Paraguai e Argentina, uma fronteira bem rica e intrigante que está despertando a atenção da CIA, pois abriga também uma grande comunidade de chineses e árabes, tornando-se um conglomerado multinacional. De repente, cruzando a fronteira com a Argentina, vi uma enorme faixa comemorativa da independência de Argentina, dizendo que aquele país celebra 200 anos de independência.

Com efeito, nas primeiras décadas de 1800, os países latino-americanos, em geral, se desligaram da Espanha e Portugal. Entre os motivos fundamentais está o fato de Napoleão ter desestabilizado Portugal e Espanha e, por conseguinte, as colônias desses países, que viram aí uma chance de se independizarem. É comum algum historiador dizer da importância do sucesso e/ou desastre napoleônico, considerando-se, ironicamente, que o *imbroglio* napoleônico foi a chance de alteração do nosso quadro político e social.

Já uma parte da África viveu essa experiência de libertação política do poder europeu, quase 150 anos depois da América Latina, ou seja, somente depois da Segunda Guerra Mundial. E é patético ter que convir que das desgraças aportadas pelas guerras napoleônicas e pelos massacres da II Guerra Mundial, surgiu primeiro a possibilidade de independência de países da América Latina e a seguir da África. Mais de 50 anos depois que nossos países se independizaram, na América, ainda ocorria a traumática Conferência de Berlim em 1883/5 em que a África era esquartejada como uma presa abatida, entre Inglaterra, Franca, Bélgica, Alemanha e Portugal. E para acentuar mais ainda as diferenças entre nossos continentes e como certas coisas são recentíssimas na África, só em 1960 cerca de 17 países africanos se tornaram livres.

Por isto, há que se repetir um pensamento que talvez não seja somente meu: temos uma situação paradoxal: nossos continentes são antiguíssimos (e a arqueologia volta e meia mostra que os vestígios mais antigos de indivíduos estão na África), mas somos ao mesmo tempo novos, novíssimos, como se disséssemos que o futuro da humanidade deve contar com o desenvolvimento dessas culturas em ascensão na África e na América do Sul.

Do ponto de vista artístico já se tornou um lugar comum ressaltar que a modernização da arte europeia passou pela redescoberta da arte negra primitiva. Isto está em todos os manuais ao se falar de Picasso, Braque, Matisse, Brancusi e outros. Por outro lado, nos anos 60 e 70 mundo descobriu na ficção latino-americana, através do que se convencionou chamar de "realismo fantástico", um continente real e ficcional bastante original.

Poderia, portanto, deter-me sobre a literatura de nossos continentes. Algumas coisas devem ser ressaltadas, até mesmo dentro do "cânone ocidental" que estabeleceu certos valores através de prêmios internacionais. A América Latina já mereceu seis Prêmios Nobel: Gabriela Mistral (1945), Miguel Asturias (1967), Pablo Neruda (1971), Garcia Marquez (1982), Octavio Paz (1990), Dereck Walcot (1992). E a África 4 ou 5 se contarmos Albert Camus (1957), mais Woyle Soyinka (1996), Naguib Mahfouz (1988), Nadine Gordiner (1991) e John Gotzee (2003).

Enquanto escrevo este texto me chega o último exemplar do "Novel Observateur". E' como se a revista quisesse colaborar com essa minha apresentação leio uma reportagem intitulada: "Saga África", que assinala de saída: "Nunca a literatura africana foi tão rica. A prova é a ruandesa Scholastica Kukasonga, o congolês Dongala e a somaliana Nuruddin Farah".

Mas há, com efeito, algumas coisas significativas ocorrendo em nossos continentes mostrando que alguma coisa está se movendo.

1. A primeira observação se concentra em uma parte específica da África, aquela que se situa no espaço da lusofonia. Ultrapassado o mal estar pós-colonialista Portugal começou a desenvolver com o Brasil uma política de aproximação com os cinco povos de língua portuguesa na África, agrupados na Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa (CPLP): Moçambique, Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, São Tomé e Príncipe (da qual também é membro o Timor Leste na Ásia).

Ocorreu com esses países algo que deve ser destacado. De alguma maneira deram em poucos anos um salto histórico notável, como se algo estivesse se gestando há mais de 500 anos. Lembro-me do depoimento de dois autores de Cabo Verde como Germano de Almeida num seminário em Buenos Aires, nos anos 90, dizendo que até os anos 40 ou 50 não se falava em literatura de Cabo Verde, que as referências eram todas de Portugal. No entanto, em poucos anos, o quadro já havia mudado inteiramente, como mostra a hoje conhecida obra de Germano de Almeida e outros autores cabo-verdianos.

E se me permitem um depoimento pessoal, lembraria que nos anos 90, enquanto presidente da Fundação Biblioteca Nacional desenvolvemos uma série de programas de intercâmbio e apoio cultural. Ajudamos a realização da I Feira do Livro em Moçambique (1996), enviando caixas de livros e assinalando com nossa presença ali, que os tempos eram outros. Na ocasião, conforme nos relatou o Ministro da Cultura de Moçambique (Jose Matheus Kathupha), as bibliotecas do país tinham sido praticamente destruídas pelas lutas de guerrilha. Da mesma maneira mandamos dezenas de caixas de livros para Angola, caixas que a própria ministra da cultura daquele país (a antropóloga Ana Maria de Oliveira) fez questão de levar pessoalmente depois de uma visita feita à nossa instituição.

Fazia parte de nosso projetos naquela época reunir periodicamente os diretores de bibliotecas nacionais e de arquivos nacionais para troca de informação e fortalecimento de nossos acervos. Igualmente, a criação de uma nova Lei do Depósito Legal, sugerindo que o Brasil enviasse para os outros seis países da comunidade de língua portuguesa, um exemplar de cada livro aqui publicado. Como editamos cerca de 30 mil títulos novos por ano, isto seria uma contribuição inestimável para a cultura daqueles países que estavam se recompondo cultural e politicamente depois de décadas de guerrilha. Se tivéssemos implantado àquela época tal projeto, já teríamos nos últimos 20 anos, constituído nas bibliotecas nacionais daqueles paises, um acervo de 600 mil títulos[16].

[16] Esses projetos infelizmente foram interrompidos pelo ministro da Cultura Francisco Weffort, no governo Fernando Henrique. E, atualmente, o embaixador Jeronimo Moscardo, ex-ministro da Cultura do governo Itamar Franco, está se mobilizando para que isto finalmente ocorra.

2. Vejo com satisfação que os países de língua portuguesa na África, em poucos anos, se reinventaram, se redescobriram. E a literatura desses países sinaliza isto. Hoje em praticamente todas as universidades brasileiras há cursos de literatura africana de expressão portuguesa. O primeiro parece ter sido na USP nos anos 70, mesma época em que a Editora Ática em São Paulo lançou uma pioneira coleção de autores africanos de expressão portuguesa.

Isto tem uma notável consequência. São dezenas, centenas de universidades brasileiras produzindo especialistas nesta área e, sobretudo, colocando-se como consumidoras dessa literatura. O Brasil hoje, com seus quase 200 milhões de leitores é um expressivo mercado para os autores de língua portuguesa, tanto os de Portugal quanto os de África. Por isto, autores luso-africanos vêm sempre ao Brasil, e alguns, como o português Mello e Castro e o angolano Ondjaki, até escolheram o Brasil como residência. Outros, como José Eduardo Agualusa ("O ano em que Zumbi Tomou o Rio"), Miguel Tavares ("Equador", "Rio das Flores") e a portuguesa Inês Pedrosa, usam o Brasil como cenário para seus romances. Pode-se dizer que essa literatura de expressão portuguesa começa a se expandir dentro da própria África, na medida em que, como ocorre com Agualusa ("Barroco Tropical"), alguns de seus romances se passam em vários países africanos. É a noção de africanidade se expandido dentro de um novo conceito de tropicalidade. Não mais a redução da questão africana em termos de "negritude" como pregava Leopoldo Senghor. Não mais na acepção de Gilberto Freire, que falava de um "luso-tropicalismo" que reverenciava a política de Salazar, mas uma noção mais abrangente e atual integrando a África mediterrânea e a subsaariana. Essa tropicalidade, essa revalorização da cultura em torno da linha do Equador é a grande novidade da nova literatura que se faz em língua portuguesa hoje.

Certamente que nisto ocorre algo diverso entre os autores brasileiros e portugueses. Para os escritores lusos, a África, na deriva do colonialismo e pós-colonialismo, é algo mais concreto. Alguns estiveram envolvidos com a guerra colonialista como Lobo Antunes, que serviu na África ou Lídia Jorge que viveu em Moçambique àquela época, conforme esta relata em "A Costa do Murmúrio".

Diferentemente, o Brasil, seja porque é mais do que um país, é um verdadeiro continente que os próprios escritores brasileiros ainda

têm que descobrir e habitar, sempre esteve, não digo indiferente, mas literariamente distante dos problemas africanos.

Quando falamos de África, os brasileiros se sentem muito à vontade, porque se pensam também africanos, e mostram uma carteira de identidade chamada Bahia. E Jorge Amado desponta como autor internacional que estabeleceu uma ponte fabulosa entre dois continentes, criando uma literatura afro-baiana. Gostaria, no entanto, de fazer uma anotação ampliando essas fronteiras, dizendo que ao tomar conhecimento da literatura feita pelo marroquino Tahar Ben Jelloun, senti nos seus textos ressoar algo familiar, essa mistura de sensualidade e mistério. Até que nos seus livros encontrei uma menção direta a Jorge Amado, como se o autor de "Le premier amour est toujour le dernier" – estivesse revelando ao leitor os seus parentescos literários.

Neste aspecto surge como algo isolado a obra romanesca de Antonio Olinto, tendo sido adido cultural na Nigéria, além de várias obras sobre a cultura daquele país ("Brasileiros na África" – 1964), elaborou três romances que tratam dos laços entre a cultura brasileira e nigeriana: "Casa da Água", "O Rei do Keto" e "Trono de Vidro". Ele retrata escravos e descendentes de escravos que saindo do Brasil retornaram a Benin, Gana, Costa do Marfim e mais especificamente à Nigéria, constituindo ali (como assinala também Alberto da Costa e Silva) uma espécie de pequeno Brasil dentro da África. Mantiveram costumes, traços linguísticos, alimentares e até arquitetônicos do Brasil colonial. Sua obra foi traduzida em 19 línguas em 30 edições. Seu romance "A Casa da Água" consegue tratar da África além da paisagem baiana. O título remete a um poço artesiano feito por ex-escravos vindos do Brasil, o que originou a riqueza da personagem Mariana.

Enquanto Jorge Amado tratava da África na Bahia, Antonio Olinto faz um deslocamento espácio-temporal e está focando o Brasil na África. É a expansão de nossa ficção e um diálogo transoceânico e cultural.

3. Devo assinalar que agora estamos também ampliando a visão para a África como um todo. Já não se trata, como ao tempo de Gilberto Freyre e tantos outros ensaístas, de redescobrir e valorizar a nossa africanidade ou mulatice. Já não se trata apenas, como há quase cem anos, de vencer os preconceitos raciais, as complexas questões de eugenia racial. Como a história está os aproximando mais e mais, o Brasil decidiu tornar o

estudo da história africana uma matéria normal do *curriculum*, para combater a ignorância que temos nesta área. A Lei n. 10.639 de 2003 estabelece que "nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares, torna-se obrigatório o ensino da História e Cultura Afro-brasileira" o que inclui o estudo da África e dos Africanos[17]. E isto, evidentemente, diz respeito não apenas à África subsaariana, mas a outra, a mediterrânea. É preciso que pensemos na África como um todo, encarando a sua diversidade como riqueza a ser explorada.

Finalizando minhas palavras ocorre-me uma sugestão. Talvez se pudesse publicar nos anais deste encontro um adendo informativo que nos dissesse que a aproximação entre África e Brasil já é mais concreta e está mais avançada do que pensamos. Assim, eu me pergunto, superando a divisão que existe entre África subsaariana e África mediterrânea, ou seja, referindo-me à África como um todo:

- quantos cursos de literatura(s) africanas existem em nossas universidades?
- quantos leitores enviamos para a África ou a África envia para cá?
- quantos bolsistas lá e cá?
- quantos centros culturais, núcleos de estudo, coleções de autores africanos existem em nossas editoras?
- há programas de escritores (ou artistas) residentes que aproximem nossos países?
- tem o Brasil algum projeto cultural e literário que se aproxime do que realiza o Instituto Camões em Portugal, o Instituto Cervantes na Espanha ou o Instituto Goethe na Alemanha?

CODA FINAL

Quando estava para terminar a redação deste texto, li nos jornais duas coisas que contextualizam o que estou dizendo. A primeira, pura coincidência cronológica, mas um fato histórico relevante: o Presidente do Brasil, na semana que terminou, foi à África para inaugurar novas

[17] Mello e Sousa, Marina, "A descoberta da África". Raízes Africanas. Rio, Revista de História/Biblioteca Nacional, 2009.

embaixadas em meia dúzia de países que até então o Brasil ignorava. Mais ainda: esse mesmo presidente mais do que qualquer outro esteve na África dezenas de vezes.

Sei que aqueles que cultivam a cultura ironicamente chamada de "circuito Elizabeth Arden", os que privilegiam o circuito Paris, Nova York, Londres acham um desperdício tais iniciativas. Curiosamente, assim não pensam as chamadas "grandes potências" que estão metidas em todos os espaços cavando oportunidades econômicas e influência política.

A outra leitura que colhi nos jornais tem a ver com a própria metáfora geoanímica a que me referi no princípio. Só que agora ela se refere a algo que tem uma força poética e natural que nos obriga a pensar no entrelaçamento de nossos continentes. Diz a notícia no "Jornal do Brasil" de 03.07.2010 que cientistas da Universidade Oxford, descobriram que a "Poeira da África fertiliza a Amazônia", ou seja que o "ferro e fosfato em suspensão vem de lago que secou há mil anos, e atravessam o Atlântico". Enfim, um lago seco extinto há dez séculos, do Chade, alimenta a floresta mais cobiçada e importante do outro lado do mundo.

A natureza às vezes nos dá exemplos de harmonia, autorregulação e vida. É um sinal de perspicácia saber ler a natureza. Os índios do meu país e os primitivos africanos sempre souberam disto. Cultura e natureza podem ser aliadas na visão de um mundo novo.

Cities: The Opportunities and Challenges of Urban Development in the New Millennium

Alioune Badiane

Executive Summary

Cities are constantly changing. They epitomized the formidable opportunities and challenges of humankind in this new millennium. They are built, rebuilt, transformed, occupied by different groups, and used for different functions. In the search for better spatial organization for higher returns, more efficient economies of scale and other agglomeration benefits, cities generate various degrees of residential differentiation. In most urban areas of the developed world, the segmentation of spaces for different uses is relatively visible, although social heterogeneity and mixed uses remain widespread. In contrast, in many cities of the developing world, the separation of uses and degrees of prosperity are so obvious that the rich live in well-serviced neighborhoods, gated communities and well-built formal settlements, whereas the poor are confined to inner-city or peri-urban informal settlements and slums.

Cities, particularly in the South, are far from offering equal conditions and opportunities to their resident communities. The majority of the urban population is prevented from, or restricted in, the fulfillment of their basic needs because of their economic, social or cultural status, ethnic origins, gender or age. Others, a minority, benefit from the economic and social progress that is typically associated with urbanization. In some of these

cities, the urban divide between "haves" and "have nots" opens up a gap – if not, on occasion, a chasm, an open wound – which can produce social instability or at least generate high social and economic costs not only for the urban poor, but for society at large.

Cities are, more often than not, divided by invisible borders. These split the "centre" from the "off-centre", or the "high" from the "low", as the urban divide is colloquially referred to in many parts of the South. These man-made demarcations are often completely different along a spatial and social continuum, reflecting the only difference experienced by their respective populations: socio-economic status. Closer assessment of the urban space in many cities of the developing world sheds forensic light on the fragmentation of society, marking out differences in the way space and opportunities are produced, appropriated, transformed and used. Some areas feature significant infrastructure, well-kept parks, gardens and up-market residential areas. In contrast, other areas are characterized by severe deprivation, inadequate housing, deficient services, poor recreation and cultural facilities, urban decay, and scarce capital investment in public infrastructure. These tangible differences in access come as symptoms of the intangible yet enduring divisions in society that apportion unequal opportunities and liberties across residents.

The physical divide takes the form of social, cultural and economic exclusion. Large sections of society are frequently excluded on grounds of predetermined attributes over which they have no control at all, such as gender, age, race, or ethnicity, or over which they have very little control, such as where they live (slums *vs.* rich neighborhoods) or what they own (income and social status). However, this narrow perspective overlooks the actual and potential contributions of marginalized groups to the building of cities and nations, and therefore can only delay progress toward sustainable and *inclusive* development.

The urban divide[1] is the face of injustice and a symptom of systemic dysfunction. A society cannot claim to be harmonious or united if large numbers of people cannot meet their basic needs while others live in

[1] State of the World Cities 2010/2011. Bridging the urban divide. UN Habitat, Earsthcan, London, Washington DC 2010. This paper is based this global flagship report of UN Habitat prepared by the Monitoring and Research Division team led by Oyebanji Oyeyinka, Eduardo L. Moreno and Gora Mboup. Alioune Badiane is member of the UN Habitat Advisory team for this report.

opulence. A city cannot be harmonious if some groups concentrate resources and opportunities while others remain impoverished and deprived.

Yet cities are not – and should not be – "the world which man created, and therefore the world in which he is henceforth condemned to live". Cities are, on the contrary, vehicles for social change: places where new values, beliefs and ideas can forge a different growth paradigm that promotes rights and opportunities for all members of society. Based not only on moral and ethical arguments but also practical access to opportunity, the concept of an "inclusive city", or "a city for all", encompasses the social and economic benefits of greater equality, promoting positive outcomes for each and every individual in society.

1. Introduction

The evolution of the cities embodies the history of humanity as it rose from primitive origins to impose itself on the today's world. The great transformations of the last century make them humankind's greatest creation. They represent the ultimate handiwork of our collective imagination, testifying to our ability to reshape the natural environment in the most profound and lasting way. Indeed, today our cities can be seen from the outer space as the shinning landmark of our civilization.

Cities compress and unleash the creative urges of nations. From the earliest beginnings, when only a tiny fraction of humanity lived in cities, they have been the places that generated most of the world's art, religion, commerce, science and technology. This evolution occurred in a handful of cities whose influence then spread to other regions and centers through conquest, religion and, more recently, mass telecommunication and technology.[2]

Today the world is inexorably becoming urban. By 2030 all developing regions, including Asia and Africa, will have more people living in urban than rural areas. In the next 20 years, *Homo sapiens,* "the wise human", will become *Homo sapiens urbanus* in virtually all regions of the planet. Cities – whether large or small, whole neighborhoods, city centers, suburban or peri-urban areas – offer human beings the

[2] Joel Kotkin. The City: a Global History. The modern library, New York, 2005.

potential to share urban spaces, participate in public and private events and exercise both duties and rights. These opportunities in turn make it possible to cultivate societal values and define modes of governance and other rules that enable human beings to produce goods, trade with each others and get access to resources, culture, values and various forms of riches or well-being.

Cities can be opened or closed with regard to residents' ability to access, occupy and use urban space, and even produce new spaces to meet their needs. Cities can also be opened or closed in terms of residents' ability to access decisions and participate in various types of interaction and exchange. Some residents find the city as the place where social and political life takes place, knowledge is created and shared, and various forms of creativity and art are developed; other residents find that the city denies them these opportunities. Cities can therefore be places of inclusion and participation, but they can be also places of exclusion and marginalization.

2. Key Urbanization Trends

2.1 Urbanization: A Positive Force for Transformation

By the mid-20th century, three out of 10 people on the planet lived in urban areas. At that time, and over the following three decades, demographic expansion was at its fastest in cities around the world. Subsequently, a slow but steady process of deceleration took over. Today, half the world's population lives in urban areas and by the middle of this century all regions will be predominantly urban, with the tipping point in Eastern Africa anticipated slightly after 2050. According to current projections, virtually the whole of the world's population growth over the next 30 years will be concentrated in urban areas.

Although many countries have adopted an ambivalent or hostile attitude to urbanization, often with negative consequences, it appears today that this worldwide process is inevitable. It is also generally positive, as it brings a number of fundamental changes, namely: (a) in the employment sector, from agriculture-based activities to mass production and service industries; (b) in societal values and modes of governance; (c) in the configuration and functionality of human settlements; (d) in the spatial scale, density and activities of cities; (e) in the composition of

social, cultural and ethnic groups; and (f) in the extension of democratic rights, particularly women's empowerment.

Using a wealth of significant and comparative new data, UN Habitat identifies the trends, both similar and dissimilar, that characterize urbanization in various regions and countries; it does so against a background of significant recent changes, such as accelerated expansion or shrinking of cities, aging populations, urban and regional dynamics and regional location factors, among others. In this respect, it is worth mentioning two significant trends that can either help bridge or exacerbate the urban divide:

• Cities are merging together to create urban settlements on a massive scale. These configurations take the form of mega urban regions, urban corridors and city-regions. They are emerging in various parts of the world, turning into spatial units that are territorially and functionally bound by economic, political, socio-cultural, and ecological systems.

• More and more people, both in the North and South, are moving outside the city to "satellite" or dormitory cities and suburban neighborhoods, taking advantage of accommodation that can be more affordable than in central areas, with lower densities and sometimes a better quality of life in certain ways.

2.2 The Wealth of Cities

The prosperity of nations is intimately linked to the prosperity of their cities. No country has ever achieved sustained economic growth or rapid social development without urbanizing (countries with the highest per capita income tend to be more urbanized, while low-income countries are the least urbanized). Thanks to superior productivity, urban-based enterprises contribute large shares of gross domestic product (GDP). In other countries, it is a group of cities that accounts for a significant share of national GDP. The clustering of cities into mega urban regions, urban corridors and city-regions operating as single economic entities sets in motion self-reinforcing, cumulative growth patterns that are making a significant contribution to the world's economic activity.[3] High urban

[3] The State of African Cities Report: a framework for addressing urban challenges in Africa. UNECA/UN Habitat, 2008, page 64.

densities reduce transaction costs, make public spending on infrastructure and services more economically viable, and facilitate generation and diffusion of knowledge, visible competition, all of which are important for sustained growth. Hand in hand with economic growth, urbanization has helped reduce overall poverty by providing new opportunities, raising incomes and increasing the numbers of livelihood options for both rural and urban populations. Urbanization, therefore, does indeed play a positive role in overall poverty reduction, particularly where supported by well-adapted social policies. However, when accompanied by weak economic growth, poor planning and poor governance or when distributive policies are nonexistent or ineffective, urbanization results in local concentration of poor people and exclusion rather than significant poverty reduction.

2.3 Slums: Good news shadowed by ones!

In many developing countries, urban expansion has often been characterized by informality, illegality and unplanned settlements. Above all, urban growth has been strongly associated with poverty and *slum* growth. Fortunately, a number of countries have, to some extent, managed to curb the further expansion of slums and to improve the living conditions prevailing there. Uneven as they may have been around the world, efforts to narrow the most unacceptable form of urban divide as represented by slums have yielded some positive results. According to UN-HABITAT estimates, between the year 2000 and 2010, a total 227 million people in the developing world will have moved out of slum conditions. In other words, governments have collectively exceeded the slum target of Millennium Development Goal 7 by at least 2.2 times, and 10 years ahead of the agreed 2020 deadline.

Asia stood at the forefront of successful efforts to reach the slum target, with governments in the region together improving the lives of an estimated 172 million slum dwellers between the year 2000 and 2010; this represents 74 per cent of the total number of urban residents in the world who no longer suffer from inadequate housing. China and India have improved the lives of more slum dwellers than any other countries, having together lifted no less than 125 million people out of slum conditions in the same period. After China and India, the most

significant improvements in slum conditions in Asia were recorded in Indonesia, Turkey and Vietnam. At sub-regional level, the greatest advances were recorded in Southern and Eastern Asia (73 and 72 million people, respectively), followed by South-East Asia (33 million).

In contrast, Western Asia failed to make a contribution, as the number of slum dwellers in the sub-region increased by 12 million.

Across *Africa*, the lives of an estimated 24 million slum dwellers have improved in the last decade, representing 12 per cent of the global effort to narrow this form of urban divide. North Africa is the only sub-region in the developing world where both the number (8.7 million) and proportion of slum dwellers have steadily declined (from 20 to 13 per cent). Egypt, Morocco and Tunisia were the most successful countries. In sub-Saharan Africa, though, the total proportion of the urban population living in slums has decreased by only 5 per cent (or 17 million people). Ghana, Senegal, Uganda, Rwanda were the most successful countries in the sub-region, reducing the proportions of slum dwellers by over one-fifth in the last decade.

Some 13 per cent of the progress made towards the global slum target occurred in *Latin America and the Caribbean*, where an estimated 30 million people have moved out of slum conditions since the year 2000. Over the past decade, Argentina, Brazil, Colombia and Dominican Republic have been able to reduce their proportions of slum dwellers by over a third, making them the most successful countries in the region.

The fact that an additional 227 million urban dwellers have gained access to improved water and sanitation as well as to durable and less crowded housing shows that a number of countries and cities are taking the slum target seriously. This enhances the prospects for millions of people to escape poverty, disease and illiteracy, and to live better life thanks to a narrower urban divide.

Over the past 10 years, the *proportion* of the urban population living in slums in the developing world has declined from 39 per cent in the year 2000 to an estimated 32 per cent in 2010. And yet the urban divide endures, because in *absolute* terms the numbers of slum dwellers have actually grown considerably, and will continue to rise in the near future. Between the year 2000 and 2010, the urban population in the developing world increased by an estimated average of 58 million per annum; this includes 6 million who were not able

to improve their conditions and joined the ranks of slum dwellers. At the same time, UN-HABITAT estimates that through upgrading or prevention of informal settlements, developing countries lifted an annual 22 million people out of slum conditions between the year 2000 and 2010. Based on these trends, the world's slum population is expected to reach 889 million by 2020.

Unfortunately, good news is coming with bad news. UN-HABITAT estimates confirm that the progress made on the slum target has not been enough to counter the demographic expansion in informal settlements in the developing world. In this sense, efforts to reduce the numbers of slum dwellers are neither satisfactory nor adequate.

TABLE 1.1: **URBAN POPULATION LIVING IN SLUMS, 1990-2010**

Major region or area	1990	1995	2000	2005	2007	2010
Developing Regions	656,739	718,114	766,762	795,739	806,91	827,69
North Africa	19,731	18,417	14,729	10,708	11,142	11,836
Sub-Saharan Africa	102,588	123,21	144,683	169,515	181,03	199,54
Latin America and the Caribbean	105,74	111,246	115,192	110,105	110,554	110,763
Eastern Asia	159,754	177,063	192,265	195,463	194,02	189,621
Southern Asia	180,449	190,276	194,009	192,041	191,735	190,748
South-Eastern Asia	69,029	76,079	81,942	84,013	83,726	88,912
Western Asia	19,068	21,402	23,481	33,388	34,179	35,713
Oceania	379	421	462	505	524	556

3. The Urban Divide

The urban divide does not just refer to a fragmented space or a community ripen by socio-economic disparities. More often than not, economic lines of divide tend to coincide with social, cultural and political barriers. Various forms of exclusion continue to marginalize vast amounts of human capital ready to be mobilized for the sake of a sustainable city. A divided city is one that fails to accommodate its poorer residents, regardless of the social and cultural riches they might contribute. Social divisions can permeate interactions amongst individuals even in the absence of significant ethnic, racial or other factors of segregation. Fresh divisions constantly emerge and become entrenched; patterns of social inclusion and exclusion preserve benefits for specific social segments

based on physical location, shared interests, historic inequalities or other criteria.

3.1 Income Inequality in Cities: Contrasting Numbers

In general terms, income inequalities in *developed countries* are low. However, altogether, income inequalities in developed countries increased between the mid-1980s and 2005. The most surprising variations between national and city-specific Gini coefficients of income or consumption disparities are found in the United States of America, where around 2005 the national coefficient stood at 0.38, but exceeded 0.5 in many major metropolitan areas including Washington, D.C.; New York City; Miami; and others. These values are comparable to the average Gini coefficients of cities in selected Latin American countries, where income inequality is particularly steep. Income inequalities are higher in the *developing world* than in developed nations. New data presented by UN-HABITAT on Gini coefficients shows mixed results in the various regions of the South.

In general, urban inequality in *Latin America and the Caribbean* is declining, although it remains quite high. An analysis of income distribution trends in 17 selected countries in the region shows that in nine of them, urban Gini coefficients have fallen slightly between the late 1990s and 2006. However, in the urban areas of five other Latin American countries, income inequalities have slightly risen or remained stable. The recent improvement in economic conditions in various countries across the region has resulted in a narrower income gap between rich and poor. However, the current financial energy and food crises are likely to dampen the chances for sustained economic growth in coming years, and short of appropriate pro-poor policies, inequalities may rise again, instead of declining further.

Trends in the economic divide in *Africa's* urban areas are mixed. Among the 13 countries under review, eight showed lower values (if only marginally for some) and five featured moderate to significant increases. The region's urban areas, in sub-Saharan Africa in particular, retain the highest degrees of poverty in the world, together with the highest prevalence of slum populations in urban areas. In African urban areas, progress in poverty reduction has been rather slow overall, but

these mixed results in the distribution of income and consumption point to the hope of future improvements.

In *Asia*, the economic urban divide is widening. Although income and consumption inequality is low to moderate overall, average incomes have increased in almost all Asian countries, and poverty has fallen nearly everywhere in the region, with the exception of Bangladesh.

African cities appear to be the most unequal in the world (sample of 37 cities with an average Gini coefficient of 0.58). Next come Latin American cities (24 cities, with a Gini average of 0.52). Asian cities (30) feature a comparatively low degree of income inequality, as measured by a Gini coefficient of 0.384. Eastern Europe (8) and CIS cities (10) feature the lowest average Gini values and, presumably, the greatest degrees of equality, at 0.298 and 0.322, respectively.

3.2 Space Inequality: The Poverty Trap!

The spatial divide in developing country cities does not just reflect income inequalities among households; beyond the historic conditions (colonialism and apartheid systems) it is also a by-product of inefficient land and housing markets, ineffective financial mechanisms, poor governance and urban planning. While income inequalities are a major divisive social factor, the spatial inequalities visible in so many cities are an outgrowth of both socioeconomic disparities and larger processes of urban development, governance and institutionalized exclusion of specific groups.

When slum areas are physically isolated and disconnected from the main urban fabric, residents become cut off from the city, often enduring longer commuting times and higher transportation costs than they would if their neighborhoods were more integrated into urban networks. On top of low incomes and shelter deprivations, these residents find themselves underprivileged in terms of access to the urban advantage. Combined, the physical and social distance between poor and rich neighborhoods represents a *spatial poverty trap* marked by six distinct challenges: (a) severe job restrictions; (b) high rates of gender disparities; (c) deteriorated living conditions; (d) social exclusion and marginalization; (e) lack of social interaction, and (f) high incidence of insecurity and crime.

3.3 Inequality of Opportunities

In every country in the world, access to the "urban advantage" and distribution of the related benefits is largely determined by various organizations and institutions – including, crucially, the formal land and labor markets as well as public utilities. The problem in developing countries, particularly in Africa, is that most of these institutions are weak or dysfunctional, exposing them to undue influence from, or capture by, vested domestic or foreign interests. In some cities, necessary public institutions are lacking altogether, in which case essentially, NGOs or private vested interests fill the void and act as substitutes for institutions that would otherwise prioritize the interests of society at large. In both situations, the markets for land, basic services and labor are skewed in favor of private interests, enabling them to claim more than their fair shares of the benefits of the "urban advantage". In this process, uneducated people and young slum dwellers, particularly women, are deprived of the formal, secure livelihoods that could lift them up and out of the dire socio-economic outcomes associated with the informal, insecure conditions in which they are forced to live.

Today, about 85 per cent of all new employment opportunities around the world occur in the informal economy and young people in slums are more likely to work in the informal sector than their non-slum peers. Despite some advantages, informal employment ends up trapping slum-dwellers and other low-income young people in perpetual poverty. Unfortunately, slum areas remain a "blind spot" when it comes to policy interventions, job creation and youth support. So far, the benefits of the "urban advantage" keep eluding some specific groups, and women in particular. Poverty consistently exposes young urban females to steeper challenges than male peers when it comes to acquiring the knowledge and skills they need to live better, healthy and fulfilling lives.

3.4 The Social Divide

The economic divide does more than deprive the poor of the proper shelter, basic utilities and dignified employment that are typically associated with the "urban advantage" and to which they are entitled. Beyond the functional goods and services that provide for decent living

conditions, the repercussions of poverty can reach into life in its most physical and social dimensions.

Based on a systematic comparison of slum with non-slum populations within the same city, and groups of slum dwellers suffering various types of shelter deprivations, the State of World Cities 2010-SoWC,[4] demonstrates with compelling evidence that hunger, health and poor education outcomes have strong social class gradients, as measured by the intensity of shelter deprivations.

3.5 Hunger in cities

More and more urban populations are experiencing hunger and often with more intensity and drama than those in rural areas. New data presented by UN-HABITAT on malnutrition in urban areas – as measured by the incidence of underweight children – shows significant differences in food security across socio-economic groups in cities. As the relentless rise in energy and food prices in urban areas combines with persistently low incomes, the urban poor cannot afford to purchase adequate amounts and types of food. Paradoxically, even in those countries with enough food for the whole population, only the richest can access it, while the poorest struggle every day to ensure one meal for their offspring. Based on strong empirical evidence, the SoWC Report shows that the current food crisis is not the first of its kind. In many places, food insecurity has affected the daily lives of urban poor and rural families for at least the past two decades.

Data reveals that in the developing world, serious malnutrition has been widespread in urban slums and rural areas since 1990, regardless of local food crises. Over the past 15 years, more than four out of 10 children suffered from stunted development in Asia and Africa; in the poorest nations of Latin America and the Caribbean, the proportion was three to five out of 10. Just like poverty, hunger in cities is only the outcome of an inequitable distribution of available resources. Children from poor families are often born into hunger, grow up in hunger, and might die in hunger if no remedial action is taken.

[4] The State of World Cities Report: bridging the urban divide. UN Habitat 2010.

3.6 The health divide

The poor are typically driven to the least developed areas of a city, often places that are poorly integrated to the urban fabric, where dilapidated environments lead to worse health outcomes and greater risks of premature deaths than in improved and well-maintained urban areas. UN Habitat argues that cities where a higher degree of equality prevails – including lower income disparities, lower incidence of slums and only small numbers of slum dwellers with various shelter deprivations – the occurrence of ill health tends to be noticeably less frequent. Conversely, public health is generally poorer in more unequal cities that feature stark material differences in housing and basic service provision. Better housing conditions are therefore essential to ensuring a healthy population. For instance, in cities featuring large numbers of households with all four basic shelter deprivations, (land, water, sanitation and quality of built environment) the prevalence of diseases such as diarrhea rises twofold compared with the whole city, and about threefold or more when compared with the non-slum areas of the same city.

Moreover, child mortality rates remains highly associated with diarrheal diseases, malaria and acute respiratory infections related to overcrowding and air pollution; these in turn result from various environmental health hazards such as lack of sanitation and hygiene, lack of access to safe water, poor housing conditions, poor management of solid wastes, and many other hazardous conditions. Children in substandard environments are exposed to contaminated air, food, water and soil, and to conditions where parasite-carrying insects breed.

3.7 Education: Opportunities and inequalities

Access to education is greater in cities than in rural areas. In most countries of the South, the "urban advantage" is quite clear for both rich and poor in urban settings. However, not all cities are alike in their accommodation of young people's education and employment needs. Social and cultural barriers continue to deny slum dwellers the opportunity to complete their basic education. Children from slum communities are less likely to enroll in school and complete primary education; and youth living in the same communities have noticeably

fewer opportunities to attend secondary school if compared with their peers in non-slum areas. These initial inequalities intensify at higher levels of education, perpetuating and reproducing an unfair system that restricts the physical and intellectual potential of millions of young urban dwellers, whose future is denied or jeopardized for lack of equitable education distribution policies. The dilemma for many children of poor families is not what to study in the future, but a simple and shocking one: food, or school. Education remains a luxury for the urban poor in the face of current crises.

The SoWC Report sheds light on the particular challenges faced by slum populations with regard to this fundamental right of basic education, highlighting the fact that if the urban/rural gap in education has been reduced over time, the divide between rich and poor populations has been widening, and is cause for great concern. The Report also shows with fresh data that social inequalities are not only a matter of class hierarchy, but also of gender disparities. Still, efforts to improve the education of girls in some countries have resulted in significant increases in their enrolment numbers, but today a slight regression in boys' enrolment and participation is becoming a worrying trend that calls for gender-sensitive responses.

4. Bridging the Urban Divide: Taking Forward the Right to the City

The concept of the "right to the city" has evolved over the past 50 years as a challenge to the exclusionary development, selective benefit-sharing, marginalization and discrimination paradigm that are rampant in cities today. More than a new legalistic device, the right to the city is the expression of the deep yearnings of urban dwellers for effective recognition of their various human rights. The concept has been deployed in various ways across regions, countries and cities of the world. In some places it has been used as a theoretical and political framework focusing on enforcement, empowerment, participation, self-fulfillment, self-determination and various forms of human rights protection at the city level. In other places, the concept has served as a platform for action and a practical framework for enforcement, whereas in some cities, the concept is absent from the political discourse, either not used at all or banned outright.

Where the right to the city has been implemented, higher degrees of inclusion have not necessarily ensued, though. Large numbers of people, particularly in the developing world, do not fully benefit from the "urban advantage", do not participate in decision-making and do not enjoy effective fundamental rights and liberties, while others do, living in decent, healthy and environmentally friendly places with full exercise of their citizenship. Some other countries have made significant efforts to close the urban divide as part of a less specific "rights-based" approach, or only recognizing some particular aspects of the right to the city. Despite these ambiguities, the right to the city remains a powerful vehicle for social and transformational change.

Brazil in 1988, was the first country to include the right to the city in its Constitution. As an expert from São Paulo commented in the UN-HABITAT policy analysis on the inclusive city, "nowadays, talking about rights is talking about the right to the city". Ecuador recognized several housing-related rights in its 2008 constitution, including the right to the city. In that country, a respondent to the survey component of the policy analysis in Portoviejo associated this right with unrestricted access to services, freedom of opinion and participation, and equal access to opportunities: "This right is, in its broader sense, endorsed by decision-makers, as well as recognized and implemented by the community in its everyday life through widespread practice."

Many other cities in the developing world[5] devise and deploy policies in compliance with national legal commitments to more inclusive communities; although they fall short of explicit references to the right to the city *per se*, they endorse some particular aspects of the notion. For example, Rosario, Argentina's third largest city, has declared itself a *"Human Rights City"* with a formal commitment to openness, transparency and accountability. In Australia, the *Victoria Charter of Human Rights and Responsibilities* (2006) refers explicitly to equal rights, including freedom, respect, equality and dignity for all. Some other countries and cities endorse aspects of democratic governance that are explicitly or implicitly consistent with the "right to the city" concept: Dakar's *Civic and Citizens' Pact* (2003); India's *Citizen's Charter* (1997);

[5] In Senegal, the FDV, Fondation Droit a la Ville acts as the main platform for slum upgrading and access for low income housing for the poor in Cities.

and Porto Alegre's *Participatory Budgeting* and *Local Solidarity and Governance Programme (2004)*.

A number of cities in India, Ghana, South Africa, Colombia, Brazil, Ecuador, Peru and other Latin American countries are also taking forward the right to the city concept in a variety of spheres (social, economic, political, and cultural), even if progress is often rather slow and sometimes suffers from repeated setbacks. In some other cities and countries, particularly in South-Eastern and Eastern Asia and North Africa, economic growth policies have gone hand in hand with positive social developments and the populations enjoy a decent quality of life, but political rights and freedom are lagging behind. Other cities and countries, mainly in sub- Saharan Africa and Western Asia, are about to deploy legal and political frameworks based on equality and rights.

UN Habitat identifies the factors hindering implementation of the right to the city and other forms of inclusion needed to bridge the urban divide. In addition to a variety of factors – historical socioeconomic inequalities, grinding poverty, environmental degradation and more frequent climate change-related natural disasters, among other threats – the analysis highlights poorly defined inclusive mechanisms and institutions. It also points to deficiencies in the instruments that make it possible to understand and anticipate some of the factors generating further inequalities (i.e. scarcity of land and concentration of ownership in very few hands; lack of redistributive policies; ineffective housing markets, etc.). Moreover, only very few municipal leaders have demonstrated a proper sense of vision or political commitment to overcome the urban divide.

UN-HABITAT policy analysis shows that more often than not, policy aims and processes do not match because they fail to acknowledge the inter-linkages among the four spheres or dimensions of the inclusive city – economic, social, political, and cultural. Admittedly, cities will, time and again, adopt new rules and regulations in a bid to address some exclusion-related issues; but these fail to spell out specific goalposts, sustained processes or tangible results that can be monitored. Moreover, institutional frameworks tend over time to embed negative instead of positive attitudes, and to entrench informal social arrangements that are impervious to change. The analysis details the most important factors that prevent cities from bridging the urban divide and taking forward

the right to the city. These include (1) poor coordination among various tiers of government; (2) absence of data for informed policy choices; (3) influence of vested interests; (4) inadequate adjustment to changing economic conditions; and (5) exclusion of marginalized groups and discrimination of minorities.

5. Five Strategic Steps to an Inclusive City

An inclusive city can be defined and individually experienced in many different ways by its residents. Still, inclusive cities share a few basic features that can take different forms in various conditions: they provide the opportunities and supportive mechanisms that enable all residents to develop their full potential and gain their fair shares of the "urban advantage". In an inclusive city, residents perceive themselves as important contributors to decision-making, ranging from political issues to the more mundane routines of daily life. Active participation guarantees all residents a stake in the benefits of urban development. The concepts of human relations, citizenship and civic rights are all inseparable from urban inclusiveness.

UN-HABITAT policy analysis has identified a series of practical strategic steps and catalysts for change that make it easier for municipal authorities to bridge the urban divide. The practical strategic steps that contribute to the promotion of an inclusive city are the following: (1) assessing the past and measuring progress; (2) establishing new, more effective institutions, or strengthening existing ones as needed; (3) building new linkages and alliances among various tiers of government; (4) developing a sustained, comprehensive vision to promote inclusiveness; and (5) ensuring an equitable redistribution of opportunities.

5.1 Assessing the past and measuring progress

The beauty and the challenge of urban space is that no two cities are alike. Each has its own history, economy, politics, social dynamics, cultural beat and, above all, human potential. Cities do not become divisive overnight; rather, as this report shows, exclusion and marginalization build and reproduce over time due to fierce and unequal competition for land, labor, capital, resources, and the like. Understanding the specific

factors behind the urban divide and the way it makes itself felt in any given city is a crucial step for those municipal authorities committed to promoting inclusion. Such understanding can help determine the direction of change and anticipate the institutional and financial requirements for reform. It also establishes a starting point from which future policies and practices can be assessed, enabling city managers to monitor progress and evaluate performance.

5.2 More effective, stronger institutions

In the cities of the developing world, existing rules and institutions are generally perceived as creations of the rich and powerful that frequently cater to their sole interests, with little regard for those of other social groups, particularly the poor. However, a new development paradigm is placing institutions at the centre of efforts to promote sustainable development and reduce poverty and inequality, recognizing their moral leverage and power of social transformation. Evidence from successful cities shows that the *way* municipalities perform their duties is just as important as the *nature* of what they achieve. Inclusive cities conduct in-depth reviews of their systems, structures and institutional mechanisms to pave the way for genuine change, including the more effective and stronger institutions that are part of a structural and societal transformation process.

5.3 Building new linkages and alliances among the various tiers of government

Evidence from the UN-HABITAT expert survey shows that it takes no less than the three tiers of government (city, state/provincial and national) to make a city inclusive, and even a fourth one – metropolitan-area coordinating bodies – depending on local circumstances. Unfortunately, in the developing world, reality is all-too-often at odds with this finding, as government coordination remains patchy, poor and informal. Cities that manage both to develop innovative programmes and actions and deploy greater "entrepreneurship" achieve more if they establish strategic alliances that combine policies and resources with other tiers of government

as well as the private sector. Efficient linkages among various public authorities and civil society also ensure greater sustainability of local programmes. Experience shows that at the root of successful collaboration lies an institutional and managerial capacity to share resources such as staff, skills, funding, information and knowledge for mutual benefit or gain.

5.4 Demonstrating a sustained vision to promote inclusiveness

Cities need a clear "vision" of their future – a long-term plan that combines creativity, realism and inspiration on top of providing a framework for strategic planning. A city's "vision" builds upon its specific identity, comparative advantage, geographic endowments and defining historical and cultural dimensions. It is not just a city's function, structure and form that its vision projects into the future, but also a community's dreams and aspirations. For this reason, any city "vision" should always be context-driven and developed with the participation of all segments of the population. Unfortunately, at present, in a majority of cities, urban planning practice seems to be divorced from any long-term city vision, and many major decisions are influenced by pressures from various stakeholders. Thus, an open, transparent process that integrates various kinds of urban stakeholders has more chances to address entrenched problems of exclusion, proposing solutions that are appropriate both culturally and politically.

Such inclusive development of a vision and planning in turn enhances the potential for collective ownership, as the proposed action plan is endorsed by the broadest possible constituency. A city's vision must be optimistic and ambitious, and at the same time realistic. It should be innovative if it is to break with the inertia of the past and bring about a qualitative leap towards the future. A vision should turn into a workable plan with clearly defined funding sources and accounting mechanisms. In this sense, far from being a fiction, a "vision" is a plan, a roadmap, and a commitment that is made by city authorities (who are the leaders, custodians and promoters of the vision) and the other tiers of government and civil society (who are major stakeholders in the process).

5.5 Ensuring the redistribution of opportunities

Cities are places of opportunity. They act as the engines of national economies, driving wealth creation, social development and employment. The urban environment acts as the primary locus for innovation, industrial and technological progress, entrepreneurship and creativity. Strong empirical evidence confirms that the concentration of people and productive activities in cities generates economies of scale and proximity that stimulate growth and reduce the costs of production, including the delivery of collective basic services such as piped water, sewers and drains, electricity, solid waste collection, public transport, health care, schools and many other public amenities and services. However, as it concentrates people and productive activities, a city can become a problem if it is inadequately planned or poorly governed, or when distributional policies are lacking or dysfunctional. The distribution of opportunities across the population can, therefore, become skewed or inequitable. Still, all these challenges are outnumbered by opportunities: cities will continue to stand at the crossroads of an interdependent world, producing goods, services and ideas within an institutional framework that can either overcome or exacerbate the urban divide.

6. In Conclusion: Equal Opportunities for Catalysts and Distributive Change

The five strategic steps described above provide government and municipal authorities with the overall strategic framework they need to bridge the urban divide and move towards a more inclusive city. This dynamic framework is designed to support national and local rights-based policies that tackle exclusion in its various dimensions and redistribute opportunities across urban populations. In this respect, UN-HABITAT policy analysis has identified five catalysts for distributive change that municipal authorities can activate in cooperation with provincial and national government.

These catalysts overlap with the four dimensions of exclusion/inclusion as well as with the recognized international rights implicitly subsumed in the "right to the city". More specifically,

improvements in the living conditions of the urban poor, investment in human capital and fostering employment opportunities are designed to affirm social and economic inclusion and rights, and the other two catalysts explicitly focus on political and cultural inclusion and rights. Socioeconomic inclusion calls for land tenure reform and capital investment in infrastructure, which create the conditions for people to fulfill their individual potential. The catalysts for distributive change involve local government practices that foster political inclusion, as well as budgeting and planning procedures that achieve cultural inclusion through direct involvement of all minorities in decision-making.

The five policy catalysts are as follows:

a) Improve quality of life, especially for the urban poor. Creating the conditions for improved access to safe and healthy shelter, secure tenure, basic services and social amenities such as health and education, is essential to any individual's physical, psychological, social and economic development and well-being.

b) Invest in human capital formation. Cities and regions are well-placed to ensure strategic coordination between the institutions and various stakeholders involved in human capital formation, and to design policies that are well-adjusted to local needs. Such capital formation is a condition for socioeconomic development and a more equitable distribution of the urban advantage.

c) *Foster sustained economic opportunities*. Cities can stimulate sustained economic growth for poor and underprivileged populations through promotion of labor-intensive projects. These include primarily public works and the construction industry, which can give opportunities for support to small-scale enterprises and the informal sector. Moreover, and in close cooperation with national government, a number of cities in the developing world have launched various forms of social security or protection schemes in a bid to expand access to economic opportunities for those traditionally excluded from mainstream wealth creation and economic development. In this respect, conditional cash transfers (CCTs) stand out as the most efficient poverty reduction mechanism. These schemes enhance incomes in the short run and capabilities in the long run.

d) *Enhance political inclusion.* Today, more and more municipal and national authorities share the same basic philosophy: bringing government within the reach of ordinary people through enhanced mutual engagement. Some of these municipalities are constantly trying out new modes of political participation, creating permanent fora for dialogue and negotiation. The physical space is becoming a political space in terms of systems of representation and participation, and in this sense is a fundamental aspect of local democracy.

e) Promote cultural inclusion. Culture has historically been left out of the conventional international development agenda, or relegated to its fringes. However, more and more scholars and experts have come to realize that some cities in the South have opted for a more comprehensive perspective on development, one where culture features as one of the levers of success. More and more local development policies and strategies are by now mainstreaming some of the cultural dimensions of urban life, such as social capital, tradition, symbols, meaning, sense of belonging and pride of place, on top of optimal use of local cultural resources by local communities. A number of cities today are using culture as a transformational tool to integrate ethnic minorities, preserve regional values, safeguard linguistic and religious diversity, resolve conflicts, protect the heritage in the built environment, and in the process promote economic development. Beyond the sole cultural sphere, these policies together can go a long way towards bridging the urban divide in its other – social, political and economic – dimensions.

Annex 1: Key policy recommendations

Policy recommendation 2.1.1

The challenge here is for local authorities and regional governments to adopt policies that maximize the benefits of urbanization and respond to these forms of inter-connectivity and city interdependence. The rationale is to promote regional economic development growth, as well as to anticipate and manage the negative consequences of urban/regional growth, such as asymmetrical regional and urban development that has the potential to compound the urban divide.

Policy recommendation 2.1.2

Cities must aim policies at current urban challenges (slums, affordable land, basic services, public transport) and more particularly anticipate expansion with sound planning policies and related actions that control the speculation associated with urban sprawl. Cities must also grant rights to the urban poor, along with affordable serviced land and security of tenure if further peripherization is to be avoided.

Policy recommendation2.1.3

Cities have the potential to make countries rich because they provide the economies of scale and proximity that generate enhanced productivity. Economic growth can turn urban centers into effective "poverty fighters" if benefits and opportunities are redistributed through adequate policies. Cities can also significantly reduce rural poverty.

Policy recommendation 2.3.1

The successful municipalities took the responsibility for slum reduction squarely on their shoulders, backing commitments with bold policy reforms, and preventing future slum growth with equitable planning and economic policies. Recognition of the existence of slums must combine with long-term political commitment backed by adequate budget resources, policy reforms and institutional strengthening, strong monitoring and scaling up of successful local projects, if slums are to be tackled effectively.

Policy recommendation 2.3.2

In all developing regions, improving the lives of slum dwellers calls for macro-level programmes that include housing infrastructure and finance, improved water and sanitation, and adequate living spaces. However, these macro-level programmes must be associated with micro-level schemes, including micro-credit, self-help, education and employment.

Policy recommendation 2.3.3

Improving the lives of slum dwellers is the best way to achieve all the Millennium Development Goals. Improved housing conditions and provision of water and sanitation will not only save lives among the very poor, but also support progress in education and health.

Policy recommendation 2.3.4

Against this background, it is up to national governments to revise and increase the slum target to a number that takes into account both existing and potential new slums. Those nations that have been performing well so far must maintain or increase efforts to improve the living conditions of slum dwellers, while providing adequate alternatives to prevent new slum formation. Those governments that are falling behind in slum reduction must bring radical changes to their attitudes and policies vis-à-vis slums and urban poverty at large.

Policy recommendation 2.3.5

Efforts must focus on those regions facing the greatest development challenges in slum reduction: sub-Saharan Africa and Western Asia. Others in need of special attention are those countries which, for all their overall progress toward the slum target at national level, are still faced with huge spatial inequalities in some regions and cities. Finally, efforts are also required in those cities which, although they are doing relatively well, still feature large pockets of poverty where people remain marginalized.

Policy recommendation 3.1

If the four dimensions of the inclusive city – social, political, economic and cultural – are to be turned from a mere conceptual paradigm into

reality, they must be implemented within a rights-based framework, and one that is easy to enforce. Short of this, prevailing patterns of exclusionary development, selective benefit-sharing, marginalization and discrimination will continue unabated in cities. City efforts to design and implement strategies for inclusiveness must be based on a clear and cogent representation of the way these four dimensions can be integrated concurrently into the day-to-day lives of the population. Only through explicit and deliberately inclusive processes will it be possible to identify the locally appropriate, innovative and high-leverage actions and policies which government, public officials and major institutions can deploy to set in motion self-reinforcing processes that will bridge the urban divide.

Policy recommendation 3.1.1

Highly unequal income or consumption patterns in cities in the developing world point to institutional and structural failures, as well as to broader economic problems such as imbalanced labour markets or a lack of pro-poor policies. The more unequal the distribution of income or consumption in urban areas, the higher the risk that economic disparities will result in social and political tensions.

Policy recommendation 3.2.1

Absence of policy coordination between or within national and local government constrains cities' ability to meet the requirements of urban development and to deploy strategies that mitigate spatial inequality.

Policy recommendation 3.2.2

More gender-specific schemes, like maternity and childcare benefits, vocational training, protecting women's rights at the workplace, and micro-credit are required if women are to be lifted out of the spatial poverty trap.

Policy recommendation 3.3.1

The particular ways cities are planned, designed and built says much about what is valued there, and planning processes can either help or hinder development of opportunities for all. Basic services make a significant contribution to the "urban advantage", and together with employment feature high among the aspirations of those who move to

cities in search of better living conditions and for a brighter future for them and their children.

Policy recommendation 3.3.2

Local authorities should adjust laws and regulations to lower the costs and increase the benefits for those willing to formalize their businesses. Local authorities should also provide assistance to small enterprises, enabling them to upgrade skills and improve access to both productive resources and market opportunities. Large-scale, labour-intensive infrastructure and urban improvement works could provide gainful employment to the poor as well as their fair share in the "urban advantage". These labor-intensive programmes are to be combined with vocational training and skill development activities.

Policy recommendation .3.5.1

The structural energy and food crises the urban poor keep experiencing on an ongoing basis call for fundamental policy remedies, including with regard to production, marketing, distribution, handling, and control of food for the urban market. Slum upgrading is strongly linked to health and nutrition programmes, and altogether should be part of a comprehensive approach to improved lives for the urban poor. Eradicating hunger will require multiple interventions, and not only those related to food availability. Use of safe water, improved sanitation and durable housing materials, combined with provision of sufficient living areas to ease overcrowding, will improve the chances of better health outcomes and life conditions for slum dwellers.

Policy recommendation 3.6.1

The fight against childhood diseases must look beyond the traditional realm of the household to encompass the modern environment of disease: the neighborhood, and the city as a whole, with all their attendant risks and harms.

Policy recommendation 3.7.1

The education of girls and young women generates powerful poverty-reducing synergies and yields enormous intergenerational gains. It is positively correlated with enhanced economic productivity,

more robust labour markets, higher earnings, and improved societal health and well-being.

Policy recommendation 4.1

Adoption and implementation of a strong human rights-based approach upholds the dignity of all urban residents in the face of multiple rights violations, including the right to decent living conditions. The right to the city can provide municipal authorities with the platform they need for a wide range of policies and initiatives that promote an "inclusive" urban environment. The right to the city calls for a holistic, balanced and multicultural type of urban development. Therefore, it must pervade all policy areas, including land use, planning, management and reform, and it must do so in close cooperation with government agencies and civil society.

Policy recommendation 5.1

Reform of government institutions, combined with modernized public policies and novel forms of participation, are of crucial importance if economic inclusion of the poor is to be improved. Africa's national, local and municipal authorities must improve coordination of their planning and implementation functions if the urban divide is to be narrowed across the continent.

Policy recommendation 5.2.1

A healthy, well-educated population is a major asset for any city, and knowledge is a prerequisite for enhanced civic participation in the social, political and cultural spheres.

Where cities fail to deploy institutions and procedures that are more responsive to the needs of ordinary people (including the poor), exclusion and social inequality will continue to interfere with effective basic rights and liberties for everyone, a phenomenon that can pose threats to social and political stability.

Policy recommendation 5.2.2

The empirical link between democratic governance and social inclusion highlights the need for institutions and enforcement mechanisms that favor participatory decision-making, while guaranteeing effective freedom of speech and the press.

Policy recommendation 5.2.3

Cities should encourage anything that can foster multiple and complementary identities in order to reduce any polarization between various groups, particularly in a multi-cultural, multi-linguistic, multi-ethnic type of society. Recognition of cultural diversity entails the deployment of spaces and conditions that favor various forms of active participation, in accordance with the different societal, cultural and organizational forms that characterize any given population.

Policy recommendation 6.1

It takes five catalysts to integrate the poor and marginalized into mainstream urban life: improved quality of life, investment in human capital formation, sustained economic opportunities, enhanced political inclusion, and cultural inclusion

Bibliography

ABBOTT, D. (n.d.). *Pro-poor policies: What are they? How do they contribute to the achievement of the MDGs?* (Presentation notes). Sub-Regional Workshop for the North Pacific: Integrating MDGs into National Development Strategies and Budgets. UNDP Pacific Centre.

AGBOLA, B. (2009b). *Africa regional summary report*. Unpublished UN-HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10*.

AGEVI, E. (2009). *Cities for all: Bridging the urban divide – a case of Nairobi City*. Unpublished UNHABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10*.

ANNEZ, P.C. & Buckley, R. (2008). Urbanization and growth: Setting the context. In *Urbanization and growth*, M. Spence, P.C. Annez, & R. Buckley (Eds.). Washington, D.C.: Commission on Growth and Development/The World Bank.

Asian Development Bank. (2007). *Inequality in Asia: Key indicators 2007 special chapter,highlights*. Manila: Author. Retrieved from: http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2007.

ASLAM, M., Kingdom, G., & Söderbom, M. (2008).Is female education a pathway to gender equality in the labor market? Some evidence from Pakistan. In M. Tembon & L. Fort (Eds.), *Girls' education in the 21st century: Gender equality, empowerment, and economic growth* (pp. 67-92). Washington, D.C.: The World Bank.

AWUOR-HAYANGAH, R. (2009a). *A case of city of Johannesburg, South Africa*. Unpublished paper prepared for the *State of the World's Cities Report 2009/10*.

BARRIOS, S., BERTINELLI, L., & STROBL, E. (2006).Climate change and rural-urban migration: The case of sub-Saharan Africa. *Journal of Urban Economics*, 60 (3): 357-71.

BAZOGLU, N. (2007, July). *Cities in transition: Demographics and the development of cities*. Unpublished paper presented at Innovations foran Urban World: A Global Urban Summit, at the Bellagio Study and Conference Center, Rockefeller Foundation, Bellagio, Italy.

BIRDSALL, N. (2006). *The world is not fl at: Inequality and injustice in our global economy*.(WIDER Annual Lecture Helsinki: UNU-WIDER. Retrieved from:http://www.cgdev.org.doc/.

BRENNAN, M.A. (2005). *The importance of incorporating local culture into community development*. (University of Florida FCS9232).Retrieved from: http://edis.ifas.ufl .edu/ pdffi les/.

BROWN, A. & KRISTIANSEN, A. (2009, March).*Urban policies and the right to the city: Rights ,responsibilities and citizenship*. (MOST-2 Policy Papers Series). Retrieved from: http://unesdoc.unesco.org.

BRUNN, S.D., WILLIAMS, J.F., & ZEIGLER, D.J. (2003).*Cities of the world*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

CALDEIRA, T. (2001). *City of walls: Crime, segregation ,and citizenship in São Paulo*. Berkeley ,CA: University of California Press.

Centre for Development and Enterprise (CDE).(2002, October). *Johannesburg, Africa's world city: A challenge to action*. (CDE Research 11.) Johannesburg: Author.

CHOWDHURY, T. (2006). *Taking slums seriously*. Unpublished document prepared for the *State of the World's Cities Report 2006/7*. Nairobi: UNHABITAT.

City Mayors. (n.d.). The 150 richest cities in the world by GDP in 2005. In *City Mayors Statistics*. Retrieved from http://www.citymayors.com/ statistics/richest-cities-2005.html

City of Johannesburg. (2009). *Growth and development strategy 2006*. Retrieved from:http://www.joburg.org.za/content/view/139/114/.

COHEN, B. (2004). Urban growth in developing countries: A review of current trends and a caution regarding existing forecasts. *World Development*, 32:1, 23-51.

COLLIER, P. (2007). *The bottom billion: Why the poorest countries are failing and what can be done about it*. Oxford: Oxford University Press.

Commission for Africa. (2005, March). *Our common interest: Report of the Commission for Africa*. Retrieved from: http://www.commissionforafrica.org/english/report/thereport/ english/11-03-05.

Commission on Growth and Development. (2009). *Urbanization and growth*. M. Spence, A.P. Clarke, & R. Buckley (Eds.). Washington, D.C.: Author/The World Bank.

DIOP, B.A. (2009). *Plan directeur D'urbanisme de Dakar horizon «2025»*. Retrieved from: http:// www.cifal-ouaga.org/niamey/exposes/Module3/.

DIOP, M. (2008). *Le Sénégal des migrations: Mobilités, identités et sociétés*. Dakar: Crepos, Karthala, ONU Habitat.

DOUGLASS, M. & LILING, H. (2007). Globalizing the city in Southeast Asia: Utopia on the urban edge. The case of Phu My Hung, Saigon. *IJAPS*, 3(2), 1-42.

EVANS, B. & HALLER, L. (2005*). Securing sanitation: The compelling case to address the crisis*. (Report commissioned by the Government of Norway as input to the Commission on Sustainable Development and its 2004-2005 focus on water, sanitation and related issues). Stockholm: Stockholm International Water Institute. Retrieved from: http://www.siwi.org/ .

FAUSTO BRITO, A. (2008). *Les marchés des vides urbains. Enjeux et stratégies d'acteurs à Guadalajara, Mexique*. Paris: Adef.

FAY, M. & OPAL, C. (2000). *Urbanization without growth: A not-so--uncommon phenomenon.* (World Bank Policy Research Working Paper 2412.) Washington, D.C.: World Bank Urban Development and Transportation Division.

FLORIDA, R. (2008). *Who's your city?* New York: Basic Books.

FLORIDA, R., GULDEN, T., & MELLANDER, C. (2007, October). *The rise of the mega-region.* Retrieved from http://creativeclass.typepad.

GRUSKY, D. B. & KANBUR, R. (Eds.) (2006). *Poverty and inequality: Studies in social inequality.* Stanford, CA: Stanford University Press.

GYIMAH-BREMPONG, K. (2002). Corruption, economic growth and income inequality in Africa. *Economics of Governance*, *3*, 183-209.

HUCHZERMEYER, M. (2009). *Interpreting the right to the city: Mediation, meaningful engagement and access to services in recent Constitutional Court litigation in South Africa.* Unpublished paper prepared for the *State of the World's Cities Report 2009/10.*

HYUN, H.S. (2008, July). *Conditional cash transfer programmes: An effective tool for poverty alleviation.* (ERD Policy Brief Series No. 51). Manila: Asian Development Bank.

Instituto Pólis. (n.d.). *The statute of the city: New tools for assuring the right to the city in Brasil.* Retrieved from: http://www.polis.org.br/obras/arquivo_163.pdf

Inter-American Development Bank (2007). *OUTSIDERS? The changing patterns of exclusion in Latin America and the Caribbean, 2008 Report.* Washington, D.C.: Author.

International Policy Center for Inclusive Growth, UNDP. (2009, July). *What explains the decline in Brazil's inequality?* (One Pager No. 89). Brasilia: Author.

JAMES, R., ARNDT, C., & SIMLER, K. (2005, January). *Has economic growth in Mozambique been propoor?* Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

KASARDA, J.D. & KRENSHAW, E.M. (1991). Third world urbanization: Dimensions, theories, and determinants. *Annual Review of Sociology*, 17: 467-501.

KESSIDES, C. (2006). *The urban transition in sub-Saharan Africa: Implications for economic growth and poverty reduction.*

KNIGHT, D. (2008, October). *What is a city region?* City Region Studies Centre, University of Alberta, Canada. Retrieved from: http://www.crsc.ualberta.ca/pdf/whatiscityregion.pdf

KOTHARI, M. (2003). *Privatising human rights: The impact of globalization on adequate housing, water and sanitation.* Retrieved from: http:// unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ apcity/unpan010131.pdf

KOTHARI, M. & CHAUDHRY, S. (2009, October). *Taking the right to the city forward: Obstacles and promises*. Unpublished background paper prepared for UN-HABITAT Washington, D.C.: World Bank.

LANDMAN, K. & SCHÖNTEICH, M. (2002). Urban fortresses. *African Security Review*, 11(4). Retrieved from: http://www.iss.co.za/Pubs/ASR/11No4/Landman.html.

LEMANSKI, C. (2004). A new apartheid ? The spatial implications of fear of crime in Cape Town, South Africa. *Environment and Urbanization*, 16(2), 101-112.

LIU, Z., LI, J., LU, Q., & LIU, Y. (2009). Evolution rules of urban-rural development and inspiration for China's agriculture. *Chinese Journal of Population, Resources and Environment*, 7(3), 48-54.

LÓPEZ MORENO, E. (2003). *Slums of the world: The face of urban Poverty in the new millennium.* Nairobi: UN-HABITAT. López Moreno, E., (2007).

LÓPEZ MORENO, E., (2007). How far is the world from the slum target? *International Aid+Trade 2006/2007 Review.*

MATHON, D. (2009, August). *City report on Port au- Prince.* Unpublished UN-HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10.: Driving aid, relief and development.* London: Sustainable Development International. pp. 117-119.

Ministry of Nairobi Metropolitan Development. (2009). *A world class African metropolis.* Retrieved from: http://www.nairobimetro.go.ke/index.php.

MONTEZUMA, R. (2009, August). *City report on Bogotá.* Unpublished UN-HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10.*

NUNOO, F.K.E. (2009, August). *Background document City of Accra, Ghana.* Unpublished UN-HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10.*

OJIMA, R. & HOGAN, D.J. (2009). *Mobility,urban sprawl and environmental risks in Brazilian urban agglomerations: challenges for urban sustainability.* Retrieved from: http://iussp2009.princeton.edu/download.

OKOJIE, C. & SHIMELES, A. (2006, February).*Inequality in sub-Saharan Africa: A synthesis of recent research on the levels, trends, effects and determinants of inequality in its different dimensions.* London: Overseas Development Institute.

OLATUBARA C.O., OMIRIN O.J. & KASIM, F. F. (2009, August). *State of the world's cities report 2010/11: Ibadan.* Unpublished UN-HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10.*

OOI, G.L. & YUEN, B. (Eds.) (2009). *World cities: Achieving liveability and vibrancy*. Singapore: Civil Service College, Institute of Policy Studies and World Scientifi c Publishing.

OYELARAN-OYEYINKA, B. & MCCORMICK, D. (2007). *Industrial clusters and innovation systems in Africa: Institutions, markets and policy*. New York: United Nations University Press.

PAES DE BARROS, R.P., FERREIRA, F.H.G., VEGA, J.R.M., & CHANDUVI, J.S. (2009). *Measuring inequality of opportunities in Latin America and the Caribbean*. (report No. 46827, The World Bank). New York: Palgrave MacMillan.

PricewaterhouseCoopers.(2008).*Cities of opportunity*. Retrieved from: http://www.pwc.com/us/en/cities-of-opportunity/summarydownload.jhtml

RAKODI, C. (2001, November). City politics: A voice for the poor? *ID21 Insights*, 38. Retrieved from: http://www.id21.org/insights/insights38/insightsiss38- art00.html.

RASHID, S. F. & HOSSAIN, Y. (2005). Constraints in delivering services to the urban poor living in slums in Dhaka, Bangladesh. Washington, D.C.: The World Bank.

REYNALS, C. (2009, August). *City report on inclusiveness on Buenos Aires*. Unpublished UN-HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10.*

SATTERTHWAITE, D. (2000, 4 November). *Will most people live in cities?* Retrieved from: http://www.bmj.com/cgi/content/full/321/7269/1143.

SATTERTHWAITE, D. (2007). *The transition to a predominantly urban world and its underpinnings* (Human Settlements Discussion. Paper Series, Urban Change-4). London: International Institute for Environment and Development.

64 SEN, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.

SHARMA, P. (2003). Urbanization and development. In *Population monograph of Nepal 2003*, Government of Nepal Central Bureau of Statistics (Ed.), pp. 375-412. Retrieved from: http://www.cbs.gov.np/population_1_contents.php.

Social Planning Council of Ottawa. (2003, 20 September). *Our homes, our neighbourhoods: Building an inclusive city*. Retrieved from: http://www.spcottawa.on.ca/PDFs/ Publications/ Inclusive Housing_Forum _Eng. pdf.

Society for Development Studies. (2009b. August). *City report on Mumbai.* Unpublished UN-HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10.*

Society for Development Studies. (2009c, August). *City report on New Delhi*. Unpublished UN-HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10.*

Spence, M., Annez, P.C., & Buckley, R.M. (Eds.) (2009). *Urbanization and growth.* Washington, D.C.: Commission on Growth and Development/ The World Bank.

STIGLITZ, J. (2003). Towards a new paradigm of development. In J.H. Dunning (Ed.), *Making globalization good: The moral challenges of global capitalism* (pp. 76-107). Oxford: Oxford University Press.

UCLG. (2008). *Let's build the inclusive cities of the 21st century*. Istanbul: Author. Retrieved from: http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/template/templatedocs/informe_debate_inclusion_en.pdf.

UN-HABITAT. (1996). *The Habitat Agenda: Chapter I – Preamble*. Retrieved from http://www.unhabitat.org.

UN-HABITAT. (2003). *Global Report on Human. Settlements 2003: The challenge of slums.* London: Earthscan.

UN-HABITAT. (2006). *The state of the world's cities report 2006/7: The Millennium Development Goals and urban sustainability*. London: Earthscan. UN-HABITAT. (2008). *The state of the world's cities report 2008/9: Harmonious cities*. London:Earthscan.

UN-HABITAT & United Nations Economic Commission for Africa. (2008). *The state of African cities 2008: A framework for addressing urban challenges in Africa.* Nairobi: Author

UN-HABITAT. (2009b). *Global report on human settlements 2009: Planning sustainable cities*. London: Earthscan.

VAN DAMME, D. (2009, 10 September). *Human capital development in cities and regions*. (Presentation notes). Retrieved from: http://www.oecd.org/dataoecd/14/33/43684473.pdf

VAN DIJK, M.P. (2007, 1 March). *The contribution of cities to economic development: An explanation based on Chinese and Indian cities*. Inaugural Address as Affiliate Professor of Urban Management, Institute of Social Studies, The Hague.

WAHLBERG, K. (2008). Are we approaching a global food crisis? Between soaring food prices and food aid shortage. *World Economy & Development in Brief.* Retrieved from: http://www.globalpolicy.org/component/content/article/217/46194.html

WHEBELL, C.F.G. (1969). Corridors: A theory of urban systems. *Annals of the Association of American Geographers*, 59(1), 1-26.

World Bank. (n.d.). CCT programs: Now on every continent. *Conditional cash transfers: Reducing present and future poverty*. Retrieved from: http://web.worldbank.org

YEUNG, Y. & LO, F. (1996). Global restructuring and emerging urban corridors in Pacifi c Asia. In Y. Yeung & F. Lo (Eds.), *Emerging World Cities in Pacific Asia* (pp. 17-47). Tokyo: United Nations University Press.

L'Afrique et la Scène Internationale

Professeur Amine Ait-Chaalal
Directeur, Centre d'études des crises et conflits internationaux (CECRI)
Université catholique de Louvain (UCL)

L'Afrique, au début de l'après-guerre froide, a pu paraître un continent oublié ou négligé sur la scène internationale. Rapidement l'erreur de cette approche est apparue aux acteurs internationaux. Car l'Afrique est un continent très important à plus d'un titre :

1. démographiquement : car l'Afrique représente une part très significative de la population mondiale ;
2. politiquement : car l'enjeu démocratique en Afrique concerne la réussite des processus de démocratisation à l'échelle mondiale ;
3. économiquement : l'Afrique regorge de ressources naturelles essentielles au développement de l'économie mondiale, l'Afrique constitue un marché très significatif ;
4. culturellement : la créativité artistique, musicale, littéraire, cinématographique et dans tous les domaines de la création culturelle prouve la centralité de l'Afrique dans l'univers des arts et de l'innovation intellectuelle;
5. civilisationnellement : l'Afrique est le continent originel de notre Humanité, elle possède quelques-uns des grands fleuves nourriciers de l'Histoire de l'Humanité qui ont été à la base du développement humain, des civilisations importantes s'y sont développées au fil du temps. De plus, l'Afrique se trouve à la jonction des espaces méditerranéen,

européen, arabe, asiatique : elle est donc une zone de passage, de métissage, d'interaction et de mélange.

6. géopolitiquement : l'Afrique est en proximité directe avec l'Europe, le Moyen-Orient, la Péninsule arabique, l'Asie ; des voies de communication et de commerce essentielles passent ou longent l'Afrique ; des étendues maritimes comme la Mer Méditerranée, l'Océan Indien, l'Océan Atlantique, le détroit de Gibraltar, la Mer Rouge, le canal de Suez concernent l'Afrique. L'Afrique a donc de nombreuses caractéristiques de la centralité géopolitique.

Ces six éléments, et bien d'autres, plaident donc pour faire considérer l'Afrique comme un continent central sur la carte du monde contemporain en pleine recomposition et reconfiguration.

1. Pas une Afrique, des Afriques

Toute analyse sérieuse et cohérente nécessite de considérer l'Afrique dans sa variété, dans sa diversité, dans sa multiplicité. L'ampleur géographique, la diversité socio-démographique, la multiplicité linguistique, la variété des niveaux de développement économique, la pluralité des parcours historiques: ces éléments expliquent la nécessité de considérer l'Afrique dans sa diversité. De l'Afrique du Nord (Maghreb) à l'Afrique australe en passant par l'Afrique centrale et tous les pays qui la composent, les Etats qui constituent l'Afrique constituent une grande gamme de situations à percevoir avec leurs spécificités. Dès lors toute généralisation serait aléatoire et contre-productive. L'analyse se doit donc de faire preuve de nuances, de prudence et de subtilité.

Il importe donc de comprendre qu'envisager l'Afrique comme un tout univoque et cohérent serait une vue de l'esprit erronée. Mais comme il n'est pas possible de traiter tous les pays pris séparément il s'impose de recourir à une vision globale.

Pour commencer, afin de comprendre l'Afrique ou les Afriques d'aujourd'hui, il importe de prendre en considération son histoire et notamment les périodes récentes.

2. Les stigmates de la période coloniale

La colonisation est historiquement terminée, mais pas ses effets. Les effets de la colonisation sur les structures politiques, économiques

et sociales de l'Afrique sont encore très présents. Il est d'ailleurs très important de prendre aussi en considération les impacts traumatisants et brutaux à tous les niveaux des traites esclavagistes qui ont dépeuplé de larges portions du continent africain.

Par souci de cohérence, l'analyse débutera avec les périodes coloniales car leurs conséquences sont celles qui restent les plus présentes aujourd'hui sur le fonctionnement des Etats africains. En effet, souvent, au moment des indépendances, des structures politiques et idéologiques européennes, issues des puissances coloniales, ont été plaquées sur les sociétés africaines. Ces structures politiques et idéologiques importées se sont révélées inadaptées aux réalités socio-culturelles, historiques, démographiques et philosophiques des sociétés africaines. Cela a introduit, dès les lendemains des indépendances, des cadres politiques dysfonctionnels et inadaptés. *D'où des régimes qui, pour la plupart, ont évolué vers des formes* de fonctionnement non-démocratiques. A cet égard, les conditions d'accession aux indépendances n'ont pas été celles qui favorisent une évolution vers des structures démocratiques.

Le contexte de la colonisation, l'impact violent que cela a eu sur le fonctionnement des sociétés africaines, les déstabilisations et les traumatismes de la colonisation sur les aspects politiques, économiques, sociaux, culturels et humains de ces pays ont créé des situations néfastes dont les effets se font ressentir jusqu'à aujourd'hui.

Dès lors, la capacité des nouveaux Etats africains à faire face aux défis de leur construction, leur aptitude à être des moteurs du développement économique et social, leur solidité, leurs capacités d'action internationale sont des caractéristiques à prendre en considération pour comprendre les situations contemporaines des pays africains. L'Afrique post-coloniale est encore, parfois plus de 50 ans après les indépendances, en train de gérer les conséquences de la colonisation. Les questions frontalières en sont une illustration significative.

3. Les frontières issues de la colonisation

La situation des pays africains est aussi celle de la tentative de construction de nations après la constitution des Etats. Cela est en partie dû au fait que ces Etats ont souvent été constitués selon des découpages

territoriaux arbitraires décidés par les puissances coloniales sans tenir compte des spécificités et des réalités des situations locales.

Au lendemain des indépendances, la politique appliquée par les Etats africains, notamment dans la cadre de l'Organisation de l'Unité africaine, est celle de l'intangibilité des frontières issues de la colonisation. Cette solution était certainement celle de la sagesse et de la raison pour éviter d'ouvrir la voie à bien des tourments et des problèmes. Mais cette décision a aussi créé des situations de manque d'homogénéité et de stabilité du fait d'une diversité communautaire et linguistique trop intense à l'intérieur de certains pays. D'où souvent le recours aux langues issues dans anciennes puissances coloniales afin de créer un cadre de cohérence linguistique à l'échelle du pays tout entier. Cette dispersion et cette diversité trop intenses auront des impacts significatifs sur la capacité d'action internationale des Etats africains. Nous y reviendrons.

Certaines subdivisions peuvent par ailleurs être effectuées sur la base des cadres linguistiques issus de la colonisation : entièrement ou partiellement des pays lusophones, des pays francophones, des pays anglophones. L'Afrique du Nord se rattachant quant à elle au monde arabe et arabophone mais aussi francophone ou anglophone.

Ces lignes de partage linguistique se traduisent par l'appartenance à certains regroupements politiques pilotés par des anciennes puissances coloniales : Francophonie / Sommets France-Afrique / Commonwealth, etc. La question qui se pose est de savoir si ces structures ne constituent pas des éléments de perpétuation de dynamiques anciennes et si elles sont favorables à l'action internationale des pays africains concernés. En effet, la question de la contribution des ces regroupements à la projection internationale de ces pays reste largement posée.

4. Le contexte de la guerre froide

A partir de leurs indépendances, les pays africains ont été largement pris et accaparés par le contexte de la guerre froide. Dans ce cadre géopolitique de tension Est/Ouest, les apparentements et les affiliations idéologiques des dirigeants africains ont conditionné à la fois les capacités d'action des Etats, leurs orientations politiques, économiques et idéologiques ainsi que leur implication dans des luttes qui les dépassaient.

Durant cette période, certains dirigeants africains ont pu tirer un certain profit de ce contexte de la guerre froide. Ce profit a pu être à la fois politique et/ou économique et/ou géostratégique. Mais aussi bien souvent personnel à leur profit, à celui de leur famille, de leurs clients et autres fidèles.

En plus de cadres politiques et idéologiques très exogènes et inadaptés aux caractéristiques intrinsèques des sociétés africaines, et donc en déconnection avec les réalités du terrain, le contexte de la guerre froide a importé en Afrique des grilles de lecture imposées de l'extérieur et ont mené des Etats africains à s'insérer dans des jeux d'alliance où les intérêts véritables des peuples africains n'étaient pas vraiment présents. Le mouvement des non-alignés essaiera d'extraire les pays du Sud, et notamment les pays africains, de ce face-à-face idéologique.

Une fois la guerre froide terminée, les pays africains ont été largement délaissés, pour ne pas dire abandonnés. Cependant la convoitise pour les ressources naturelles des pays africains ne s'est jamais démentie car l'Afrique est riche, notamment de ses ressources.

5. Le développement économique

Les processus issus de la décolonisation ont eu du mal et de la difficulté à mettre en œuvre des processus de développement homogènes et cohérents des pays africains. Une des difficultés majeures a été celle consistant à faire accéder les pays africains à la souveraineté économique et la difficulté à déconnecter les pays africains des relations économiques et commerciales structurées pendant la période coloniale avec les métropoles coloniales.

La dynamique d'autonomisation devait nécessairement prendre un certain temps. L'émergence de nouveaux partenaires économiques et commerciaux a pris plus de temps que prévu et le processus n'est en fait souvent pas terminé. Cependant des recompositions sont en cours avec l'affirmation de nouveaux protagonistes importants et influents sur la scène africaine, dont notamment le Brésil. Nous aurons l'occasion d'y revenir dans la suite de cette présentation. Soulignons que ce processus de la diversification des partenaires est très favorable à l'affirmation économique, commerciale mais aussi politique de l'Afrique contemporaine.

6. Une affirmation politique complexe

L'Afrique (com)prise comme un tout est en fait, nous l'avons déjà vu, une réalité complexe marquée par la multiplicité et la diversité. Cette diversité est une richesse, un atout, un avantage. Mais elle constitue aussi un facteur de difficultés car il est difficile de concilier dans un cadre cohérent une telle variété de situations. Dans ce contexte, l'approche unitaire est incarnée depuis 1963 par l'organisation régionale située à Addis Abeba, l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), devenue en 2002 l'Union africaine (UA). Cette organisation avait pour vocation d'incarner l'idéal de la construction africaine aux lendemains des indépendances. Cela dit, cette réalisation espérée ne s'est pas vraiment concrétisée. Malgré la multiplicité de leurs organes et missions, l'OUA puis l'UA aujourd'hui sont des structures dont la capacité d'action et l'efficacité restent à démontrer. Cela ne veut certainement pas dire que rien n'a été fait. Au contraire. Mais les problèmes de l'Afrique, au niveau politique, économique, social, sanitaire, humanitaire et autres, ont souvent de telles dimensions que l'OUA puis l'UA n'ont pas été en mesure, et n'avaient probablement pas les moyens, pour les résoudre de manière efficace. A cet égard, même l'action de l'ONU s'est souvent avérée insuffisante pour y faire face de manière concrète et décisive.

Il importe d'ailleurs de souligner que la dynamique institutionnelle de l'Afrique contemporaine s'incarne dans plusieurs organisations sous-régionales, plus ou moins efficaces et dynamiques d'ailleurs. Nous pouvons citer notamment (liste non-exhaustive):

- Marché commun de l'Afrique orientale et australe
- Communauté des Etats Sahélo-Saharien
- Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale
- Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
- Communauté de développement de l'Afrique australe
- Union du Maghreb Arabe

Cette action se traduit aussi au niveau bancaire et financier, notamment avec des structures comme la Banque africaine de développement (BAD).

Cependant, malgré de nombreux aspects de progrès, de développement et de dynamisme, l'Afrique, ou du moins certains pays africains souffrent

de nombreux problèmes internes et, par conséquent, de difficultés à agir de manière efficace sur la scène internationale. Ces problèmes et difficultés constituent des éléments de blocage importants pour la pleine émergence de l'Afrique et des pays africains comme protagonistes décisifs sur la scène internationale.

7. Les problèmes de mal-développement et de sous-développement

L'histoire, la société, la culture, l'économie, la politique : ces diverses dimensions ne peuvent être dissociées dans une analyse globale de la situation de l'Afrique. Les problèmes de mal-développement et de sous-développement économique et social rejaillissent et se répercutent sur le fonctionnement des systèmes politiques. En retour, le fonctionnement défectueux et inefficace des systèmes politiques influence la démarche de développement économique. Dans ce contexte, les pays africains sont confrontés à de nombreux défis.

Les pays africains ne sont bien entendu pas les seuls à travers le monde à souffrir de problèmes politiques, économiques, sociaux et éthiques. Ils n'ont pas le monopole de la corruption, du népotisme, de la mauvaise utilisation des fonds publics, du manque de pluralisme, du déficit de démocratie. Les conflits internes (tout comme les différends frontaliers ou les conflits internationaux) existent sur la plupart des continents. Cela dit, ces problèmes, à des degrés divers, existent parfois de manière très accentuée dans plusieurs pays africains. Ces problèmes sont cruciaux à plusieurs titres, d'abord et avant tout parce qu'ils affectent directement le niveau de vie quotidien des populations africaines. Avec des conséquences sérieuses et graves que ce soit dans les domaines de la santé, du logement, de l'éducation, des services sociaux, des transports et de nombreux autres aspects de la vie quotidienne des femmes, des hommes et des enfants africains. De plus, ces problèmes affectent souvent des populations qui sont déjà très fragilisées socialement. Ces problèmes peuvent donc parfois de traduire par des conséquences dramatiques sur les conditions de vie des individus.

Mais ces problèmes sont aussi importants à prendre en considération au niveau de l'action internationale des pays africains. En effet, des situations désorganisées et/ou conflictuelles en interne ne permettent pas aux Etats de développer une politique extérieure solide et crédible.

8. L'Afrique sur la scène internationale

Pour un pays, il n'est pas possible de s'affirmer politiquement et diplomatiquement sur la scène internationale si ce pays n'a pas une situation stable au niveau intérieur. Il est illusoire et naïf de vouloir construire une action extérieure crédible et convaincante dans le cadre d'un contexte interne qui serait fragile ou dégradé.

La politique extérieure est une composante d'un tout général. Un Etat crédible à l'intérieur peut se déployer à l'extérieur de façon crédible. Aucune action internationale ne peut se maintenir sur la durée sans une assise intérieure solide. C'est sans doute là que se trouve une partie de l'explication de la relative discrétion de l'Afrique sur la scène mondiale. Cependant l'Afrique n'est pas absente internationalement. Elle renforce d'ailleurs sa visibilité au fil des années. L'Afrique et les dirigeants africains prennent des initiatives et sont invités dans des forums internationaux influents comme le G20. Parmi d'autres actions, l'initiative du NEPAD/ New Partnership for Africa's Development initiée par plusieurs pays africains a renforcé la visibilité internationale de l'Afrique.

A cet égard, les protagonistes internationaux ont compris l'importance de l'Afrique et ont renforcé leur prise en considération de l'Afrique et des pays africains dans leurs politiques extérieures. Un excellent exemple est le cas du Brésil. Bien entendu notre présence ici à Rio de Janeiro dans le cadre de cette formation pour les diplomates africains organisé par la FUNAG et l'IPRI est très significative à cet égard. En effet, la décision de la Fundaçao Alexandre de Gusmao présidé par l'Ambassadeur Jeronimo Moscardo et de son Instituto de Pesquisa de Relaçoes Internacionais dirigé par l'Ambassadeur Carlos Henrique Cardim est une manifestation importante de l'action très forte mise en oeuvre par le Brésil vis-à-vis de l'Afrique. Cette action a notamment été impulsée par le Président Lula et par le Ministre Celso Amorim.

Cette action du Brésil vous a déjà été décrite et analysée de manière détaillée par des orateurs très compétents sur ces questions. Je me garderai donc bien de vous dire moins bien qu'eux ce qu'ils vous ont déjà exposés de manière très experte. Cependant il est utile de rappeler l'ouverture de nombreuses Ambassades du Brésil en Afrique (15 nouvelles Ambassades depuis 2003), les nombreuses visites en Afrique du Président Lula, du Ministre Celso Amorim et de nombreux importants responsables brésiliens.

Cela se traduit aussi au niveau des chiffres du commerce extérieur brésilien. Ainsi, par exemple, pour ce qui est des exportations brésiliennes vers l'Afrique, elles sont passées de 7,5 milliards de dollars US en 2006 à 9,4 milliards de dollars US en 2009. Au niveau des importations brésiliennes en provenance de l'Afrique, elles sont passées de 9,1 milliards de dollars US en 2006 à 20,7 milliards de dollars US en 2009.

De plus, un de mes collègues à Brasilia m'indiquait récemment qu'il était en train de travailler sur un projet important mis en œuvre par les autorités brésiliennes en coopération avec l'UNESCO afin de renforcer la connaissance de l'histoire de l'Afrique dans les programmes scolaires de l'enseignement secondaire.

Car l'Afrique fait partie intégrante de l'histoire du Brésil comme elle fait partie de l'Histoire du monde. Que ce soit par le biais des périodes tragiques, douloureuses et violentes de la traite esclavagiste qui a concerné le Moyen-Orient, l'Europe et les Amériques. Que ce soit par les épisodes coloniaux, où, il faut aussi le rappeler, des troupes africaines ont participé aux guerres mondiales, notamment la Seconde. Ces troupes africaines ont contribué à la libération de l'Europe et à la défaite du fascisme et du nazisme. Tout comme leurs frères Africains-Américains des États-Unis ont participé dans l'armée américaine à la libération de l'Europe et de l'Asie. L'histoire du monde a été aussi écrite avec le sang des combattants africains.

Pour revenir au contexte international contemporain, il est opportun de dire quelques mots sur l'action vers l'Afrique de quelques autres protagonistes internationaux. Mettons de côté les ex-pays coloniaux comme la Belgique, la France, l'Italie, le Portugal, le Royaume-Uni. Pour ces pays les liens avec l'Afrique relève de l'évidence. Certains liens sont parfois d'ailleurs devenus des contraintes dont il serait opportun de s'émanciper de part et d'autre.

Ce sont plutôt les actions d'autres protagonistes qui sont significatives à prendre en considération car leur insertion est plus récente et révélatrice d'évolutions nouvelles. Des pays aussi divers que les États-Unis, le Canada, le Japon, l'Allemagne, l'Inde, la Chine, la Corée du Sud ou la Turquie renforcent leur présence diplomatique, économique et commerciale en Afrique.

****

L'avenir de l'Afrique est en train de s'écrire devant nous. Ce sont les Africaines et les Africains d'abord qui le construiront. Dans la solidarité, la générosité et l'action concertée. Mais seuls les pays africains ne pourront pas tout entreprendre. Dès lors le soutien de protagonistes externes est indispensable. L'avenir de l'Afrique est encore en gestation. Pour de nombreux pays, 50 ans après les indépendances, de nombreux progrès restent à faire. Mais en s'émancipant des tutelles du passé, avec l'aide de partenaires internationaux diversifiés et solidaires et avec une volonté tournée vers la satisfaction de l'intérêt général, l'avenir de l'Afrique peut être enthousiasmant et fructueux.

Petróleo do Pré-Sal: Considerações Estratégicas sobre o Brasil e a Petrobras[1]

André Garcez Ghirardi

1. Uma descoberta incomum

A sociedade brasileira encontra-se diante de um grande desafio desde novembro de 2007, quando a Petrobras anunciou a descoberta de novas jazidas de petróleo na costa do Brasil. Isto em si não seria incomum já que, nos últimos anos têm sido muitas as descobertas ao largo da costa brasileira, seja na já tradicional área da Bacia de Campos, ou em áreas menos conhecidas do grande público – como o Parque das Baleias na costa do Espírito Santo. Mas o anúncio feito em 2007 nada teve de rotineiro: revelou que a Petrobras tinha descoberto, na Bacia de Santos, estruturas geológicas profundas, sob uma espessa camada de sal, contendo grandes acumulações de petróleo de boa qualidade. Desde então essa estrutura geológica é referida como pré-sal. O volume recuperável de petróleo existente apenas no campo pioneiro Tupi é estimado entre cinco e oito bilhões de barris[2]. Outro campo do pré-sal, o Iara, também na bacia de Santos, tem reservas recuperáveis estimadas de três a quatro bilhões

[1] Conferência proferida no "I Curso para Diplomatas Africanos" da Fundação Alexandre de Gusmão e Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro, 9 de julho de 2010.

[2] Petrobras: 10 perguntas para entender o pré-sal. Disponível em http://www.petrobras.com.br/minisite/presal/pt/perguntas-respostas/.

de barris. Somente essas duas áreas deverão agregar volume suficiente para duplicar a reserva brasileira atual, de 14 bilhões de barris. Poços exploratórios perfurados para testar essa estrutura em outras localidades da costa indicam que essa descoberta na Bacia de Santos é apenas parte de uma extensa acumulação, comprimida sob uma placa de sal formada há milhões de anos, e que se estende pelo litoral brasileiro desde Santa Catarina até o Espírito Santo, numa área com aproximadamente 200 km de largura, e 800 km de comprimento, que equivale aproximadamente à extensão da porção norte-americana do golfo do México.

Durante as décadas de 1950 e 1960, o Brasil esforçou-se para encontrar petróleo em seu território. Acabou por encontrar no mar, a partir da década de 1970, quantidades cada vez maiores, embora o país seguisse muito dependente do petróleo importado. Em 1970 o Brasil importava 60% do petróleo consumido, e essa dependência aumentou, pois em 1979 importava 82%. As descobertas de jazidas de petróleo no mar reduziram gradualmente essa dependência. Mas em 1998 a proporção importada de petróleo consumido era ainda alta, 41%[3].

Ao longo da década de 2000, novas descobertas da Petrobras na costa brasileira agregaram mais reservas até que, a partir de 2006, as reservas desenvolvidas no país passaram a produzir volume suficiente para garantir todo o suprimento doméstico. E desde novembro de 2007, de forma surpreendente, o Brasil se depara com a possibilidade concreta de concluir um ciclo de transformação de mais de 50 anos, no qual passou de importador a autossuficiente e a exportador de petróleo. A produção atual de petróleo da Petrobras no Brasil é de 2 milhões de barris por dia[4]. Espera-se que, até 2020, essa produção seja duplicada, atingindo 4 milhões de barris por dia. Ainda sem conhecer exatamente a extensão do gigantesco potencial de petróleo do pré-sal, a sociedade brasileira avalia suas opções diante dessa situação sem precedentes na história do país.

Mas é preciso cautela porque a simples existência de grandes reservas de recursos naturais exportáveis não significa que esses recursos serão transformados em riqueza e, menos ainda, que essa riqueza será razoavelmente distribuída pela população do país. A história de outros países exportadores de recursos minerais mostra que o petróleo sob a terra

[3] Brasil – Ministério de Minas e Energia – Balanço Energético Nacional 2008, Brasília.

[4] Petrobras – Relatório ao Mercado Financeiro, 1T2010, e cálculos próprios. Disponível em http://www2.petrobras.com.br/ri/spic/bco_arq/RMFUSGAAP1T10.pdf

é apenas riqueza potencial. O desafio diante do Brasil é transformá-lo em riqueza real, é explorar as reservas de petróleo do pré-sal sem prejudicar a competitividade da indústria brasileira, e fazer com que as futuras receitas de exportação de petróleo se distribuam amplamente dentro da população. Para responder a essas indagações, o Brasil procura formular respostas na forma de um novo marco normativo que permita ao mesmo tempo realizar e distribuir a riqueza do petróleo.

2. Perspectivas da demanda: predomínio dos emergentes

Atualmente (em 2010), os combustíveis fósseis suprem 88% da energia primária total usada no mundo: petróleo (33%), carvão (29%), gás natural (24%), hidrelétrica (6%), nuclear (6%)[5]. Hoje o mundo consome aproximadamente 85 milhões de barris de petróleo por dia, ou 31 bilhões de barris por ano.

Com base nas estimativas da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), o crescimento econômico médio anual para os próximos vinte anos seria de 3% para o mundo, mas estaria concentrado principalmente na China (6,3%) e no sudeste asiático (4,7%). O uso de energia em 2030 chegaria a cerca de 16 bilhões de toe, dos atuais 11 bilhões, o que corresponde a uma taxa média de crescimento anual superior a 7%. A maior parte desse crescimento se daria na periferia onde ainda é baixo o uso de energia per capita. Os combustíveis fósseis deverão suprir mais de 80% oferta total. Com isso, estima-se que o consumo diário de petróleo chegará a 105 milhões de barris em 2030. Isto é, daqui a 20 anos, o consumo de petróleo será 25% maior do que é hoje[6].

Conforme sugerem as taxas de crescimento projetadas, haverá importância crescente do consumo nas economias da Ásia e América do Sul. No caso de referência, em que a demanda total vai a 105 MMbpd, o aumento do consumo de petróleo vem essencialmente dos países ditos emergentes. O consumo dos países OCDE cai de 48 MMbpd para 46 MMbpd. A demanda dos emergentes aumenta 23 mbd indo a 56 mbd. A Ásia (China e Índia) responderá por 80% desse aumento[7]. A estabilidade geopolítica continuará a ser um fator fundamental para

[5] BP Statistical Review of World Energy, 2008.
[6] World Oil Outlook 2009. Organization of the Oil Exporting Countries, Vienna, 2009.
[7] OPEC, op. cit.

a indústria petroleira já que cerca de 62% da oferta total (ou cerca de 66 MMbpd em 2030) continuará a trafegar internacionalmente.

O segmento de transporte, e principalmente o transporte individual, continuará a ser a principal fonte do aumento do consumo de petróleo. Nos padrões atuais de demanda, o setor transporte é responsável por quase a metade (46%) de todo o petróleo consumido no mundo[8]. Essa tendência tende a se aprofundar, já que o setor transporte deverá ser responsável por 60% do aumento da demanda por petróleo até 2030. Isso se deve principalmente à propagação do transporte individual por automóvel nos países da Ásia e América Latina. Atualmente, a média de propriedade de carros nos países em desenvolvimento é de apenas 31 per capita, devendo chegar a 87 per capita em 2030[9]. Certamente existe ainda muito espaço para propagação continuada desse tipo de crescimento, se forem consideradas as médias de propriedade de carros de passeio UE, de 434 per capita, e nos EUA, de 540 per capita, enquanto que na América Latina é de 111, no sudeste asiático é 42, e na China é de apenas 18 carros per capita[10].

3. Oferta: pressão adicional sobre os produtores não OPEP

Se forem corretas essas projeções de demanda, isso significa que, em 2030, o mundo precisará de 20 milhões de barris diários adicionais de suprimento. Se a isso for acrescentada a exaustão das reservas atualmente em produção (assumindo uma taxa média de declínio de 5% a.a.), serão necessários mais 55 milhões de barris dia. Ou seja, nos próximos 20 anos terão que ser adicionados cerca de 75 milhões de barris diários de produção.

Essa necessidade adicional de 75 milhões de barris representará pressão adicional sobre todos os produtores e exportadores. A produção adicional virá tanto da OPEP como dos produtores não OPEP fora da OCDE. Atualmente a OPEP produz cerca de 28 MMbpd, o que corresponde a 33% da demanda mundial. A posição que a OPEP ocupará no futuro depende diretamente das premissas de preços. Num cenário de preços relativamente baixos, a participação da OPEP tende a aumentar,

[8] OPEC Monthly Oil report, Organization of the Oil Exporting Countries, November 2009.
[9] OPEC World Oil Outlook, Organization of the Oil Exporting Countries, Vienna, 2009.
[10] Idem, Tabela 2.1.

em vista de seus custos de produção serem menores que os demais, e da exclusão dos produtores de maior custo. Estima-se que, em 2010, o custo de investimento necessário por barril adicional seja da ordem de USD 12 para a OPEP, comparado com uma média de USD 18 nos países em desenvolvimento, e USD 21 na América do Norte. Portanto, um cenário de preços mais altos viabiliza outros produtores não OPEP, e faz com que a OPEP retraia sua participação, de acordo com sua postura tipicamente conservadora. Num cenário de preços médios na faixa de USD 85, as projeções para 2030 são que a OPEP aumente sua participação para 39% do total, e esteja produzindo em torno de 41 MMbpd[11]. Os produtores não OPEP teriam que adicionar 9 MMbpd a sua produção atual, chegando a 65 MMbpd.

Entre os produtores não OPEP, essa pressão de demanda se fará sentir também sobre o Brasil e sobre a Petrobras, já que se espera que o Brasil, juntamente com a Rússia e a região do Mar Cáspio (Cazaquistão), compense a acelerada queda de produção dos países do Mar do Norte, México, Estados Unidos e Canadá[12]. No caso da Petrobras, espera-se que a companhia tenha, a partir de 2020, um excedente exportável de petróleo da ordem de um milhão de barris por dia[13].

4. Investimento: a Petrobras entre as maiores

As necessidades de recursos para desenvolvimento do plano de negócios da Petrobras, inclusive o desenvolvimento do pré-sal, colocam a companhia entre os maiores investidores da indústria petroleira. Ao início de 2009, estimava-se que o investimento de toda a indústria petroleira em exploração e produção seria em média de USD 100 bilhões por ano até 2030, sendo aproximadamente USD 20 bilhões dos produtores da OPEP e USD 80 bilhões dos produtores não OPEP[14]. O plano de investimentos da Petrobras para o período 2009-2013 previa cerca de USD 20 bilhões anuais para exploração e produção, ou seja, 25% do total da indústria e, àquela altura, ainda sem os investimentos necessários para os projetos do pré-sal.

---

[11] World Oil Outlook 2009. Organization of the Oil Exporting Countries. Vienna, 2009.
[12] Idem Tabela 1.12.
[13] Petrobras – Plano de Negócios 2010-2014, em http://www.petrobras.com.br/pt/investidores/
[14] World Oil Outlook 2009. Organization of the Oil Exporting Countries. Vienna, 2009.

Recentemente a Petrobras revelou seu plano de investimentos para o período 2010-2014, que já inclui as demandas do pré-sal. Com isso eleva-se para cerca de USD 24 bilhões a estimativa de investimentos médios anuais em exploração e produção da companhia, sendo 90% desse investimento realizado no Brasil. Do investimento em exploração e produção no Brasil, 18% se destinarão a projetos no pré-sal, e 72% a projetos nas camadas em que a companhia já vinha atuando, acima do pré-sal[15]. Esses volumes de recursos tornam a Petrobras a maior investidora do segmento de exploração e produção em toda a indústria.

A realização desse volume sem precedentes de investimentos exige que a Petrobras tenha uma cuidadosa estratégia de financiamento. Esse cuidado se expressa, primeiramente, nas premissas conservadoras de preços de petróleo para geração de receitas, tomando-se como base um valor médio por barril de USD 78 até 2011, e um valor médio de USD 82 daí em diante, abaixo das projeções mais pessimistas da indústria neste momento. Além dessa premissa conservadora de preços, o cuidado com o financiamento se expressa também na diretriz estratégica de observar com rigor o teto de 35% como limite para alavancagem financeira da companhia[16]. Para respeitar esse limite relativo de endividamento diante das novas necessidades de investimento exigidas pelo pré-sal, a Petrobras fará um aumento de seu capital, através de oferta pública de ações, que deverá ocorrer no segundo semestre de 2010. Nesse processo, a União Federal, na condição de acionista majoritário, pretende aportar cerca de USD 25 bilhões, na forma de direitos a reservas ainda não licitadas do pré-sal (ver item 6, abaixo).

5. Abundância de petróleo: risco de desindustrialização

Apesar da grande promessa que representam, os grande volumes de petróleo recém-descobertos não significam automaticamente uma bonança econômica e financeira para o país. As grandes descobertas do pré-sal podem sim ser benéficas para o Brasil e prover recursos para os investimentos estruturantes de que o país necessita. Mas é preciso cuidado porque, gerida de maneira equivocada, essa mesma reserva

[15] Petrobras – idem.
[16] Petrobras – idem.

pode trazer mais problemas do que soluções. Grandes receitas geradas por exportação de recursos naturais podem causar a retração de outros setores da indústria manufatureira. É muito lembrado o caso da "doença" que teria contribuído para a retração de certos setores industriais na Holanda, em consequência das grandes receitas geradas nas décadas de 1960 e 1970 com exportação de gás natural.

A esse respeito, vale recapitular brevemente as conclusões dos estudos ainda inteiramente atuais e pertinentes feitos por Celso Furtado sobre a Venezuela, e nos quais o autor caracteriza o excesso de divisas como potencial ameaça para o desenvolvimento econômico de um país[17]. Furtado analisa a Venezuela em dois momentos, com intervalo de vinte anos, a primeira em 1954, e a segunda em meados da década de 1970. No início da década de 1950 o mundo estava em plena reconstrução após a Segunda Guerra, e se prenunciava o período mais vigoroso de industrialização apoiada na indústria automobilística. Já se notava claramente o papel central que o petróleo teria nessa estrutura econômica do pós-guerra. Diante dessa perspectiva, Furtado via descortinar-se um futuro de grande riqueza e desenvolvimento para a Venezuela, e considerava provável a transformação da Venezuela numa ilha de prosperidade em meio à relativa pobreza de seus vizinhos sul-americanos. Vinte anos mais tarde, já depois do primeiro choque de preços de petróleo em 1973, Furtado constata que aquele futuro promissor não se havia concretizado, e que o crescimento das receitas de exportação de petróleo não havia gerado modificações estruturais na estrutura produtiva venezuelana. Isso porque, em retrospectiva, fica claro que a formação de capital fixo depende fortemente da forma como o excedente de divisas de exportação entra na economia a partir do setor público. Ou seja, que além dos investimentos em infraestrutura pelo poder público, o crescimento sustentado requer que as receitas de exportação sejam também direcionadas para criar novas linhas de produção, e que essas inovações sejam feitas por uma classe empresarial dinâmica. Em sua avaliação da experiência venezuelana, Furtado alerta principalmente para o perigo que representam as obras de infraestrutura que não geram receitas para sua própria manutenção, e que são feitas sem ligação com

[17] Furtado, Celso – **Ensaios sobre a Venezuela: Subdesenvolvimento com Abundância de Divisas. Editora Contraponto**, Rio de Janeiro, 2008.

outros setores de atividade que possam usar essa infraestrutura como fator de geração de riqueza. Na ausência de geração de receitas próprias, a manutenção dos investimentos de infraestrutura passa a ser um ônus insustentável para as finanças públicas. Os estudos de Furtado constatam que a falta de investimento adequado na diversificação da estrutura de produção, associada ao aumento da renda real da população, levaram a sociedade venezuelana a uma condição em que o consumo interno superou amplamente a produção interna, pois o câmbio sobrevalorizado pelo forte ingresso de divisas petroleiras desestimulou o investimento em atividades produtivas internas, notadamente o investimento na produção de bens de consumo. Finalmente, Furtado constata que o principal fator limitativo para implantação exitosa de uma estratégia de desenvolvimento na Venezuela foi a carência de profissionais capacitados, e alerta para a necessidade de antecipar essa limitação, já que a capacitação de pessoas requer tempo e qualidade de ensino. Esse alerta se aplica inteiramente ao Brasil de hoje, diante das possibilidades do pré-sal.

A propósito do risco de desindustrialização, vale ainda registrar dois elementos da estratégia comercial dos EUA no final do XIX e início do XX, resgatados numa leitura histórica recente. Àquela época, ao se estabelecer como novo poder hegemônico mundial em substituição a Grã-Bretanha, os EUA fecharam o acesso ao país para bens de consumo estrangeiros e, por outro lado, abriram as portas para entrada de capital produtivo e recursos humanos qualificados vindos do exterior[18]. Apesar das reconhecidas limitações das comparações entre países, principalmente em momentos distintos da história, as premissas dessa estratégia parecem ser claramente relevantes na reflexão sobre o presente contexto.

Apesar dos problemas recorrentes na história de países exportadores de recursos naturais, existem também casos de sucesso na gestão de grandes jazidas petroleiras. Um dos exemplos mais citados é o da Noruega, onde foi criado um fundo capitalizado pela parcela de participação governamental nas receitas do petróleo extraído do Mar do Norte. As receitas desse fundo somente ingressam no país para financiar investimentos definidos conforme uma política industrial, e direcionado para setores selecionados. Com isso tem sido evitado o efeito nocivo que

[18] Arrighi, Giovanni – **The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of Our Times**, Verso, 1994.

o crescimento acelerado das receitas por exportações de petróleo pode ter sobre a estrutura produtiva do país. É com inspiração nesse tipo de exemplo bem sucedido, e com o cuidado de evitar os riscos inerentes à grande exportação de petróleo que o governo brasileiro se empenhou para delinear uma estratégia adequada que permita adensar a cadeia produtiva e manter a competitividade da indústria brasileira.

6. Respostas do Brasil aos desafios: ajustes do arcabouço normativo

A norma que o Brasil tem hoje para a indústria do petróleo foi criada para uma condição muito distinta da presente. Em 1998, quando entrou em vigor o marco normativo atual, o Brasil ainda importava 41% do petróleo necessário para abastecer o mercado doméstico. Ao longo da década de 1980 foi esse o calcanhar de Aquiles de nossa balança comercial, pois só as compras de petróleo representavam 40% do total de nossas importações. Os aumentos do preço do petróleo impunham sacrifício imediato no saldo da conta corrente brasileira. O marco legal existente é fruto dessa época em que era preciso encontrar reservas o quanto antes num ambiente de preços baixos, alto risco geológico e, uma vez encontradas, desenvolvê-las rapidamente. Aos poucos o Brasil evoluiu para uma situação que hoje é radicalmente distinta: já se produz volume suficiente para abastecer o mercado brasileiro, os preços internacionais são altos, e as informações disponíveis até o momento mostram ser relativamente baixo o risco geológico na camada do pré-sal.

Diante dessa condição sem precedentes, em julho de 2008 o Presidente da República instituiu uma Comissão Interministerial para estudar propostas de mudanças no marco normativo para a exploração das reservas de petróleo da camada pré-sal. A Comissão foi coordenada pelo ministro de Minas e Energia, e integrada também pelos ministros da Casa Civil, do Planejamento, da Fazenda, e pelos presidentes da Petrobras, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e da Agência Nacional de Petróleo (ANP). Em julho de 2009 a Comissão apresentou suas propostas que, uma vez aprovadas pelo Presidente, foram encaminhadas ao Congresso Nacional, na forma de quatro projetos de lei[19].

[19] Ao longo de sua tramitação no Congresso, alguns desses projetos de lei foram agrupados.

O primeiro deles (PL 5938/09) propõe acrescentar a modalidade Partilha de Produção aos tipos de contratos previstos na Constituição para a exploração de petróleo. Sob esse tipo de contrato, o produto da lavra é propriedade do Estado, enquanto que no contrato de concessão o petróleo extraído é de propriedade do concessionário. Embora não seja usada no Brasil, essa é a modalidade mais frequentemente adotada nos países produtores de petróleo. A principal motivação para introduzir essa nova modalidade na lei brasileira é a constatação de que o risco geológico é significativamente menor no pré-sal. No cluster da Bacia de Santos houve sucesso em 10 dos 10 poços perfurados (100% de sucesso). No pré-sal como um todo, houve sucesso em 41 de 47 poços perfurados (87% de sucesso). Essa informação sustenta o argumento de que o risco exploratório no pré-sal é muito menor do que a média mundial da indústria, em torno de 20%. Além do menor risco exploratório, são altos os volumes estimados: Tupi 5 a 8 bilhões de barris; Iara de 3 a 4 bilhões de barris. Dado o menor risco exploratório, os altos volumes estimados, e o alto valor do petróleo encontrado (28 a 31° API), evidenciou-se necessidade de maior controle e participação da União nos contratos. Os trabalhos da Comissão Interministerial revelaram também que seria insuficiente fazer adaptações à lei vigente como, por exemplo, o simples aumento de participações especiais, já que uma adaptação desse tipo não alcançaria pontos estratégicos, tais como o controle sobre a comercialização do petróleo, e a política de compras de equipamentos.

Sob o regime de partilha, as contratações poderão ser feitas por adjudicação direta, ou por leilão. Quando houver leilão, o critério essencial de competição será a oferta de parcela de participação da União nos lucros do empreendimento. A Petrobras será operadora em todos os blocos do pré-sal, e nessa condição deverá ter participação mínima de 30% (como já ocorre sob o regime de concessão). Essa decisão baseou-se no fato de que foi a Petrobras quem descobriu o pré-sal e que, além disso, a companhia tem comprovada capacidade técnica, sendo hoje a maior operadora mundial em águas profundas.

A modalidade de partilha de produção será adotada para o pré-sal e outras áreas que venham a ser consideradas estratégicas pelo Conselho

---

Aqui são apresentados na forma em que foram inicialmente encaminhados à Câmara dos Deputados. Disponíveis em http://www.camara.gov.br/internet/sileg/

Nacional de Política Energética. Para áreas que não se enquadrem nesse critério, o regime de concessão permanece vigente, bem como permanecem válidos os contratos de concessão já existentes.

O segundo projeto (PL 5939/09) cria a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – PETROSAL, e responde à necessidade de gestão dos contratos de partilha de produção. A criação dessa empresa de regime jurídico privado torna-se necessária devido à natureza dos contratos de partilha: neles a companhia contratada assume totalmente os custos e o investimento e, em caso de descoberta comercial, é ressarcida com parte da produção de petróleo e gás. A PETROSAL terá a função de avaliar os aspectos técnicos e econômicos dos planos de exploração e desenvolvimento propostos para o pré-sal, e sujeito à aprovação pela ANP. A PETROSAL representará a União como parte do consórcio formado para exploração das áreas estratégicas, e fará parte do comitê operacional que administra cada empreendimento.

O terceiro projeto (PL 5940/09) cria um fundo, o Fundo Social, como instrumento de gestão das receitas geradas pela exploração do pré-sal. O Fundo se faz necessário na medida em que essas receitas são de natureza diferente das receitas usuais do Estado por pelo menos três razões. Primeiro, são receitas geradas com a venda de um recurso natural não renovável. Em segundo lugar, são receitas voláteis, em virtude da grande flutuação a que estão tipicamente sujeitas as cotações internacionais de petróleo: a crise financeira mundial de 2008/2009 mostrou claramente que, no mercado atual, os preços de petróleo são fortemente influenciados pela participação de agentes não comerciais que compram e vendem tanto em mercados futuros regulados, como em operações não reguladas *over-the-counter*[20]. Ou seja, a demanda física influencia a formação dos preços, mas não é a única nem necessariamente a maior força que determina os preços. A realidade da crise financeira deixou patente que o hoje o petróleo, além de insumo produtivo, é um ativo financeiro sujeito a ações especulativas, o que, além de influenciar o nível de preços, também aumenta consideravelmente a volatilidade dos preços, devido à possibilidade de movimentações instantâneas que envolvem grandes volumes. Em terceiro lugar, é importante reafirmar que são receitas que implicam no ingresso de grandes volumes de moeda

[20] World Oil Outlook 2009. Organization of the Oil Exporting Countries. Vienna, 2009, p. 21.

estrangeira, e cujo ingresso no país deve ocorrer de forma planejada. O Fundo será capitalizado com os recursos gerados pela parcela do valor do bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção, e pela parcela da União nos royalties dos contratos de partilha de produção, além da receita advinda da comercialização do petróleo e do gás natural e dos resultados de aplicações financeiras dos recursos do Fundo. O Fundo será gerido por um Comitê Gestor que terá participação dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, e do Banco Central do Brasil. Caberá a esse Comitê definir diretrizes para a destinação anual de recursos, a rentabilidade mínima esperada nas aplicações financeiras, o tipo e nível de risco aceitável nos investimentos, e a parcela de recursos a serem investidos no exterior para assegurar a estabilidade cambial, e outras regras prudenciais. Os recursos se destinarão a projetos de combate à pobreza, de educação, de ciência e tecnologia, e de sustentabilidade ambiental. A estratégia do Fundo será definida por um Conselho, com participação de representantes da sociedade civil.

Finalmente, o quarto projeto (PL 5941/09) autoriza a União a ceder à Petrobras sem licitação, mas mediante pagamento (cessão onerosa), o exercício das atividades de lavra de petróleo que são competência constitucional da União numa área contendo até o limite máximo de 5 bilhões de barris de petróleo. Com isso são criadas as condições para que a União, na qualidade de acionista controlador, use seus direitos sobre áreas não licitadas do pré-sal para fazer um aporte de capital na Petrobras. Estão em curso neste momento estudos para estimar os volumes contidos nas áreas a serem cedidas, e para determinar o valor a ser atribuído a esse petróleo ainda no subsolo. Espera-se que a operação de capitalização ocorra até setembro de 2010. Na hipótese de ser da ordem de USD 5 por barril o valor de mercado, o aporte da União na Petrobras seria da ordem de USD 25 bilhões. Como referência, considere-se que em 02 de julho de 2010 o valor de mercado da companhia encerrou o pregão em cerca de USD 143 bilhões[21]. Com esse aporte, a participação da União no capital total da Petrobras poderá aumentar ou não, a depender do aporte que venha a ser feito pelos demais acionistas. Com o aumento de capital lastreado na cessão onerosa, a Petrobras poderá contratar o financiamento necessário para executar seu ambicioso programa

[21] Disponível em http://www.bloomberg.com/apps/quote?ticker=PBR:US

de investimentos, e manter-se dentro do limite máximo de endividamento de 35%, prescrito pelo Plano Estratégico da companhia.

7. Mudança de contratos: balança de poder entre NOC[22] e IOC[23]

Uma das principais diferenças estratégicas entre a situação presente da indústria do petróleo quando comparada à das turbulências de 25 anos atrás, época do último choque de preços, reside exatamente na distribuição dos direitos de acesso a reservas. Direito que se reflete no tipo de contratos praticados na indústria.

Hoje cerca de 80% das reservas de petróleo estão nas mãos de NOC, enquanto que na década de 1980 as IOC tinham controle sobre a maior parte das reservas. Das atuais reservas comerciais existentes de 1,2 trilhões de barris, apenas 45% têm alguma forma de participação das IOC[24] em seu desenvolvimento, e essa parcela tende a se reduzir ainda mais. Dessas reservas, 75% estão com países da OPEP, sendo que 65% nos seis maiores: Arábia Saudita, Irã, Iraque, Emirados, e Venezuela. Além disso, 10% estão na antiga União Soviética, outros 10%, na OCDE (Noruega e Reino Unido). Estima-se que apenas 7% do total de reservas existentes estejam livremente acessíveis para as IOC.

Depois da expansão das IOC ao longo da década de 1990, associada à reestruturação da indústria nos países endividados através da segmentação e venda das empresas estatais (NOC), a situação reverteu-se. A partir das crises financeiras do período 1997-2001, e na presença de preços em rápida ascensão, principalmente a partir de 2003, os Estados nacionais perceberam a oportunidade de obter grandes receitas adicionais com a indústria do petróleo, caso fosse recuperado pelo Estado o direito de acesso às reservas que em muitos casos pertencia às IOC, sob regime de concessão. A partir daí mudaram diversos marcos regulatórios nacionais, e os tipos de contratos praticados.

Os contratos de concessão têm sido frequentemente mudados para contratos de produção compartilhada com escala móvel de participação

---

[22] NOC – National Oil Companies, ou Companhias Petroleiras Nacionais (Estatais).

[23] IOC – International Oil Companies, ou companhias Petroleiras Internacionais, tais como Exxon, Shell, BP, Conoco.

[24] Wood McKenzie – *Government take: comparing the attractiveness and stability of global fiscal terms*. Junho de 2007.

nos resultados, o que muitas vezes aproxima o operador da posição de prestador de serviço, na medida em que atua com taxa de retorno regulada. As IOC, que são as operadoras em grande parte desses contratos alterados, reclamam por estabilidade de regime regulatório e respeito aos contratos vigentes. Não obstante, o que se vê é o oposto disso: os Estados mudam o marco regulatório para recuperar para as NOC o direito de acesso às reservas, e determinam a renegociação compulsória dos contratos de exploração e produção. A perspectiva é de que, no médio prazo, a maior parte da produção mundial de petróleo seja controlada pelas NOC da Arábia Saudita, Irã, Iraque, Emirados Árabes e Rússia.

Em virtude dessa declinante posição em reservas, está em curso um reposicionamento estratégico por parte das IOC, que passam a buscar outras fontes de receita, especificamente através de três segmentos estratégicos: tecnologia, capacidade gerencial, e financiamento. As IOC são, tradicionalmente, empresas integradas: atuam tanto no segmento de exploração e produção do petróleo bruto, como no refino e produção dos derivados de petróleo, e às vezes – embora cada vez menos – na distribuição, isto é, na venda desses produtos ao varejo. Esse tipo de estrutura é usual entre as grandes empresas porque a presença simultânea nos segmentos de produção e de refino dá a elas uma proteção natural contra as oscilações de preço típicas do comércio de petróleo, e permite às companhias manter um fluxo de receita mais estável do que teriam se fossem desintegradas, porque os resultados dos dois grandes segmentos frequentemente se compensam no sentido de suas variações. Portanto, o funcionamento da estrutura integrada pressupõe que a empresa tenha posições consolidadas junto ao centro produtor (direito de acesso a reservas), e junto ao centro consumidor (capacidade própria de refino).

Embora o movimento seja claro, há obstáculos estruturais para a atuação das NOC. Ocorre que muitas das NOC são desintegradas: têm controle sobre as reservas, mas capacidade insuficiente de refino, principalmente fora de seus países, e junto aos principais centros consumidores. Além disso, várias NOC carecem também de suficiente capacitação gerencial para a execução e operação de grandes projetos que envolvam sistemas complexos de produção. Uma terceira fragilidade frequente nas NOC é a dificuldade de acesso a mercados de capital, decorrente de práticas de gestão e governança que muitas vezes dificultam a divulgação da informação na qualidade e nos tempos necessários para

ter acesso ao mercado internacional de capitais[25]. A Petrobras é uma exceção nesse contexto, pois é integrada, conta com quadros capacitados, e tem seus títulos negociados com grande liquidez.

8. Implicações estratégicas para a Petrobras

A partir desses três temas (preços, acesso a reservas, e relação NOC/IOC), podem-se formular algumas considerações sobre a estratégia de atuação da Petrobras. A Petrobras é uma exceção no relacionamento de IOC e NOC. Isso porque, embora seja controlada pelo Estado brasileiro, a Petrobras tem perfil atípico como empresa com relação à maior parte das NOC. Em comum com as outras NOC, a Petrobras tem reservas abundantes em seu país de origem, principalmente desde o anúncio da descoberta do pré-sal em novembro de 2007. Após as descobertas iniciais do pré-sal, torna-se real a possibilidade de que a Petrobras venha a ser uma grande exportadora de petróleo, como a maioria das NOC. Mas, diferentemente da maioria das NOC, a Petrobras dispõe também do conhecimento tecnológico necessário para explorar e desenvolver suas reservas, bem como da capacidade de engenharia para gerir projetos complexos, e também do acesso ao mercado financeiro internacional, graças ao modelo de gestão que adota como sociedade de capital aberto.

A perspectiva de que a companhia venha a ser a operadora única do pré-sal, obriga a uma revisão da estratégia de associação com outras empresas. Essa revisão seria necessária ainda que a ação da Petrobras no pré-sal se limitasse aos descobrimentos já anunciados (o "núcleo" composto por Tupi, Carioca, e Júpiter). Do ponto de vista do posicionamento internacional, a descoberta do pré-sal obriga a Petrobras a rever sua estratégia, já que a formulação existente está fundamentada na necessidade de sair do Brasil para garantir suficiente suprimento futuro de petróleo para abastecer as refinarias brasileiras. Coerente com essa visão, no plano estratégico 2010-2014 foi reduzido de USD 15 bilhões para USD 11 bilhões o investimento fora do Brasil[26].

---

[25] Exemplo recente é a decisão da PDVSA de retirar da SEC o arquivamento de informações sobre o desempenho da companhia, informações que são necessárias para acessar o mercado de capitais em operações tradicionais de captação, sem prenda de garantias reais (ditas operações plain vanilla).

[26] Petrobras – Plano de Negócios 2010-2014, em http://www.petrobras.com.br/pt/investidores/

A decisão de reduzir investimento no exterior significa que haverá oportunidades para a Petrobras, a possibilidade de oferecer maior abertura em parceria com outras companhias em áreas já conhecidas ou declinantes ou de maior risco, e que tenham perdido importância em vista dos novos descobrimentos. Essa possibilidade será maior na medida em que houver negócios que permitam reduzir a presença da companhia em compromissos de exploração e produção fora da Bacia do Atlântico, nos quais a Petrobras tenha entrado em decorrência da estratégia vigente até o momento para expansão de reservas: exemplo típico são posições no Oriente Médio, e nas regiões do Mar Negro e Mar Cáspio.

Apesar da redução do investimento, a Petrobras manterá a consolidação e fortalecimento de mercados estratégicos para a companhia. Nesta categoria estão incluídos a América do Sul e o Golfo do México. A presença na América do Sul tem um caráter estratégico próprio para a Petrobras. Diferentemente das outras NOC, cuja receita se realiza majoritariamente com vendas no exterior, a Petrobras realiza no próprio país de origem 62% de suas vendas em volume de petróleo e derivados[27]. Neste sentido, a Petrobras é, mais do que qualquer outra NOC, uma empresa nacional, e precisa posicionar-se seletivamente nos segmentos mais favoráveis nos países vizinhos, ainda que com poucas perspectivas de novas reservas significativas. Sob essa visão, permanecem consistentes a presença da companhia na Argentina, Paraguai, Uruguai, e Chile. Adicionalmente, e a despeito da atual instabilidade do marco regulatório na região, é importante manter posições estratégicas de nos países onde existem perspectivas reais de reservas de médio e grande porte. Nesse sentido permanece consistente a presença na Bolívia, Venezuela, Peru, Colômbia, e Equador. Dada a instabilidade regulatória da região, e o redirecionamento dos investimentos para o Brasil, interessa à Petrobras buscar associações com outras companhias nos outros países da região, principalmente as NOC locais.

O Golfo do México permanece uma área de foco estratégico. Por um lado, oportunidades de exploração e produção no mar do Golfo, complementam a longa experiência que a companhia tem com suas operações na costa do Brasil. Por outro lado, a perspectiva de produzir

[27] Petrobras – Relatório ao Mercado Financeiro, 1T2010, e cálculos próprios. Em http://www2.petrobras.com.br/ri/spic/bco_arq/RMFUSGAAP1T10.pdf

excedentes exportáveis de petróleo e derivados torna importante o acesso ao mercado norte-americano, principalmente tendo em vista que a Petrobras é proprietária de uma refinaria com capacidade de 100 mil barris por dia, em Pasadena, no Texas. Permanece também o interessa da Petrobras manter posições de exploração e produção na margem africana do Atlântico, principalmente ao se considerar que existem naquela região formações geológicas semelhantes às do pré-sal no Brasil.

Podem existir ainda oportunidades estratégicas em países onde a Petrobras pode valer-se de vantagens comparativas política e cultural para consolidar uma esfera de influência e, portanto, seu poder de negociação mundial junto a sócios e fornecedores da indústria. Nessa vertente há dois grupos de países: um grupo inclui América Central e Caribe, e outro é formado pelos países (ex-colônias) de língua portuguesa. Nessa linha de oportunidades tem peso importante a natureza estatal da Petrobras[28], enquanto empresa criada, desenvolvida e sediada numa ex-colônia de língua portuguesa que, devido a dispor também de tecnologia, gestão, e financiamento, pode atuar como instrumento promotor de desenvolvimento das empresas petroleiras nacionais no âmbito das ex-colônias ibéricas, em projetos que fortaleçam a posição da Petrobras dentro da indústria. Na esfera de América Central e Caribe existe o laço da herança comum latina, reforçado pela presença da Petrobras em países hispânicos sul-americanos. Sob essa óptica são consistentes as atuais oportunidades de negócio relativamente menores de exploração de petróleo em Cuba, e os contratos de fornecimento de GNL (gás natural liquefeito) com Trinidad e Tobago. Em todas as iniciativas de investimento nesse grupo América Central e Caribe interessam parcerias com as estatais locais. Já as ex-colônias de língua portuguesa, pela sua localização, oferecem oportunidades de negócios de grande porte em exploração. Sob essa visão, é consistente a posição da Petrobras em Angola, onde ocorrem grandes acumulações de petróleo, e com quem o Brasil compartilha a condição de ex-colônia portuguesa.

Em síntese, a descoberta de grandes volumes de petróleo no pré-sal da costa brasileira redirecionou para o Brasil grande parte dos investimentos

[28] No momento atual, a natureza estatal da companhia é, de fato, uma vantagem competitiva, e não só na América Latina. Como exemplo prático, em 21 de julho de 2008, o Presidente da Federação Russa, Dmitri Medvedev sancionou lei que restringe às empresas estatais a exploração e produção de petróleo e gás na plataforma continental da Rússia.

que vinham sendo feitos em outros países, como forma de agregar novas reservas. Neste momento, o desafio da Petrobras deixa de ser a expansão de reservas no exterior, e passa a ser a mobilização de suficientes recursos humanos e financeiros para viabilizar o desenvolvimento do petróleo em território brasileiro. Isso significa, sim, uma redução considerável nos investimentos no exterior. Mas não significa a saída por completo da Petrobras de suas posições fora do Brasil. Pelo contrário, a perspectiva de tornar-se exportadora de petróleo e derivados requer que a companhia tenha posições nos mercados-alvo, notadamente o norte-americano. Além disso, a importância do mercado brasileiro para a companhia requer que a Petrobras se faça presente junto aos principais polos de atividade da indústria petroleira na América do Sul.

A Integração da América do Sul, a África e a Ordem Mundial Multipolar

Antonio José Ferreira Simões[1]

1. Introdução

Pensar o futuro do Brasil hoje requer refletir sobre o futuro e os desafios da América do Sul em seu conjunto. Da mesma forma, fica cada vez mais difícil ter uma compreensão correta de tais desafios se não percebermos que eles não dizem respeito apenas ao Brasil e à América do Sul, mas afetam também outros povos e regiões que compartilham o interesse e a necessidade de construir uma ordem global multipolar. O fato de ter, objetivamente, interesses comuns não se traduz necessariamente em ação coletiva para alcançá-los, como nossa história comprova. Isso vale tanto para cada país individualmente quanto para regiões inteiras. Na América do Sul, a história da colonização e boa parte da vida independente de suas Nações demonstraram a força da velha estratégia de *divide et imperia*. Esse mesmo padrão foi utilizado com igual êxito, do ponto de vista dos dominantes, na colonização da África e no processo que ficou conhecido como "corrida à África", entre o final do século XIX

[1] Subsecretário-Geral da América do Sul, Central e do Caribe do Ministério das Relações Exteriores. Embaixador do Brasil em Caracas (2008-2010), Diretor do Departamento de Energia (2006-2008) e Secretário de Planejamento Diplomático (2005-2006) do MRE.

e a Primeira Guerra Mundial, em que o continente africano foi "fatiado" pelas potências europeias.

Por que é importante evocar esse passado e o flagelo comum dos sul-americanos e africanos em um artigo sobre a integração da América do Sul hoje? Em primeiro lugar, porque o que somos hoje é resultado, em grande medida, de processos históricos que não tiveram início ontem, mas possuem raízes mais profundas e continuam condicionando nossa forma de pensar e agir. Em segundo lugar, porque a evocação da história de agruras, sofrimentos e desilusões comuns é um exercício útil para quem se lança na empreitada, como fazem atualmente sul-americanos e africanos, de buscar o caminho seguro para seu desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, o olhar sobre o passado ilumina os desafios que ainda hoje enfrentamos e orienta a construção de um futuro diferente e melhor. Como dizia o escritor George Santayana, num aforismo que se tornou lugar comum, "aqueles que não podem (ou são incapazes) de lembrar o passado, estão condenados a repeti-lo". E, finalmente, porque as histórias da América do Sul e da África possuem características comuns e pontos de confluência e influência mútua que devem ser levados em conta como elementos que, se bem utilizados, são capazes de gerar mais cooperação e concertação na construção de uma ordem internacional mais justa e democrática.

Qual seria o principal desafio comum que enfrentam hoje sul-americanos, africanos e outros povos da chamada periferia do sistema econômico e político internacional? A resposta não é tão difícil de enunciar na teoria, embora seja muito mais complexa sua realização prática. Ela consiste na ruptura com o padrão histórico de fragmentação, desunião e rivalidades. E isso se faz, para usar a linguagem diplomática, pelo adensamento das relações bilaterais entre países vizinhos, pelo fortalecimento da integração regional e pela criação de arranjos cooperativos inter-regionais. A dificuldade de passar da identificação de interesses e desafios comuns – em áreas como desenvolvimento econômico, geração de renda e emprego, melhoria da infraestrutura e acesso universal a serviços básicos de saúde e educação, entre outras – em efetiva cooperação pode ter muitas explicações, inclusive a limitação de recursos e a fragilidade institucional de muitos países.

Essas vulnerabilidades, contudo, foram por muito tempo a justificativa preferida para perpetuar uma relação de distância com os

vizinhos e países do chamado mundo em desenvolvimento. O raciocínio, muitas vezes estimulado de fora, seguia a lógica da fragmentação: aquele que compartilha minha condição, por ser tão frágil quanto eu, não pode oferecer nada que me permita sair dessa condição e trilhar um caminho distinto. A semelhança, portanto, tendia a ser razão adicional para a não cooperação. Dessa forma, esses países tiveram de lidar não somente com a herança palpável da colonização e da dependência externa, refletidos nos desafios acima referidos, mas também com a colonização de mentes e espíritos. Às dificuldades materiais se somava, portanto, um esquema mental que impedia encarar os que compartilhavam os mesmos desafios como parceiros na busca de alternativas para o progresso econômico e social. Ao contrário, os semelhantes eram vistos como rivais na disputa pela atenção dos mais desenvolvidos. A regra, por muito tempo, consistiu em buscar essa alternativa de desenvolvimento junto aos países centrais, como parte de uma estratégia exclusivista de vinculação que subordinava os respectivos projetos nacionais às prioridades ditadas pelos mais fortes e poderosos.

Essa descrição corresponde, "*grosso modo*", a um traço estrutural das relações internacionais desde o período colonial até muito recentemente. Ainda hoje lutamos para superar resquícios do velho esquema mental, para neutralizar a colonização das mentes e espíritos, de modo a abrir uma nova avenida que possa gerar desenvolvimento autêntico, baseado nas reais necessidade e interesses das regiões e povos historicamente marginalizados. Dito de outro modo, nosso principal desafio hoje, como parte do mundo em desenvolvimento e apesar de todas as diferenças culturais e particularidades que possam existir entre os países que compartilham essa condição, é produzir uma ruptura com os padrões de dominação do passado, transformando interesses objetivos compartilhados em ação coletiva para a transformação da ordem internacional no sentido da multipolaridade, única forma de assegurar o estabelecimento de regras globais mais justas e democráticas nos campos político e econômico que ajudem a reforçar os esforços nacionais e regionais para alcançar o desenvolvimento econômico e a justiça social.

Este artigo terá como pano de fundo este e outros desafios comuns dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, buscará lançar luzes sobre o processo de integração sul-americana, com a preocupação de refletir sobre as oportunidades que o processo engendra. Minha intenção é

fornecer uma visão geral das linhas de força estruturais do processo histórico que vai da colonização até a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), buscando ressaltar a essência desse processo mais do que fatos isolados. Além disso, buscarei dar alguns exemplos recentes de formação de uma vontade coletiva na região sul-americana que já está dando frutos em termos de ações concretas de cooperação, o que pode ter caráter exemplar no esforço de reproduzir experiências e boas práticas de cooperação sul-sul. Ao final, colocarei em perspectiva a experiência de integração da América do Sul como ativo fundamental no fortalecimento da cooperação com outras regiões do mundo em desenvolvimento, em particular a África, na luta por uma ordem mundial mais democrática.

2. Um pouco de história: desintegração e integração da América do Sul

A maioria dos países sul-americanos está completando 200 anos de independência. O Bicentenário da ruptura dos laços com a Coroa Espanhola é também um momento de reflexão sobre os rumos de cada Nação e, não menos importante, do grande sonho de integração de Bolívar, o Libertador de vários desses países. Boa parte dessa história de 200 anos mostra, porém, que, em vez de construir a integração entre vizinhos e irmãos, o que prevaleceu foi a lógica da fragmentação. No lugar da união, a intolerância do colonizador perpetuou-se em guerras fratricidas, na busca de interesses regionais ditados por chefes de guerra e caudilhos preocupados em assenhorear-se de nacos dos antigos domínios espanhóis. O Brasil seguiu outro caminho ao assegurar sua unidade, talvez em função da colonização portuguesa, tida como relativamente mais tolerante com poderes regionais. Mas também o Brasil mimetizou a rivalidade entre as novas Nações da região, acentuando as diferenças em relação aos vizinhos pela peculiaridade de ser um Império rodeado de Repúblicas e possuir língua e cultura próprias.

Antes da chegada do colonizador ao continente americano, civilizações importantes haviam florescido na região. A civilização asteca ocupava o território do atual México, juntamente com os Maias, fixados nas regiões da América Central. Os Incas, por sua vez, espalhavam-se pelas regiões ao longo da Cordilheira dos Andes. Essas

civilizações tinham uma avançada organização política, econômica e social. Além disso, habitavam a região um sem número de povos indígenas que também sofreram, com a colonização, um processo de expropriação, espoliação, escravização e morte. Milhões de indígenas morreram vítimas da agressão e, sobretudo, de doenças trazidas pelo homem branco. Processo em tudo parecido com o que caracterizou a colonização da África, em que, em nome da uma suposta missão civilizadora, o colonizador destroçou as formas tradicionais de organização social, explorou as riquezas e dizimou a população. A ideologia etnocêntrica serviu para justificar as atrocidades. Conforme antecipou Michel de Montaigne, em seus Ensaios, "cada um chama de barbárie aquilo que não é parte de seus usos e costumes" (*"chacun appelle barbarie ce qui n'est pas de son usage"*).

No caso dos sul-americanos, o padrão de fragmentação herdado da colonização e da rivalidade ibérica criou um paradoxo. A tão concreta proximidade geográfica, um fato da natureza, transmutou-se, pelo efeito da cosmovisão prevalecente, em distância política e em rivalidade diplomática. A lógica da competição entre os países da região explica, em grande medida, por que ainda hoje somos tão carentes de rodovias, ferrovias, túneis e conexões marítimas e aéreas entre nossos países. Se o vizinho é visto como um competidor ou um rival, a desconfiança exige limitar os contatos, criar barreiras para contê-los. Afinal, seguindo esse raciocínio, por que deveríamos construir uma ponte na fronteira se isso pode facilitar um eventual movimento de tropas invasoras?

Como superar essa visão equivocada? Não existem respostas fáceis, mas as relações Brasil/Argentina podem oferecer algumas pistas. A lógica da rivalidade só foi superada quando se afirmou a consciência de que ganharíamos muito mais juntos do que separados. E isso não ocorreu apenas pela visão dos líderes políticos, ainda que os Presidentes Alfonsín e Sarney, em meados da década de 1980, tenham tido um papel central nessa aproximação. O fator que explica a ruptura com o passado de rivalidade e a busca de um futuro de amizade e integração é a democracia. Apenas quando as sociedades puderam expressar-se livremente, quando as respectivas sociedades civis passaram a influir sobre os destinos de seus países, foi possível deixar de lado os vetustos preconceitos derivados de uma geopolítica míope. Apenas então os dois países lançaram-se em um projeto de integração cuja base é o reconhecimento de que unidos somos

mais fortes e mais capazes de alcançar o desenvolvimento econômico e social.

Para que a integração sul-americana tenha futuro, e tudo indica que terá, é preciso envolver as sociedades, torná-las partícipes de um processo de mudança de mentalidade que ajude a sepultar a visão do outro como uma ameaça. A legitimidade é chave para que a fragmentação dê lugar à integração. E a legitimidade é obtida por meio de um processo que seja reconhecido como mais favorável aos interesses e aspirações das populações. Não há dúvida de que há enormes desafios no caminho que levará à mudança de mentalidade e de afirmação de um papel central para as sociedades, mas é certo também que a história de fragmentação apenas ajudou a reproduzir uma estrutura de poder tradicional nas relações internacionais, em que nossos países tiveram de se contentar em lidar individualmente com a Potência da vez, invariavelmente em posição de inferioridade, disputando as atenções dos mais fortes fora da região na tentativa de obter benesses em detrimento do vizinho. Quem ganhou com isso? Certamente não foram os países da região.

Foi apenas no século XX que começamos a liberar-nos das amarras de uma concepção ultrapassada de inserção internacional. Muitos de nossos países deram-se conta que era preciso alterar o padrão histórico de relacionamento com o mundo. É isso que está na base da aproximação entre Brasil e Argentina e na assinatura, em 1991, do Tratado de Assunção, que criou o MERCOSUL. Ao lançar um olhar retrospectivo sobre os últimas décadas, o que espanta não é a persistência de traços de rivalidade ou a existência de resquícios de competição entre países sul-americanos, mas o grau e a profundidade dos avanços alcançados, em tão pouco tempo, na direção de uma maior integração, sobretudo levando-se em conta a referida herança histórica. A UNASUL representa, como veremos o coroamento desse processo de afirmação de uma identidade sul-americana contra a dispersão e a pulverização histórica das Nações da região.

3. UNASUL: rompimento com um paradigma histórico

Quando a política externa brasileira busca consolidar uma América do Sul integrada, não está em absoluto abandonando o objetivo de uma América Latina unida. Na verdade, está apenas aproveitando

oportunidades concretas de integração que se apresentam até mesmo em função da condição geográfica. Nossa opção pela América do Sul nunca excluiu outras dimensões igualmente cruciais de nossa inserção internacional. Ela é expressão, acima de tudo, da realidade da geografia, que, quer queiramos, quer não, impõe a necessidade de lidar com a proximidade como um fator incontornável de nossa diplomacia. Há uma diferença fundamental entre o ceticismo histórico em relação a nossos vizinhos e ao processo de integração sul-americana – herança da rivalidade ibérica – e a atual visão que se afirma na sociedade brasileira: a proximidade, hoje, não é apenas vista como um desafio no sentido negativo, mas também como oportunidade de gerar uma integração solidária, capaz de assegurar crescente prosperidade econômica e justiça social como condição para nosso próprio bem-estar.

Todos concordariam que um importante antecedente da UNASUL foi a primeira reunião de Chefes de Estado e de Governo da América do Sul, ocorrida em Brasília em 2000. Esse foi o marco zero do processo que levaria à UNASUL e serviu para lançar a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Física da América do Sul (IIRSA). Foi um passo importante, sem dúvida, mas não rompeu totalmente com o paradigma de um desenvolvimento para fora da região. Por trás da reunião de 2000 não estava uma nova visão política do papel que a América do Sul poderia desempenhar na solução de seus próprios problemas, mas uma intenção mais modesta de articular projetos de infraestrutura para melhorar a vinculação com outros países e regiões. Não que isso seja ruim, ao contrário, mas faltava, naquele momento, a ambição de gerar também um desenvolvimento para dentro da América do Sul, unindo os países da região em projetos comuns para ajudar a superar suas deficiências em distintas áreas e resolver problemas que exigem concertação política e cooperação.

Esse cenário começa a mudar com a Cúpula de Cuzco, em 2004, em que se lançou a Comunidade Sul-America de Nações (CASA). Dois anos e meio depois da Declaração de Cuzco, os Chefes de Estado e de Governo voltaram a reunir-se e lançaram, em 2007, na Ilha Margarita (Venezuela), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Um ano mais tarde, em maio de 2008, os mandatários da região assinaram o Tratado Constitutivo da UNASUL, dando-lhe personalidade jurídica e definindo o quadro de sua ação. O Tratado foi assinado por todos os

países sul-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela) e já foi ratificado por Bolívia, Equador, Guiana, Peru e Venezuela. Na Argentina, está prestes a ser ratificado, tendo sido aprovado pelo Parlamento. No Brasil, o Tratado foi aprovado pelas Comissões pertinentes da Câmara dos Deputados e aguarda exame pelo Plenário daquela casa antes de ser enviado ao Senado Federal.

Na essência, a UNASUL é o arcabouço sob o qual se buscam articular as relações de aproximação e integração entre os países da América do Sul nos mais diversos campos. O objetivo declarado da UNASUL não é alcançar um bloco comercial coerente no curto prazo, mas ampliar as possibilidades nas áreas de infraestrutura, investimentos e energia, além de outras possíveis, como segurança e defesa, políticas sociais, educação, saúde. O que se busca com a integração sul-americana é utilizar a proximidade física e os objetivos comuns – sobretudo os relacionados ao crescimento econômico e à justiça social – para potencializar os respectivos projetos nacionais de desenvolvimento, o que em si representa um rompimento com o paradigma histórico de buscar o desenvolvimento dando as costas para a própria região.

A UNASUL tem origem nessa constatação básica: a de que era preciso aproveitar o fato da proximidade e transformá-la em concertação política e em cooperação, até porque a natureza de vários problemas enfrentados pela região demanda ação conjunta. O Tratado Constitutivo da UNASUL adota abordagem pragmática: em cada área, as diplomacias dos doze Estados Membros têm por mandato, de início, identificar as oportunidades e negociar os acordos apropriados. Nem todas as áreas estruturantes deverão avançar de forma paralela. Algumas poderão registrar avanços mais rápidos, ao passo que outras terão desempenho mais lento.

Embora o Tratado ainda não esteja em vigor, a UNASUL já é uma realidade política na região. A UNASUL forneceu o âmbito de concertação para ajudar a Bolívia a superar grave crise política interna, que ameaçava a própria unidade do país. A Presidência *Pro Tempore* chilena convocou Cúpula Extraordinária, em 2008, na qual os países da região emprestaram seu apoio a uma solução negociada e apoiaram a preservação da integridade territorial do país andino. A UNASUL não apenas mediou negociações entre o Governo e a oposição na Bolívia,

como enviou observadores eleitorais em diversas ocasiões e criou uma Comissão que investigou o chamado massacre do Pando. Dessa maneira, deu contribuição importante para garantir a estabilidade das instituições democráticas e para a proteção e promoção dos direitos humanos. A tarefa desempenhada pela UNASUL não concorreu com outros organismos internacionais, mas certamente a proximidade geográfica, a sensibilidade para a realidade de um país vizinho e o interesse compartilhado em ter uma região estável deram ao bloco sul-americano uma capacidade de influir positivamente que, talvez, outros não teriam.

O Tratado da UNASUL identifica várias áreas prioritárias que podem ser considerados os eixos estruturantes da integração sul-americana. Não se trata de uma lista exaustiva de áreas e setores, mas uma indicação das prioridades iniciais para desenvolver projetos e orientar a própria construção institucional da nova organização. Em geral, essas prioridades coincidem com os Conselhos setoriais de nível ministerial que vêm sendo criados paulatinamente. Em dezembro de 2008, na Cúpula de Sauípe, no Brasil, foram criados dois Conselhos da UNASUL em nível ministerial: o Conselho de Defesa e o Conselho de Saúde. Além disso, já havia um Conselho Energético Sul-Americano, que, por força do Tratado Constitutivo, foi incorporado à UNASUL. Essa construção institucional continuou com a criação de novos Conselhos na Cúpula de Quito, em 10/08/09: Desenvolvimento Social; Problema Mundial das Drogas; Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação; Infraestrutura e Planejamento.

Alguns desses Conselhos têm gerado resultados muito concretos. O Conselho Energético elaborou diretrizes para a Estratégia de Integração Energética, um Plano de Ação e um esboço de Tratado de Integração Energética. Na Cúpula de Quito (10/08/2009), as diretrizes e o Plano de Ação foram aprovados. Estão em curso os trabalhos para um futuro Tratado Energético, que deverá servir para fixar as bases para projetos de grande envergadura – cuja dimensão transcende a capacidade de implementação dos governos nacionais –, bem como para determinar os termos de referência para a participação de empresas estatais e privadas da região nesse processo. Observe-se que a única experiência similar no mundo é a Carta de Energia da União Européia, cuja elaboração demandou mais de dez anos.

O Conselho de Saúde Sul-Americano também avançou em várias áreas. Não apenas realizou reuniões de emergência para discutir e

coordenar a resposta à Gripe A H1N1, como adotou plano de ação e estruturou-se em Grupos Técnicos para executar projetos prioritários nas áreas de Escudo Epidemiológico; Desenvolvimento dos Sistemas de Saúde Universais; Acesso Universal a Medicamentos; Promoção da Saúde e Ação sobre os Determinantes Sociais; e Desenvolvimento e Gestão de Recursos Humanos em Saúde. O Brasil foi escolhido como coordenador do Grupo Técnico sobre Desenvolvimento e Gestão de Recursos Humanos em Saúde, refletindo o grande interesse brasileiro no assunto, de que é exemplo proposta de sediar no Brasil uma "Escola Sul-Americana de Governo em Saúde", tirando, dessa maneira, proveito da experiência de instituições nacionais, tais como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o Instituto Nacional do Câncer, o Instituto Butantã e diversas universidades públicas.

O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) conta também com um Plano de Ação para o período de 2009-2010. O objetivo consiste em promover um conjunto de iniciativas exequíveis no curto e no médio prazos. O documento constitui uma agenda ampla para a construção de uma identidade sul-americana na área de defesa, que se expressará, de maneira gradual e flexível, por meio de iniciativas divididas nas seguintes áreas principais: criação de uma rede para intercambiar informação sobre políticas de defesa; compartilhamento e promoção de maior transparência no tocante a informações sobre gastos e indicadores econômicos de defesa; planejamento de exercício combinado de assistência em caso de catástrofe ou desastres naturais; organização de uma conferência sobre lições aprendidas em operações de paz; elaboração de um diagnóstico da indústria de defesa dos países-membros, identificando capacidades e áreas de associação estratégicas, com o fito de promover a complementaridade; ações de formação e capacitação de recursos humanos, com intercâmbio entre as academias militares.

Em outros eixos estruturantes da integração, como é o caso da infraestrutura e do financiamento, há também avanços. No caso do Conselho de Planejamento e Infraestrutura, o desafio será dar um salto de qualidade no trabalho previamente desenvolvido no âmbito da IIRSA desde 2000. Há projetos que foram executados e outros que ficaram no papel, por razões diversas. O desafio do Conselho será identificar os gargalos de financiamento e gerar sinergias para tirar do papel aqueles projetos que ajudem a aumentar a integração física e o desenvolvimento

para dentro da região, em vez de pautar-se apenas pelas condicionalidades e diretivas provenientes das grandes instituições multilaterais de crédito. Nesse sentido, outro papel importante na integração sul-americana será desempenhado pelo Banco do Sul, cuja ata constitutiva foi assinada em Buenos Aires, em dezembro de 2007.

Em 2009 e início de 2010, boa parte da energia da UNASUL se voltou para os temas de defesa e segurança na região, que, ao lado da concertação política, também é um eixo estruturante prioritário para a integração sul-americana. A Cúpula de Quito, de 10/08, serviu para que muitos líderes expressassem preocupação com o uso de bases militares colombianas pelos EUA. Convocou-se uma Cúpula, em Bariloche (Argentina), em 28/08, para tratar da questão, em que foi adotada uma decisão presidencial consagrando a necessidade de que todos os países dêem garantias de respeito à integridade territorial e à soberania dos Estados. Além disso, a resolução convocou reunião de Ministros de Relações Exteriores e de Defesa para desenhar medidas de fomento da confiança na região, não apenas em matéria de cooperação militar com terceiros, mas também, por insistência da Colômbia, em temas como tráfico de armas e drogas e atividade de grupos armados à margem da lei.

O observador desavisado pode achar que essas reuniões seriam sinal de retrocesso no processo de integração, uma vez que são motivadas por preocupações e até mesmo tensões entre Estados membros da UNASUL. Na realidade, essa atividade da UNASUL na esfera da defesa demonstra que existe uma crescente consciência de que os problemas nessa área precisam ser resolvidos pela região, que pode e deve dotar-se de mecanismos próprios para encontrar soluções duradouras. Foi com esse propósito que os de Ministros de Relações Exteriores e de Defesa reuniram-se em Quito nos dias 15/09 e 27/11/09. Na segunda reunião, foi adotada resolução contendo medidas de fomento da confiança e de transparência em áreas como gastos militares, movimentação de tropas na fronteira, registro de acordos de cooperação militar, além de garantias e verificação do cumprimento das obrigações assumidas. As medidas de construção da confiança são discutidas normalmente no âmbito da OEA. A novidade, na UNASUL, é que essas medidas adotadas não constituirão mera recomendação de execução voluntária, mas terão caráter obrigatório.

O Conselho de Defesa Sul-Americano será o protagonista da criação dos mecanismos necessários para dar cumprimento às medidas adotadas.

Nesse campo, estamos discutindo mais do que as questões de defesa envolvendo a prevenção de conflitos entre os atores clássicos que são os Estados. A resolução dos Ministros inclui também ações de cooperação na área da segurança, incluindo a cooperação contra o tráfico de armas e contra as atividades de grupos armados à margem da lei, como exigia a Colômbia. É verdade que essa discussão revela diferenças importantes entre alguns países da região, em particular a Venezuela e a Colômbia. É claro que ainda estamos longe do ideal na área da construção da confiança, mas também é inegável que estamos dando alguns passos concretos na boa direção. Se não houvesse uma UNASUL para fornecer o *locus* necessário para esse esforço, teríamos de criá-la. Há temas que por suas características intrínsecas dependem da cooperação regional ou não haverá condições de solucionar os problemas.

Pensemos no tráfico de drogas ou de armas. Se um país da região combate esses flagelos, ainda que com cooperação de terceiros e com alta tecnologia, os criminosos passam para o território vizinho. Se não houver confiança para compartilhar dados de inteligência e para estabelecer a cooperação com os vizinhos, os recursos utilizados no combate aos criminosos em um país podem ser totalmente desperdiçados. Na área da defesa, temos situação semelhante. A percepção de que o vizinho é um aliado potencial, e não um adversário, não pode ser imposta de fora para dentro, por obra e graça de potências extrarregionais. Ao contrário, a história da América Latina, assim como a da África e de outras regiões em desenvolvimento, está pontilhada de exemplos de intervenções externas, golpes de Estado e episódios de violência estimulados por países de outra região, desde os tempos da colônia. Espera-se que essa época esteja superada, senão totalmente, ao menos em grande parte. Mas essa história deixou marcas e é compreensível que ainda suscite suspeitas em determinados países. Por isso, a melhor maneira de criar uma agenda positiva na área de defesa e de segurança é começar pelo fortalecimento da cooperação na própria região. Apenas uma relação baseada na cooperação genuína entre os países da região em matéria de defesa será capaz de prevenir tensões e desconfianças, criando ambiente mais propício até mesmo para que eventual cooperação com países de fora da região não seja vista como potencial ameaça.

A criação da UNASUL representa a maturidade da América do Sul na construção de um mundo multipolar. Apesar de todas as diferenças

políticas, econômicas e até ideológicas, começamos finalmente a trilhar um caminho comum, buscando soluções regionais para nossos próprios problemas. A imprensa dá muita atenção às rusgas entre os líderes da região durante reuniões da UNASUL e outros encontros multilaterais. O pior dos mundos seria, no entanto, aquele em que os líderes ficassem calados nessas reuniões apenas para lançar acusações unilateralmente, sem preocupar-se em trazer a divergência para uma discussão franca em um ambiente regional. Aqui cabe a pergunta: se a UNASUL não existisse, será que teria sido possível minimizar as tensões decorrentes do acordo de cooperação e assistência militar entre a Colômbia e os EUA? Na ausência da UNASUL, seria muito mais difícil juntar o Presidente Chávez e o Presidente Uribe para discutir o assunto no mesmo recinto. Que eles demonstrem divergências faz parte do jogo, mas pelo menos estão dispostos a encontrar um mecanismo regional que os ajudem a superar essas diferenças.

O rompimento do paradigma histórico que produz a UNASUL reside nessa nova lógica que preside os esforços de integração regional. Estamos buscando alternativas concretas para o desenvolvimento, a estabilidade e a paz na própria região. E não porque queremos rejeitar a globalização ou as relações com os EUA, com a Europa ou com o Japão e outros países poderosos. Estamos na busca dessas alternativas porque elas são mais eficazes, além de responderem melhor aos nossos próprios interesses e aspirações. Trata-se de um processo que não está isento de percalços, de idas e vindas e, em certos setores, de recuos momentâneos. Nesse particular, o sucesso deve ser medido em termos de tendências e aproximações sucessivas, tendo por norte uma visão estratégica de longo prazo, e não pela fotografia instantânea que retrata apenas um momento específico. Dessa perspectiva estratégica, a UNASUL está dando passos importantes e já demonstra um patrimônio respeitável de avanços concretos, apesar do pouco tempo desde a assinatura do Tratado Constitutivo.

4. Conclusão

Da perspectiva brasileira, o sucesso da integração pode ser constatado, ao menos em parte, com a régua de estatísticas de comércio e investimento. Se analisarmos não o último mês, mas os

últimos sete anos, é possível distinguir uma tendência de avanços nada desprezíveis, que demonstra que os ganhos duradouros aparecem como consequência de uma política de longo prazo. Em 2002, nossas exportações para a América do Sul foram de 7,5 bilhões de dólares. Em 2008, alcançaram 38,4 bilhões – um aumento de 412%. Embora em 2009 tenha havido uma queda de cerca de 26% no fluxo comercial com a região, em função da crise mundial, o índice de bens industrializados nas exportações brasileiras para a região alcançou cerca de 90%, superior a outras regiões, demonstrando a alta qualidade do comércio regional. Na área dos financiamentos, o total aprovado pelo Brasil até o final de 2009 chegou a mais de 8 bilhões de dólares para a América do Sul. Desse total, cerca de 3,1 bilhões de dólares referem-se a projetos em execução ou já concluídos e cerca de 4,9 bilhões referem-se a projetos já aprovados, mas ainda pendentes. São projetos, sobretudo, de infraestrutura, que ajudam as empresas brasileiras e contribuem para o desenvolvimento dos países da região. Além disso, são cada vez mais comuns investimentos diretos de empresas brasileiras em países da região e de empresas sul-americanas no Brasil.

Temos o desafio de assegurar que esses números continuem positivos e se traduzam em base mais sólida para promover um desenvolvimento sul-americano integrado e na linha dos interesses brasileiros. Por essa razão, a política externa brasileira para a América do Sul se pauta por uma visão pragmática de viabilização de negócios e investimentos, mas também está imbuída de uma visão política e estratégica de longo prazo, que não perde de vista a necessidade de garantir que a prosperidade alcance nossos parceiros na região, para que todos possam crescer. A UNASUL é um instrumento para lograr esse objetivo, superando assimetrias e construindo uma situação de prosperidade e desenvolvimento para todos. A América do Sul cada vez mais integrada não pode prescindir da busca da legitimidade para que realize todo seu potencial. Esse empreendimento deve contribuir para o progressivo resgate da enorme dívida social sul-americana, favorecendo a realização de negócios e investimentos públicos e privados economicamente rentáveis, mas sem deixar de ser fator de distribuição de renda de fortalecimento das políticas sociais e de acesso das populações a condições dignas de vida. É a legitimidade decorrente do progresso social que tornará a integração um objetivo permanente de todos os países da região.

Essa é a chave para alcançar uma região mais forte, capaz de resolver com eficiência seus próprios problemas e dotada de voz e influência nos grandes temas globais. E um Brasil que contribui para que sua região avance no caminho da prosperidade e da justiça social reforça suas credenciais como um fator de estabilidade e progresso no mundo. O êxito desse projeto ajudará a ampliar a capacidade do Brasil de projetar os mesmos valores e interesses que balizam nossa atuação regional no contexto mais amplo de luta por uma ordem internacional mais democrática e justa. Para trilhar esse caminho, é preciso despir-se de preconceitos e ter certa grandeza de espírito. Afinal, se os líderes franceses e alemães tivessem optado, no final da Segunda Guerra, por buscar apenas ganhos de curto prazo, perdendo-se da mesquinhez da contabilidade das reparações e no exercício interminável das recriminações, teria sido possível alcançar esse portentoso edifício de integração regional que é a União Europeia? É essa grandeza que se requer na construção de uma América do Sul cada vez mais integrada e próspera, na qual o Brasil, como maior país da região, tem uma responsabilidade central e irrenunciável.

O Brasil, o maior país "africano" fora da África, tem consciência da importância da construção de uma ordem mundial multipolar para a consecução dos objetivos de sua política exterior e para a projeção dos interesses dos países em desenvolvimento no mundo. O esforço de integração sul-americana, portanto, não se dá no vazio, mas se articula por meio do diálogo e da concertação política com outras regiões do mundo, em particular com a África. Temos o processo de cúpulas América do Sul-África, que têm aproximado as duas regiões de maneira inédita. A primeira Cúpula ocorreu em 30/11/2006, em Abuja (Nigéria), e a segunda teve lugar em 26 e 27/09/09, na Ilha Margarita (Venezuela). Desse processo, surgem novas oportunidades de diálogo e cooperação em diversos setores: cooperação multilateral; cooperação legal; paz e segurança; democracia e direitos humanos; recursos hídricos; comércio e investimento; desenvolvimento de infraestrutura; energia e minerais sólidos; cooperação nas áreas social, cultural, de juventude e de esportes; ciência, tecnologia, informação e comunicação; saúde; meio ambiente; questões de gênero; desenvolvimento institucional e troca de informações.

Esse esforço de construção de uma ordem internacional multipolar não é contra ninguém, mas a favor de nós mesmos, países do Sul que por tanto tempo estivemos alijados dos núcleos internacionais de tomada de

decisão. A meta não é reproduzir uma ordem excludente ou uma lógica de soma zero em que, para ganharmos, outros têm necessariamente de perder. Ao contrário, o aprendizado histórico da América do Sul e da África nos garante uma sabedoria e um bom-senso na busca de condições internacionais que sejam cooperativas e favoreçam a paz e o desenvolvimento para todos, sem exclusivismos de qualquer espécie e privilégios ilegítimos. Por isso, defendemos o multilateralismo, o respeito ao direito internacional e a solução pacífica de controvérsias. Por essa mesma razão, propugnamos por esquemas mais justos nos campos econômico e comercial, que removam barreiras inaceitáveis aos produtos dos países em desenvolvimento e criem condições mais estáveis no manejo das finanças globais, sem deixar de garantir recursos adequados para a ajuda ao desenvolvimento.

Conforme assinalou o Embaixador Antonio Patriota, Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores: "Ao voltar sua política externa para a construção de um cenário multipolar, o Brasil articula-se para que os diferentes pólos, tradicionais e emergentes, privilegiem, nas suas relações com o mundo, a cooperação e a consolidação de convergências. Firmemente ancorados na América do Sul, ao mesmo tempo em que nos dotamos de uma rede universal de contatos diplomáticos, desenvolvemos uma política externa que evita falsas opções entre o Norte e o Sul, entre o econômico e o político"[2]. Dito de outro modo, o Brasil não busca uma ordem multipolar porque pretenda retirar poder dos países hoje dominantes no cenário internacional, no sentido de arrancar-lhes o trono que ora ocupam para concedê-lo a novos soberanos. Buscamos uma ordem multipolar pelo fortalecimento de novos polos que possam equilibrar o jogo, e não para ganhar sempre em detrimento dos polos tradicionais de poder, mas para que todos possam ganhar em um ambiente mais democrático e cooperativo. Para a concretização desse objetivo compartilhado, América do Sul e África não têm outra opção senão fortalecer e aprofundar sua cooperação.

[2] Patriota, Antonio de Aguiar. "O Brasil no início do século XXI: uma potência emergente voltada para a paz". *Política Externa. 19* (1): 19-25, jun/jul/ago 2010, p.25.

Capacitação Internacional em Agricultura Tropical: A Experiência da Embrapa

Beatriz da Silveira Pinheiro
Antonio Carlos Prado
Elisio Contini

Introdução

O agronegócio[1] brasileiro tem apresentado um excelente desempenho nas últimas décadas, sendo responsável por cerca de 28% da renda nacional e por 36% das exportações totais em 2009. Desde 1975, a produção de grãos cresceu 268,5%, passando de 39,4 milhões de toneladas para 145,2 milhões em 2010, enquanto a área colhida cresceu apenas 45,6%. Portanto o crescimento da produção foi predominantemente resultante do acréscimo de produtividade derivada da utilização de tecnologias apropriadas.

Uma revolução processou-se também na produção de carnes no Brasil. Considerando-se as carnes bovina, suína e de aves, a produção passou de 2.659 mil toneladas em 1975 para 19.503 mil toneladas em 2009, configurando aumento de mais de sete vezes. A produção de carne avícola cresceu de 373 mil toneladas para 9.940 mil (27 vezes); a de suínos, de 496 mil toneladas para 2.924 mil (6 vezes) e a de bovinos, de 1.791 mil toneladas para 6.640 (4 vezes).

[1] Agronegócio: soma das atividades de fornecimento de bens e serviços à agricultura, da produção agropecuária, do processamento, da transformação e distribuição de produtos de origem agropecuária até o consumidor final. No segmento de produção, são contemplados o pequeno, o médio e o grande produtor (MAPA, 2009).

Na produção animal, é importante ainda ressaltar a evolução da produção do leite de vaca, em que a produção de 7,9 bilhões de litros em 1975 cresceu para 11,2 bilhões em 1980, para 14,5 bilhões em 1990, 19,8 bilhões em 2000 e 30,3 bilhões de litros em 2009.

Nos últimos anos, a expansão de cultivos agroenergéticos é outro destaque do agronegócio nacional. A produção de cana-de-açúcar passou de 289,52 milhões de toneladas para 563,64 milhões, entre 1997 e 2009. A produção de álcool total (anidro e hidratado) passou de 14,43 milhões de metros cúbicos para 27,58 milhões e a produção de açúcar aumentou 130,5%, passando de 13,63 milhões de toneladas para 31,3 milhões nesse mesmo período.

O aumento da produção permitiu abastecimento regular e a preços reais decrescentes para a população brasileira, tanto de alimentos, como de outras matérias-primas e produtos processados. Em abril de 2010, o valor da cesta básica na cidade de São Paulo, em termos reais, equivalia a 53% do valor correspondente àquele registrado em janeiro de 1975. Portanto, o custo da alimentação ao consumidor caiu pela metade no período, refletindo largamente a expansão da produção agrícola no País.

Além de suprir o mercado interno, o setor agrícola brasileiro, através do aumento das exportações, contribuiu positivamente com a Balança Comercial, gerando um superavit primário de 54,9 bilhões de dólares em 2009. De acordo com os dados da Organização Mundial do Comércio (OMC), o Brasil tornou-se o terceiro maior exportador global de produtos agrícolas, ultrapassando o Canadá e sendo suplantado apenas pelos Estados Unidos e União Europeia. Vale lembrar que, em 2000, o Brasil ocupava o sexto lugar no ranking, atrás da China, Austrália, Canadá, União Europeia e Estados Unidos.

Quatro forças-motrizes fundamentam a evolução da produção agrícola brasileira: (a) abundância de terras baratas e mecanizáveis, principalmente no bioma cerrado; b) empreendedores rurais, dentre os quais muitos pequenos, que migraram do Centro-Sul para a epopeia da conquista de novas fronteiras; c) políticas governamentais macroeconômicas de estabilização e abertura de mercados, e políticas agrícolas de crédito, de preços mínimos e outras garantias; d) geração e adoção de tecnologia agropecuária, permitindo agregação de terras marginais ao processo produtivo (cerrados) e substancial elevação da produtividade e da eficiência global do setor.

A criação da Embrapa e do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária na década de 1970 desempenhou um papel estratégico no desenvolvimento das tecnologias que permitiram o salto de produtividade da agricultura brasileira e sua inserção qualificada no mercado global. Por esta razão, nos últimos anos, países situados nos trópicos passaram a considerar a Embrapa como referência em conhecimentos e tecnologias para a agricultura tropical, e tem demandado o apoio da Empresa para incrementar a sua produção de alimentos, apoio este referendado pela política de cooperação Sul-Sul do Governo Federal.

O Impacto do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária

Em 1973, ocorreu uma importante reorganização do sistema brasileiro de pesquisa, com a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) no âmbito federal e, posteriormente, dos Institutos Estaduais de Pesquisa no âmbito estadual, constituindo o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA). Foi então dado início a um ambicioso e bem sucedido programa de capacitação de recursos humanos, que treinou mais de quatro mil pesquisadores agrícolas nas mais importantes universidades do Brasil e do exterior, incluindo não só pesquisadores da Embrapa como também das universidades e dos órgãos estaduais de pesquisa.

Esta estratégia representa um marco no processo de modernização da agricultura brasileira, permitindo o gradativo avanço da produtividade do setor agrícola ao criar produtos e práticas tão eficientes quanto os dos países desenvolvidos de clima temperado, para uma agricultura predominantemente tropical. Os avanços de produtividade refrearam o ritmo de expansão da área cultivada, ao mesmo tempo em que propiciaram o crescimento da produção; trouxeram redução dos custos de produção, conferindo segurança alimentar ao país e melhoria da qualidade dos produtos agrícolas; estabeleceram a competitividade dos produtos agrícolas brasileiros e reduziram os impactos ambientais da exploração agrícola.

Práticas adequadas de manejo do solo e da planta, aliada ao desenvolvimento de inúmeras variedades de culturas de grãos, permitiram a incorporação de milhões de hectares de terras na fronteira agrícola, antes tidas como improdutivas. Pastagens melhoradas e progressos na genética animal aumentaram substancialmente as taxas de lotação animal e melhoraram a qualidade da carne. Os programas de melhoramento genético também

atuaram com muita eficiência no desenvolvimento de variedades de espécies florestais, hortaliças, fruteiras e ornamentais, além de criações de grandes e pequenos animais. Estes avanços resultaram em redução da variação sasonal do preço de produtos agrícolas, muito comum em décadas passadas.

A contribuição da pesquisa agropecuária pode ser melhor estimada por meio da análise do crescimento da área, produção e produtividade no período 2000-2010 (Tabela 1).

Tabela 1. Taxas anuais (%) de crescimento da área, produção e produtividade dos principais cultivos de grãos no Brasil

Área					
Anos	**ARROZ**	**MILHO**	**FEIJÃO**	**SOJA**	**TRIGO**
1975 a 2010	-2,38	0,38	-0,64	3,58	-1,63
1980 a 1989	-0,97	1,72	1,35	3,35	5,08
1990 a 1999	-3,25	-0,95	-3,04	2,66	-6,15
2000 a 2010	-2,07	1,53	0,13	5,05	3,09
Produção					
	ARROZ	**MILHO**	**FEIJÃO**	**SOJA**	**TRIGO**
1975 a 2010	1,05	3,43	1,52	5,55	1,35
1980 a 1989	2,98	2,98	1,13	4,16	14,76
1990 a 1999	0,82	3,54	0,28	6,8	-2,09
2000 a 2010	1,31	4,38	2,63	6,06	5,96
Produtividade					
	ARROZ	**MILHO**	**FEIJÃO**	**SOJA**	**TRIGO**
1975 a 2010	3,51	3,04	2,18	1,9	2,92
1980 a 1989	3,99	1,24	-0,22	0,79	9,21
1990 a 1999	4,2	4,53	3,43	4,04	4,32
2000 a 2010	3,45	2,8	2,5	0,96	1,79

Fonte: CONTINI, E: GASQUES, J.; ALVES, E & BASTOS, E. Dinamismo da Agricultura Brasileira. Revista de Política Agrícola. Edição Especial de 150 Anos do MAPA. Secretaria de Política Agrícola/MAPA. Brasília. (pp. 42-64). Ano: 2010.

Todos os cultivos destacados na Tabela 1 apresentaram aumento da produção em taxas superiores ao aumento da população, que foi de 1,6%. Contudo, a expansão da área cultivada foi de apenas 0,7% ao ano para o período considerado. Com exceção do arroz, cuja área foi sensivelmente reduzida (-2,07% ao ano) após o período de abertura do cerrado, os demais cultivos tiveram algum acréscimo de área. Destaca-se o caso da soja, que cresceu 5,0% ao ano, devido ao incremento das exportações puxadas pela demanda de proteína para ração animal. Ainda na Tabela 1, verifica-se que o

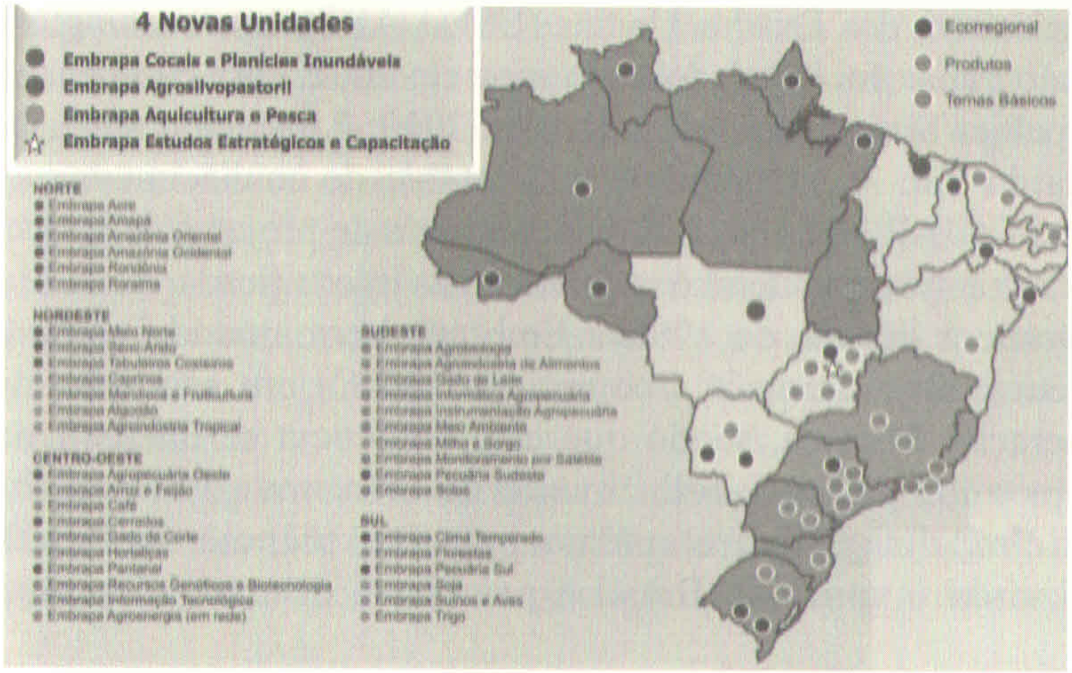
incremento de produtividade foi expressivo para todos os cultivos em todos os períodos considerados, mostrando-se mais correlacionada ao crescimento da produção do que a área cultivada.

Atualmente a Embrapa conta com 43 Unidades Descentralizadas (dentre centros de pesquisa de produto, de temas básicos e ecorregionais) e três Unidades de Serviços, localizadas em 26 Estados brasileiros (Figura 1).

Desde 2008 até o presente ano, o Programa de Fortalecimento e Crescimento da Embrapa (PAC Embrapa) tem sido um importante vetor de recursos orçamentários para a Embrapa e o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA) permitindo não só a revitalização da infraestrutura física como também a recomposição dos recursos de custeio de projetos e a capacitação e a ampliação do quadro de pessoal da Empresa. As reformas na estrutura de laboratórios, campos experimentais e prédios administrativos, e a adequação da infraestrutura à legislação ambiental ocorreram em todas as Unidades da Embrapa. Os recursos destinados pelo Programa possibilitaram também a modernização de 17 Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (Oepas).

O Programa também permitiu a criação de quatro novos centros de pesquisa da Embrapa, com obras atualmente em curso: Embrapa Mato Grosso (Sinop-MT), Embrapa Pesca, Aquicultura e Sistemas Agrícolas (Palmas-TO), Embrapa Cocais e Planícies Inundáveis (São Luís-MA) e Embrapa Estudos Estratégicos e Capacitação (Brasília-DF).

Figura 1 - Distribuição das Unidades Descentralizadas da Embrapa no Brasil



Internacionalização e Cooperação Técnica e Científica

Desde sua criação, a atuação da Embrapa esteve orientada à cooperação, alicerçada em estreita relação com organismos internacionais, universidades e agências de vários países, através da participação de pesquisadores, cursos, seminários e projetos conjuntos de pesquisa. Em 1996, com a criação da Secretaria de Cooperação Internacional (atual Secretaria de Relações Internacionais – SRI) tem início a estruturação das atividades da Empresa voltadas para a sua internacionalização. Com isso, torna-se a instituição representante do governo brasileiro no Grupo Consultivo de Pesquisa Agrícola Internacional (CGIAR) e passa a atuar nos programas de cooperação da América Latina e Caribe – Procitrópicos e Procisul.

Dentre as atividades da SRI, destaca-se a elaboração de projetos de cooperação técnica, levando em conta as demandas específicas de cada país, voltados para o desenvolvimento agrícola, a capacitação técnica e o treinamento de recursos humanos. Faz também parte da sua agenda a busca de parcerias com organismos doadores multilaterais e bilaterais, visando o financiamento de projetos. A SRI participa ainda, por solicitação do Ministério das Relações Exteriores (MRE), de diversas reuniões de Comissões Mistas em países da África, visando a identificar e priorizar as demandas por cooperação na área da agricultura.

Em 1998, se consolida uma nova etapa da estratégia de internacionalização da Embrapa, com a abertura do primeiro Laboratório Virtual no Exterior (Labex), nos Estados Unidos, com sua coordenação baseada no Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA/ARS) em Washington. Um segundo Labex foi instalado na Europa em 2002, com coordenação em Montpellier/França, na Agropolis. Em 2010, é instalado um Labex na Coreia do Sul. A estratégia de intercambio de conhecimentos com o sistema CGIAR e com outros países através de projetos de cooperação técnico-científica bilateral é cada vez mais intensificada.

Desde a década de 1990 a Embrapa vem atuando como apoio à Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em seus projetos de Cooperação Técnica, sendo que esta tendência se intensificou nos últimos anos pelo estabelecimento de uma nova Política Externa Brasileira, dirigida diretamente pela Presidência da República, priorizando o apoio do Brasil a países em desenvolvimento, com

prioridade para aos países africanos e latino-americanos. Sua presença na América Latina começou pela Venezuela, em 2006, e está sendo reforçada em 2010, com a criação da Embrapa Américas, na Cidade do Saber, no Panamá.

No continente africano, procurou aumentar a sua capacidade de prospecção de projetos e estabelecer instrumentos eficientes de atendimento às solicitações recebidas, dentro de um contexto estratégico de desenvolvimento sustentável voltado para as necessidades específicas de cada país, estabelecendo-se em Gana em 2006. A equipe, escolhida por meio de concurso interno, composta por um gerente e um pesquisador especializado em transferência de tecnologia com mandato de até quatro anos, foi recentemente renovada.

A partir do baseamento de pesquisadores da Embrapa no continente africano, a demanda cresceu exponencialmente, levando ao aumento da cooperação e ampliação das missões oficiais de pesquisadores da Embrapa, em atividades de prospecção, elaboração de projetos, implantação de unidades de validação ou ministrando treinamentos. O que exigiu ampliação da equipe no continente, sendo que em 2010, três novos representantes da Embrapa foram selecionados para representá-la, sendo baseados em Mali, Moçambique e Senegal.

Destaques da Cooperação com Países Africanos

Atualmente, os países africanos respondem por quase 50% das solicitações de cooperação internacional recebidas pela Empresa. A Embrapa tem atendido a essas demandas mediante o compartilhamento de conhecimentos e de tecnologias geradas pelas suas várias Unidades Descentralizadas, na forma de assistência técnica e de capacitações, conduzidas no Brasil ou na África.

As atividades de parceria entre a Embrapa e os países da África constituem a principal agenda de transferência de tecnologia da Empresa no âmbito internacional. São executadas sob projetos de cooperação técnica formais, amparados por Acordos Bilaterais e financiados por recursos da ABC.

A Tabela 2 apresenta um resumo dos atuais projetos de cooperação técnica internacional da Embrapa com 16 países africanos, sob 35 projetos em execução ou em fase final de negociação. O valor total desses projetos

está orçado em US$ 16 milhões, dos quais quase US$ 9 milhões serão desembolsados pelo Governo Brasileiro, através da ABC, em 2010 e nos próximos três anos.

Tabela 2: Número e valor de Projetos de Cooperação Técnica Internacional com países da África

País	Nº de Projetos em Execução e/ou Negociação	Valor líquido (US$)
Angola	1	7.381.430,00
Benim	1	4.710.195,00
Burkina Faso	4	235.420,00
Cabo Verde	3	302.300,00
Chade	1	-
Gabão	1	-
Gana	4	488.664,12
Guiné-Bissau	1	25.000,00
Mali	1	-
Moçambique	4	186.185,00
Nigéria	2	418.635,00
Quênia	3	-
São Tomé e Príncipe	2	148.510,00
Senegal	4	2.317.089,00
Tanzânia	3	-
Zâmbia	3	-
TOTAL LÍQUIDO	**38**	**16.213.128,12** (1)

(1) Deste total, US$7.381.430,00 são referentes a recursos do Governo de Angola

Dentre esses projetos de cooperação técnica destacam-se, pelo seu caráter estratégico, quatro projetos estruturantes a seguir descritos.

O projeto estruturante de "Apoio ao desenvolvimento do setor Algodoeiro dos Países do Cotton-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali)" tem como objetivo reverter o quadro de estagnação da produtividade da cultura e assim aumentar a competitividade da cadeia produtiva do algodão nos países que votaram junto com o Brasil na OMC, contra os subsídios ao cultivo nos países desenvolvidos. É coordenado e financiado pela ABC e realizado em conjunto pela Embrapa e quatro instituições de pesquisa agrícola dos países africanos envolvidos desde 2009. O valor global do projeto é de US$ 4,7 milhões, a serem despendidos durante seus

três anos de duração. É executado sob a responsabilidade da Embrapa Algodão, consistindo em unidades piloto de pesquisa adaptativa em melhoramento genético, solos/nutrição/plantio direto, manejo integrado de pragas e demonstração de tecnologias inovadoras de produção de algodão na Estação Experimental de Sotuba, do Instituto de Economia Rural do Mali. É prevista também a capacitação de pesquisadores/técnicos dos quatro países envolvidos.

O projeto estruturante "Apoio ao desenvolvimento da Rizicultura do Senegal" prevê investimentos em infraestrutura física para a implantação de unidades piloto de pesquisa participativa, visando escolha de cultivares de arroz e produção de sementes. Conduzido sob a responsabilidade da Embrapa Arroz e Feijão na Estação Experimental do Instituto Senegalês de Pesquisas Agrícolas (ISPA), prevê a presença mais constante de pesquisadores da Embrapa e a capacitação de pesquisadores do ISPA em novas tecnologias de produção de arroz.

Os outros dois projetos estruturantes, quais sejam, "Programa de Parceria Japão-Brasil de Cooperação para o desenvolvimento das Savanas Africanas em Moçambique" e "Projeto de Cooperação Triangular USAID-ABC-Embrapa para Países Africanos/Moçambique", inserem-se na modalidade da Cooperação Norte-Sul-Sul, envolvendo os recursos e a experiência em serviço internacional de países desenvolvidos e a capacidade técnico-científica da Embrapa em agricultura tropical. Trata-se de iniciativas de grande escopo, que envolvem, além da ABC e Embrapa, duas Agências de Cooperação Internacional (JICA e USAID). Para fazer frente a esses desafios, foi recentemente baseado nesse país um pesquisador da Embrapa como ponto-focal, o qual deverá participar ativamente da coordenação das atividades da Empresa nesses dois programas.

Outro projeto de vulto, que conta com a participação da Embrapa em sua execução, é o de "Apoio à reestruturação do sistema nacional de Investigação Agrária do Ministério da Agricultura de Angola". Trata-se de projeto de cooperação bilateral, sem interveniência da ABC, que conta com recursos do Governo de Angola (valor total de US$ 7,3 milhões a serem despendidos durante os seis anos de duração do projeto). O projeto, nos seus três primeiros anos, já recebeu missões técnicas de especialistas de quatro Unidades da Embrapa para a definição da localização e da estrutura básica de quatro Centros Nacionais de Investigação Agrária de

Angola (Milho e Feijão, Mandioca, Batata Doce e Amendoim, Caprinos e Ovinos, e Gado de Leite).

Como parte destacada dos projetos bilaterais, em 2008 e 2009, foram realizadas capacitações que envolveram 15 Unidades da Embrapa e 250 técnicos de 16 países africanos (Tabela 3).

Tabela 3: Capacitações desenvolvidas pelas várias Unidades de Embrapa para atendimento à demanda de países africanos, em 2008 e 2009

TEMA	Nº DE CURSOS	UNIDADES DA EMBRAPA	PAÍSES	Nº DE TREINANDOS
Agricultura de conservação		Embrapa Cerrados (com cooperação do CIRAD-França),	Moçambique	15
Agricultura de conservação	1	Embrapa Soja	Zâmbia	2
Agroenergia e biocombustíveis	2	Embrapa Agroenergia e Embrapa Tabuleiros Costeiros	Gana e Quênia	23
Cultivo e processamento agroindustrial da mandioca	1	Embrapa Mandioca e Fruticultura, Embrapa Recursos Genéticos e Biotecnologia	Gabão, Gana, Nigéria e São Tomé e Príncipe	48
Fortalecimento Institucional do Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Agrário de Cabo Verde	1	Embrapa/Sede-DPD	Cabo Verde	4
Horticultura e fruticultura	1	Embrapa Hortaliças	Cabo Verde, Moçambique e Senegal	16
Horticultura e fruticultura – frutas tropicais e caju	5	Embrapa Hortaliças e Embrapa Agroindústria Tropical	Gana, Nigéria, Tanzânia, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe	71
Pecuária bovina leiteira e de corte	7	Embrapa Gado de Leite, Embrapa Gado de Corte, e Centro de Treinamento em Zebu de Leite	Burkina Faso, Quênia, Senegal, Tanzânia e Zâmbia	24
Pecuária de caprinos e ovinos		Embrapa Caprinos e Embrapa Gado de Leite	Cabo Verde	4
Produção de biocombustíveis	1	Embrapa Agroenergia e Embrapa Tabuleiros Costeiros	Senegal	11
Produção e uso de variedades geneticamente modificadas	1	Embrapa Recursos Genéticos e Biotecnologia	Zâmbia	4
Regeneração e melhoramento de plantios florestais	1	Embrapa Florestas	Gana	15
Tecnologias de produção de grãos	2	Embrapa Milho e Sorgo e Embrapa Soja	Quênia, São Tomé e Príncipe	13

Desde a implantação do Projeto Embrapa África em Gana, a Empresa esteve presente em pelo menos 19 países africanos: Quênia, Uganda, Moçambique, África do Sul, Angola, Burundi, Serra Leoa, Togo, Etiópia, Botsuana, São Tomé e Príncipe, Gabão, Zâmbia, Tanzânia, Senegal, Togo, Libéria, Burkina Faso e Benin. Participou, a pedido do Ministério das Relações Exteriores, de reuniões das Comissões Mistas no Quênia, Tanzânia e Zâmbia, onde foram priorizadas ações e projetos de cooperação. Participou ainda da introdução de dezenas de cultivares de soja, milho, arroz, feijão, algodão, caupi, hortaliças e pastagens, em

Angola, Moçambique, Mali, Gana, Quênia e Benin, além de processos de licenciamento de sementes da Embrapa em três países do continente, Gana, Uganda e Angola.

Cabe também destacar a tradicional cooperação existente há mais de 20 anos, entre as várias Unidades da Embrapa e países africanos, na modalidade de capacitações no Brasil ou no país demandante, e que vêm sendo financiados por agências de cooperação internacionais. No caso dos países africanos, merecem destaque os cursos e treinamentos a países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) financiados pela JICA e executados por diferentes unidades da Embrapa. Em 2008 foram oferecidos dois cursos, o "Curso Internacional de Produção Sustentável de Hortaliças", que capacitou 13 técnicos (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe) e o "Curso Internacional sobre Produção de Frutas Tropicais e Mandioca", que capacitou 13 técnicos de Angola. Esses mesmos cursos foram oferecidos em 2009, capacitando 15 técnicos em cada um deles.

A criação da Embrapa Estudos Estratégicos e Capacitação em Agricultura tropical

Como destacado anteriormente, a Embrapa possui uma considerável tradição em capacitação internacional, ministrada por suas várias Unidades Descentralizadas a partir de demandas emanadas da Secretaria de Relações Internacionais em cooperação com a Agência Brasileira de Cooperação, de outras agências de cooperação ou mesmo de solicitação direta de países.

Para atender de forma mais organizada a crescente demanda internacional por capacitação, foi recentemente criada a Embrapa Estudos Estratégicos e Capacitação. Localizado em Brasília, em edifício contíguo ao da Sede da Empresa, o CECAT tem a missão de promover e coordenar a realização de estudos em temas estratégicos e a capacitação de talentos nacionais e estrangeiros em agricultura tropical. Inaugurada no dia 10 de maio de 2010, com a honrosa presença do Presidente da República e de Ministros de Estado de Agricultura de países africanos, foi construída com recursos provenientes do PAC Embrapa.

A Unidade está localizada em prédio de 4.200 m^2 distribuídos em três pisos. No andar térreo estão localizados um anfiteatro, dois auditórios

e seis salas de estudo em grupo, além de espaços de exposição e de convivência; no primeiro piso estão localizados quatro auditórios, salas de reuniões e espaços de estudo individuais ou em grupo. Esta estrutura permite abrigar 300 pessoas, em ambiente confortável e favorável ao estudo e ao intercâmbio de conhecimentos. É dotada de equipamentos de áudio e vídeo de última geração, permitindo a realização de videoconferências e a transmissão de conteúdos de educação à distância.

O terceiro piso do prédio é destinado à equipe técnica e administrativa da Unidade, a qual utiliza um modelo de gestão inovador para coordenar, executar e/ou acompanhar a execução das atividades. Sua equipe é pequena, sendo composta por uma Chefia Geral, três Chefias Adjuntas (Estudos, Capacitação e Operações), três supervisores e mais 10 empregados distribuídos em dois Núcleos, de Estudos Estratégicos e Capacitação.

Apesar de pequena, a equipe conta com o apoio das Unidades Centrais da Embrapa para a realização dos seus processos administrativos, e das Unidades Descentralizadas e de Serviços da Empresa, bem como das instituições parceiras, para a realização das atividades técnicas. Portanto, para bem realizar a sua missão, a Embrapa Estudos Estratégicos e Capacitação deve somar seus esforços aos das demais Unidades da Embrapa e organizações relacionadas à agropecuária, no Brasil e no exterior, no sentido de mapear ofertas e demandas, identificar complementaridades, articular oportunidades de integração e mobilizar competências externas e internas para organizar e coordenar a realização da Agenda Embrapa de Estudos Estratégicos e Capacitação.

Um primeiro exercício para a Unidade foi a construção da proposta da Agenda de Capacitação África-Brasil Segurança Alimentar, aprovada durante a realização do Diálogo Brasil-África em maio de 2010. As Unidades Descentralizadas foram acionadas, apresentando mais de 100 ofertas de cursos de capacitação, alguns deles já tradicionalmente realizados por demanda internacional. Em parceria com a Secretaria de Relações Internacionais, foi realizada uma pré-seleção das ofertas com maior convergência ao programa. Após entendimentos com Unidades proponentes, foi elaborada uma proposta para apresentação à ABC. Foram selecionados pela ABC, para inclusão na agenda 2010/2011, os quatro cursos da Tabela 4, que serão divulgados pelas Embaixadas brasileiras nos países africanos.

Em todos eles, caberá à Embrapa Estudos Estratégicos e Capacitação, em parceria com ABC e SRI, ministrar o módulo de inserção dos participantes, que tem por objetivo fornecer informações sobre o Brasil, sua história, geografia e agricultura; a trajetória da Embrapa e do SNPA como base da formação e estruturação de uma instituição de pesquisa; noções de elaboração e gestão de projetos de P&D e gestão de pessoas, entre outros. Este módulo prevê ainda a apresentação dos participantes sobre seu país, envolvimento profissional e plano de utilização dos conhecimentos adquiridos na capacitação técnica escolhida.

Tabela 4: Agenda de Capacitação África-Brasil em Segurança Alimentar

TEMA	UNIDADES	LOCAL E DATA DE REALIZAÇÃO	Nº DE VAGAS
Forragicultura e Pastagens & Boas Práticas Agropecuárias - Bovinos de Corte	Embrapa Estudos e Capacitação (Módulo I) e Embrapa Gado de Corte (Módulo II)	Brasília-DF e Campo Grande-MS Agosto de 2010	25
Curso Internacional de Produção de Sementes	Embrapa Estudos e Capacitação (Módulo I) e Embrapa Transferência de Tecnologia (Módulo II)	Brasília-DF Outubro de 2010	40
Curso Básico sobre a Cultura da Soja	Embrapa Estudos e Capacitação (Módulo I) e Embrapa Soja (Módulo II)	Brasília-DF e Londrina-PR Março de 2011	30
Agricultura familiar, produção de sementes e conservação de água em pequenas propriedade	Embrapa Estudos e Capacitação (Módulo I) e Embrapa Milho e Sorgo (Módulo II)	Brasília-DF e Sete Lagoas-MG Março de 2011	30

Considerações Finais

Espera-se que a consolidação das atividades da Unidade no âmbito da capacitação propicie uma melhor integração de esforços entre a ABC, a SRI e as demais Unidades da Embrapa, no sentido de bem direcionar a oferta tecnológica da Empresa para melhor atender as demandas dos países parceiros. Contribuindo, assim, para o incremento da sua produção de alimentos, o combate à fome e à miséria, a geração de empregos e a sustentabilidade do meio ambiente.

Referências Consultadas

AGRICULTURA e pesquisa: desafios e oportunidades. Resumo Executivo. [S.l: s.n, 2010]. Digitado.

CONTINI, E.; GASQUES, J.; ALVES, E; BASTOS, E. (2010). Dinamismo da Agricultura Brasileira. **Revista de Política Agrícola,** Brasília, DF. Edição Especial de 150 Anos do MAPA. p.42-64.

EMBRAPA (2009). **Cooperação Técnica Internacional Embrapa na África**. Resumo executivo. Set. 2009. 12 p. Digitado.

EMBRAPA (2009). **Cooperação Técnica Internacional Embrapa na África**. Set. 2009. Resumo executivo. Set. 2009. 53 p. Digitado.

MAPA/ACS, (2009). **Plano estratégico** / Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Assessoria de Gestão Estratégica. – 2 ed. – Brasilia: Mapa/ACS, 2009. 52 p.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Assessoria de Gestão e Estratégia (2010). **Projeções do Agronegócio:** Brasil 2008/09 a 2018/19. Disponível em: http://ceragro.iica.int/SiteCollectionDocuments/PROJE%C3%87%C3%95ES%20DO%20AGRONEGCIO%202008-2019.pdf. Acesso em: jun. 2010.

A Atuação do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas

Carlos Sérgio S. Duarte

Introdução

Desde a criação das Nações Unidas, o Brasil tem participado ativamente dos esforços da Organização em questões de paz e segurança internacionais. Na primeira oportunidade possível – o mandato do biênio 1946-1947 – o Brasil foi eleito para ocupar assento não permanente no Conselho de Segurança, o que atesta tanto a disposição do país de contribuir para a promoção de um mundo mais pacífico e seguro, quanto sua aceitação, nesse papel, pela comunidade internacional.

Desde essa participação inaugural no Conselho de Segurança, o Brasil tem sido integrante frequente do órgão. Ao lado do Japão, o Brasil é hoje o país que mais vezes (10) ocupou assento não permanente do Conselho, mesmo tendo dele ficado ausente por 20 anos (de 1968 a 1988), retração em grande medida coincidente com o período dos governos militares no país. A atual participação do Brasil no Conselho, até o final de 2011, reforça a disposição de participar dos esforços coletivos pela manutenção da paz e da segurança internacionais e representa um reconhecimento à contribuição substantiva do país à atuação do Conselho de Segurança.

A contribuição brasileira baseia-se em tradição diplomática que se pauta, em primeira instância, pela defesa do primado do Direito Internacional e pelo respeito aos princípios da Carta da ONU. O Brasil também expressa,

em sua atuação no Conselho de Segurança, pontos de vista com os quais se identificam muitos outros países, especialmente países em desenvolvimento, com relação a crises regionais e outras ameaças à paz e à segurança internacionais, entre os quais a defesa de que soluções de longo prazo para as crises que afetam a segurança internacional devem basear-se na negociação e no diálogo, em oposição a soluções de força. A essência dessa ideia foi objeto de manifestação do Presidente Lula no discurso que proferiu na abertura da 63ª Assembleia Geral, em setembro de 2008, ao afirmar que a "a força dos valores deve prevalecer sobre o valor da força".

O Conselho de Segurança na Guerra Fria: da segurança coletiva às operações de manutenção da paz

A natureza do Conselho de Segurança e a ampla competência a ele atribuída no campo da manutenção da paz e da segurança internacionais têm por base o conceito de segurança coletiva. Diferentemente de uma divisão do mundo em regiões, cada qual submetida à ação "policial" de uma das potências – opção que chegou a ser contemplada pelo Presidente Franklin Roosevelt – a Carta das Nações Unidas dá tratamento universal e indivisível à segurança internacional, ou seja, uma ameaça à paz em qualquer parte do mundo é objeto de resposta coletiva, por meio do Conselho de Segurança. Por sua vez, o poder dos cinco grandes vencedores da Segunda Guerra Mundial e sua primazia na ordem internacional encontram-se refletidos na estrutura do Conselho mediante sua condição de membros permanentes com direito a veto.

Essas características do Conselho de Segurança, particularmente o uso excessivo do veto por membros permanentes, em certos casos prejudicaram o funcionamento correto do sistema de segurança coletiva. Durante os anos da Guerra Fria, o Conselho de Segurança viu-se completamente alijado da consideração de certos conflitos, especialmente aqueles nos quais as superpotências se encontravam mais diretamente envolvidas. Essa situação é bem ilustrada pelas crises de Berlim (1961), de Cuba (1962) e a Guerra do Vietnã (1965-75), cujo tratamento nas Nações Unidas foi mínimo, ou mesmo inexistente[1]. As prerrogativas dos

[1] Cuba: EUA mostraram fotografias aéreas de mísseis soviéticos em território cubano; Vietnã: houve tentativas de mediação por parte do então Secretário-Geral da ONU, U Thant.

cinco membros permanentes tampouco permitiriam que o Conselho de Segurança deliberasse sobre conflitos internos a esses próprios países, como, por exemplo, os casos da Irlanda do Norte, do Tibet ou, mais tarde, da Chechênia.

Mesmo assim, apesar das limitações decorrentes do antagonismo Leste-Oeste, o Conselho pôde desempenhar papel relevante em algumas crises durante a Guerra Fria. Atuou, entre outras, nas crises de Suez (1956), do Congo (1960) e de Chipre (1964), assim como na Guerra dos Seis Dias (1967) e em outros conflitos no Oriente Médio. Deve-se igualmente reconhecer o importante efeito político da condenação, pelo Conselho, da ocupação ilegal da Namíbia pela África do Sul e do repúdio ao regime racista naquele país, assim como ao da Rodésia, ambos objeto da imposição de embargos de armas.

Ao mesmo tempo em que marcou o ocaso da França e do Reino Unido como potências coloniais globais, a crise de Suez permitiu ao Conselho de Segurança lançar mão, em grande escala, de uma nova modalidade de ação para lidar com situações de conflito: as operações de manutenção da paz. Ainda que não previstas expressamente na Carta da ONU, tais operações passaram a ter papel fundamental no encaminhamento, pelas Nações Unidas, de conflitos que representam ameaças à paz e segurança internacionais.

Assim, mesmo que o Conselho de Segurança não tenha sido capaz, durante a Guerra Fria, de exercitar plenamente as funções a ele conferidas pela Carta, tampouco deixou de ter relevância nos conflitos em que atuou, e ainda permitiu o desenvolvimento das operações de manutenção da paz como modalidade auxiliar na resolução de conflitos. Instituídas pelo Conselho de Segurança com mandatos específicos, tais operações atuam com base no consentimento das partes, no princípio da imparcialidade e com autorização para uso da força apenas em legítima defesa.

O Conselho de Segurança no pós-Guerra Fria

A partir da segunda metade da década de 1980, quando o esgotamento da União Soviética se faz prenunciar, inicia-se uma fase de maior cooperação entre Estados Unidos e aquele país, o que facilita o encaminhamento de situações de crise pelo Conselho de Segurança. Esse maior entendimento entre os grandes antagonistas da Guerra Fria é

acompanhado por uma aceitação mais ampla de valores como democracia e direitos humanos e abre uma fase de maior desenvoltura do Conselho de Segurança.

Logo no início da década de 1990, ocorre a primeira grande crise do pós-Guerra Fria: a invasão do Kuwait pelo Iraque em 2 de agosto de 1990. A resposta internacional, capitaneada pelos Estados Unidos no âmbito do Conselho de Segurança, leva à primeira decisão do órgão de autorizar o uso da força contra outro país, em nome da segurança coletiva, com o voto favorável dos cinco membros permanentes[2]. Alcançado o objetivo de pôr fim à ocupação do Kuwait, o Conselho é novamente acionado, desta vez para estabelecer os termos do cessar-fogo[3]: um sistema abrangente e sem precedentes de controles e sanções impostos a um Estado-Membro.

Após mais de quarenta anos desde a criação da ONU, praticamente todos vividos num ambiente de guerra fria, parecia surgir um cenário internacional em que o Conselho de Segurança poderia exercer sem maiores constrangimentos as funções para as quais fora originalmente concebido. De fato, a partir dos primeiros anos da década de 1990, verifica-se uma intensificação significativa na atividade do Conselho de Segurança.

Dados objetivos ilustram claramente essa intensificação. Entre 1945 e 1989 (44 anos), o órgão aprovou 646 resoluções e o veto foi utilizado 277 vezes[4]. De 1990 a 2009 (19 anos), o número de resoluções aprovadas salta para 1.225, ao passo que o de vetos cai para 25[5]. No primeiro período, foram estabelecidas 18 operações de manutenção da paz, o que também contrasta significativamente com o estabelecimento de 45 dessas operações no segundo.

Se durante a Guerra Fria as operações de manutenção da paz se limitavam, essencialmente, à supervisão de tréguas ou patrulhamento de zonas-tampão, com o uso da força estritamente limitado a ações de legítima defesa, o período pós-Guerra Fria passa a exigir muito mais desse tipo de operação. Ao longo dos anos 90 e na década atual, as operações de paz não só se tornam mais numerosas, mas também mais

[2] Resolução 678 (1990).

[3] Resolução 687 (1991).

[4] Cento e vinte e quatro pela União Soviética, 80 pelos Estados Unidos, 33 pelo Reino Unido, 22 pela China e 18 pela França.

[5] Quinze pelos Estados Unidos, seis pela Rússia e quatro pela China.

complexas, pois têm de fazer frente a uma extensa gama de situações em regiões de conflito. Conforme o caso, as operações de manutenção da paz passam a ter de envolver-se em atividades como a organização de eleições, o respaldo a atividades do Estado, a mediação política, o auxílio a refugiados ou a proteção de grupos vulneráveis da população civil.

Verifica-se, portanto, que o pós-Guerra Fria traz não apenas o importante aumento numérico das operações de manutenção da paz anteriormente assinalado. Traz também uma ampliação significativa de seu escopo, como ilustra o crescimento tanto de seus contingentes quanto de seus orçamentos desde o final dos anos 80. Se em 1988 os contingentes das operações de manutenção da paz não passavam de 10 mil, esse número hoje se aproxima dos 100 mil; e desde aquele mesmo ano o seu orçamento saltou de US$ 230 milhões para a casa dos US$ 7 bilhões atualmente.

O Brasil e as operações de manutenção da paz

A primeira contribuição de contingentes brasileiros em grande número a uma operação de manutenção da paz deu-se após a crise de Suez, quando foram enviados cerca de 6.300 militares para a Força de Emergência das Nações Unidas I (UNEF-I), estabelecida no Sinai em 1956. Desde então, o Brasil participou de mais de 30 operações, tendo cedido um total de mais de 17 mil homens, e é hoje o 13º maior contribuinte de tropas e policiais para as operações de manutenção da paz das Nações Unidas.

O envolvimento do Brasil com as operações de manutenção da paz não se restringe, no entanto, a contribuições de pessoal e equipamentos. No bojo das transformações na natureza e nas competências das operações iniciadas durante a década de 1990, o Brasil tem também acompanhado sua evolução e participado ativamente dos debates conceituais com vistas a seu aperfeiçoamento.

Na avaliação do funcionamento e da eficácia das operações de manutenção da paz na grande maioria dos conflitos do pós-Guerra Fria, passa a ganhar corpo a percepção de que, para assegurar a consolidação e a continuidade da estabilização no país ou região em questão, é preciso adotar medidas complementares às operações na área da segurança. Tais medidas devem abarcar, sobretudo, os campos econômico e social,

de maneira a promover o desenvolvimento em bases sustentáveis, procurando, assim, reduzir a possibilidade de um retorno à situação de conflito.

Os países em desenvolvimento, entre os quais o Brasil, passam a ter importante papel na elaboração conceitual e na articulação política dessa nova tendência, ainda incipiente nos estudos e reflexões levados a cabo no âmbito das Nações Unidas na década de 1990[6], mas que toma forma mais concreta nos anos 2000. A partir de 2004, um painel de pessoas eminentes convocado pelo então Secretário-Geral Kofi Annan[7] considera a questão e propõe a criação de órgão específico para tratar dos problemas do "pós-conflito". A Comissão de Construção da Paz, criada em 2005, resulta dessa proposta, e tem por objetivo principal auxiliar países egressos de conflitos a realizarem uma transição estável para a fase pós-conflito, tendo presente a inter-relação entre medidas de segurança e de apoio ao desenvolvimento socioeconômico.

Recentes recomendações feitas pelos Departamentos de Operações de Manutenção da Paz (DPKO) e de Operações de Campo (DFS) das Nações Unidas com base em projeto de estudos sobre o tema conhecido como "Novos Horizontes"[8] reconhecem a importância do desenvolvimento econômico e social para alcançar a paz sustentável. No contexto da iniciativa "Novos Horizontes", o Brasil organizou seminário no Rio de Janeiro, de 16 a 18 de junho, com vistas com vistas a debater as diferentes perspectivas dos países em desenvolvimento sobre os atuais desafios que as operações de manutenção da paz enfrentam. Participaram mais de 20 países, entre os quais grandes contribuintes de tropas, da América Latina, África e Ásia, além de representantes do Secretariado das Nações Unidas[9].

---

[6] Vide especialmente a "Agenda para a paz" do então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali, e o "Relatório Brahimi", resultado de painel presidido pelo ex-Chanceler da Argélia, Lakhdar Brahimi.

[7] A More Secure World: our Shared Responsibilitys – Report of the Secretary-General´s High-Level Panel on Threats, Challenges and Change.United Nations, New York, 2005. O painel foi integrado, entre outras personalidades, pelo Embaixador João Clemente Baena Soares, ex-Secretário-Geral da OEA e ex-Secretário-Geral das Relações Exteriores.

[8] 'A New Partnership Agenda: Charting the New Horizon for UN Peacekeeping' (http://www.un.org/depts/dpko/dpko/newhorizon.shtml).

[9] África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Bolívia, Bósnia e Herzegovina, Camarões, Chile, Equador, Eritreia, Gâmbia, Guiné-Bissau, Índia, Namíbia, Nigéria, Uruguai, Paquistão, Paraguai, Peru, São Tomé e Príncipe, Serra Leoa, Timor-Leste.

Entre as recomendações substantivas do seminário, que abordou as questões de relações públicas, uso da força e consolidação da paz no âmbito das operações de manutenção da paz, vale destacar: i) o reconhecimento à importância de que as missões sejam capazes de transmitir à população suas funções e objetivos e estarem aptas e dialogar com o público local e que os mandatos e orçamentos das missões reflitam a relevância do trabalho de comunicação e relações públicas para o sucesso da missão; ii) proteção de civis não é apenas dever legal, derivado do mandato, mas também uma obrigação moral das operações de manutenção da paz; iii) operações de manutenção da paz não devem tornar-se agentes de desenvolvimento, mas para que haja transição estável entre segurança e desenvolvimento, as operações de manutenção da paz devem desempenhar certas atividades de consolidação da paz.

Nesse processo de valorização da dimensão do desenvolvimento econômico e social tanto em operações de manutenção da paz quanto nos esforços de construção da paz no pós-conflito, o papel de países em desenvolvimento tem sido determinante. O Brasil, em sua atuação no Conselho de Segurança, busca não apenas assegurar que a evolução conceitual das operações de manutenção da paz reflita esse enfoque no tratamento e resolução de conflitos, mas também defende que essa nova percepção seja traduzida de maneira mais consistente nos mandatos das operações de manutenção da paz[10].

Ressalte-se, ainda, expressão prática dos esforços brasileiros em dois exemplos emblemáticos desse novo enfoque: o exercício do comando militar da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) desde seu estabelecimento, em 2004, e a Presidência da configuração da Comissão de Construção da Paz para a Guiné-Bissau, na pessoa da Embaixadora Maria Luiza Viotti, Representante Permanente junto às Nações Unidas.

[10] "The peacebuilding architecture of the United Nations aims at integrating political stability, security and socioeconomic development. Such integrated approach is a solid foundation of our work. However, while this premise is well established in our discourse, it still needs to be made fully operational in our practice" (Intervenção do Brail em debate sobre construção da paz no CSNU, março de 2010).

MINUSTAH

Ao tomar a decisão de estabelecer a MINUSTAH, o Conselho de Segurança conferiu-lhe mandato que vai além do tradicional campo da segurança, para abarcar também medidas de apoio ao Governo haitiano nos campos dos direitos humanos e do desenvolvimento econômico e social. Brasil e Chile, então membros não permanentes no Conselho de Segurança, defenderam que a nova operação de manutenção da paz no Haiti não deveria repetir a orientação de suas antecessoras dos anos 90, quase exclusivamente voltadas para medidas no campo da segurança[11]. A defesa desse ponto de vista decorria da percepção de que aquelas missões pouco ou nada haviam contribuído para criar condições de estabilidade política e de sustentabilidade do desenvolvimento no país.

O resultado desse esforço diplomático foi a adoção, em 30 de abril de 2004, da resolução 1542, que estabelece a MINUSTAH com mandato em grande medida inovador, ao incluir medidas de apoio ao governo haitiano nas áreas dos direitos humanos; do processo político; e da manutenção de um ambiente seguro e estável, além de enfatizar a importância de os parceiros do Haiti, inclusive as Nações Unidas, contribuírem para a promoção do desenvolvimento socioeconômico do Haiti com vistas à sustentação da estabilidade; e requisitar ao SGNU a elaboração de relatórios e sugestões para assegurar que a missão continue relevante para mudanças políticas, de segurança e socioeconômicas no país[12].

A decisão do Presidente Lula de o Brasil enviar o maior contingente de tropas para a MINUSTAH, e assim contar com o comando militar

[11] De 1993 a 1997, foram estabelecidas a Missão nas Nações Unidas no Haiti (UNMIH), a Missão de Apoio das Nações Unidas no Haiti (UNSMIH), a Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti (UNTMIH) e a Missão Policial Civil das Nações Unidas no Haiti (MIPONUH).

[12] Resolução 1542 (2004): "decides that MINUSTAH shall have the following mandate: I. (a) to support of the Transitional Government, to ensure a secure and stable environment (...); II. (a) to support the constitutional and political process under way in Haiti(...); III. (a) to support the Transitional Government as well as Haitian human rights institutions and groups in their efforts to promote and protect human rights(...); 13. Emphasizes the need for Member States, United Nations organs, bodies and agencies and other international organizations (...) to continue to contribute to the promotion of the social and economic development of Haiti, in particular for the long-term, in order to achieve and sustain stability and combat poverty; 16. Requests the Secretary-General to provide an interim report (...) containing recommendations to the Council (...) to ensure the mission and its mandate remain relevant to changes in Haiti's political, security and economic development situation" (grífo meu).

da Missão, tem permitido ao país dar uma contribuição direta à plena implementação de seu mandato, fazendo valer, em termos práticos, a inter-relação entre medidas nos campos da segurança e do desenvolvimento. Em seus primeiros seis anos de atuação, a MINUSTAH tem sido de fato capaz de garantir ambiente seguro no país, tendo atuado contra a criminalidade, facilitado a implementação de projetos de cooperação e dado apoio ao governo nas diversas áreas objeto do seu mandato. Antes das inundações provocadas pelos furacões que atingiram o país em 2008, a economia haitiana chegou a registrar, no ano anterior, taxa de crescimento de cerca de 3%, a maior registrada nos últimos 50 anos.

Em 2009, parecia claro que a tendência natural da Missão seria de redução gradativa do contingente militar em favor do aumento do contingente policial e de pessoal de apoio a iniciativas de cooperação. Tendo em conta a interdependência entre paz e desenvolvimento social no país, o Brasil desdobrou uma companhia de engenharia (250 homens) e vinha desenvolvendo uma série de projetos de cooperação, nas áreas de agricultura, capacitação, infraestrutura, sempre com atenção às necessidades haitianas e às prioridades estabelecidas pelas autoridades locais. Nas deliberações orçamentárias relativas à MINUSTAH, o Brasil favoreceu e conseguiu aumento de dotação para os chamados "projetos de impacto rápido", que vão desde a construção de escolas à capacitação de agentes públicos, com o objetivo de tornar visíveis os "dividendos da paz".

O terremoto que atingiu o país em 12 de janeiro deste ano provocou, além da necessidade de medidas emergenciais, a reconsideração do papel da Missão face à nova situação no país. Novamente presente no Conselho de Segurança em momento fundamental de definição do mandato da MINUSTAH, o Brasil engajou-se ativamente na aprovação da Resolução 1927 (2010), que dá à MINUSTAH papel mais ativo na coordenação dos esforços internacionais de ajuda e na prestação de assistência logística e técnica ao Governo haitiano.

As dimensões de manutenção da paz e de construção da paz são indissociáveis no Haiti. O êxito da MINUSTAH em seus primeiros anos de atuação pode, ao menos em parte, ser atribuído justamente a um enfoque mais equilibrado entre segurança e desenvolvimento, favorecendo a adoção de abordagem similar em outros cenários de pós-conflito. Como parte do esforço empreendido pela Missão, o Brasil tem procurado garantir

o pleno emprego de todos os meios à disposição dos capacetes azuis para ajudar nos esforços de outras agências que promovem assistência humanitária e desenvolvimento. Esse compromisso de longo prazo com o povo haitiano e que se traduz também no entendimento de que não haverá paz e estabilidade duráveis no Haiti sem superação da miséria extrema e do subdesenvolvimento, é expressão concreta de uma atuação com base na "não indiferença".

Conselho de Segurança e o quadro jurídico para a solução de crises

Para além da criação de operações de manutenção da paz, instrumento mais visível de atuação do Conselho de Segurança, as decisões adotadas pelo órgão sobre as crises internacionais, estabelecem, na maior parte das vezes, o quadro jurídico e as iniciativas políticas com visas à sua resolução. Em muitas situações de crise, inclusive quando há desdobramento de operações de manutenção da paz, é o Conselho de Segurança que fixa os parâmetros que deverão pautar a atuação da comunidade internacional para lidar com tais situações.

Nos mandatos que exerceu como membro eleito do Conselho, o Brasil sempre participou ativamente dos processos de adoção de resoluções do Conselho de Segurança, tendo em conta a importância tanto de que as controvérsias internacionais sejam solucionadas de maneira equilibrada e em quadro jurídico legítimo e eficaz, quanto de dar todas as oportunidades possíveis às vias diplomáticas e pacíficas.

Vale recordar, a propósito, que em 1967 o Brasil, então membro do Conselho, apoiou a adoção da Resolução 242, que pede a retirada de Israel dos territórios ocupados e determina sejam respeitados a soberania, a integridade territorial e a independência política de cada Estado da região, bem como seu direito a viver em paz dentro das fronteiras seguras e reconhecidas, livres de ameaças ou de atos de força. Embora essas determinações até hoje não tenham sido cumpridas plenamente, elas mesmo assim permanecem válidas, conforme atesta o fato de continuarem a constituir o fundamento de qualquer solução negociada da questão do Oriente Médio. A complexidade da questão do Oriente Médio tem de fato exigido um envolvimento mais amplo da comunidade internacional, mesmo fora do âmbito do Conselho de Segurança. Foi o que se viu em

2007, quando o Brasil foi convidado a participar da Conferência de Annapolis.

Outro esforço brasileiro, em sua atuação como membro do Conselho, para favorecer solução diplomática para situação de crise que ameaçava a paz internacional ocorreu no caso do Iraque. Em 1999, durante a presidência brasileira do Conselho, o Embaixador Celso Amorim, então Representante Permanente do Brasil, presidiu três painéis sobre o Iraque. Na ocasião, as atividades dos inspetores das Nações Unidas no país estavam interrompidas e o Conselho encontrava dificuldade em obter consenso sobre como garantir o cumprimento, pelo Iraque, de suas obrigações na área de desarmamento. Os painéis foram, então, parte de tentativas mais amplas de encontrar solução pacífica, durável e de base multilateral para a crise, objetivo que mereceu o pleno engajamento da presidência brasileira dos painéis

A atuação do Brasil na questão do programa nuclear iraniano constitui exemplo recente desse compromisso brasileiro com a busca de soluções negociadas para temas da agenda do Conselho de Segurança. A adoção da declaração de Teerã, em maio passado, resultado dos esforços do Brasil e da Turquia, oferece importante abertura e medida de fortalecimento da confiança para a solução da questão nuclear iraniana por meio do diálogo e da negociação. Coerentemente com os esforços empreendidos em favor do engajamento de todas as partes nessa via, o Brasil continua a acreditar que o engajamento e o diálogo são, no caso em pauta, mais eficientes do que a adoção de medidas punitivas.

Ampliação do escopo de atuação do Conselho de Segurança

A maior desenvoltura com que o Conselho de Segurança passou a atuar no pós-Guerra Fria, com relativamente menos antagonismo entre seus membros permanentes, trouxe também certas consequências importantes para seu escopo de atuação. A principal é o tratamento, pelo Conselho, de temas normalmente circunscritos a tratados específicos ou a outras formas de regulamentação internacional. Essa tendência tem dado margem à chamada "extrapolação" ou "invasão" de competências (*encroachment*).

Exemplos desses desenvolvimentos são, no campo judicial, a criação de jurisdições penais específicas por meio dos tribunais *ad hoc* para

Ruanda e a ex-Iugoslávia. No campo legislativo, as resoluções 1373 (2001) e 1540 (2004) – e suas sucessoras – determinam, respectivamente, a adoção de medidas legislativas internas nas áreas do combate ao terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa. Além dessas questões, temas como a proteção de crianças e civis em conflitos, a situação da mulher, os efeitos da AIDS no mundo (particularmente na África), e mesmo a questão da mudança do clima têm sido discutidos no Conselho nos últimos anos[13].

Tal ampliação tem sido objeto de questionamentos no que diz respeito tanto aos seus aspectos jurídicos e de legitimidade quanto a seus efeitos sobre os foros incumbidos do tratamento das mesmas matérias[14]. Ao ocupar-se de temas sociais, ambientais e de direito internacional humanitário, entre outros, o Conselho estaria, conforme já assinalado, invadindo áreas objeto de regulação por meio de tratados específicos já existentes. Além de gerar uma sobreposição, o tratamento de temas como esses pelo Conselho também tem o efeito de provocar o esvaziamento da Assembleia Geral e de outros órgãos das Nações Unidas com competências nesses mesmos assuntos, assim como dos próprios foros estabelecidos pelos tratados.

Tanto a tendência de abarcar novos temas políticos, quanto a de intensificação de ações multidimensionais em conflitos regionais trazem o efeito de potencializar a concentração de poder já inerente ao Conselho. O resultado é um descompasso cada vez mais evidente entre o poder exercido pelo órgão e sua representatividade do mundo contemporâneo.

Esforços para a expansão do Conselho de Segurança

Se o período do pós-Guerra Fria tem provocado mudanças significativas na cena internacional e desenvolvimentos importantes na ação do Conselho, é natural que também seja buscada, no atual cenário, uma revisão na própria estrutura do órgão. O propósito desse

[13] Os temas "crianças e conflitos armados" e "mulheres e paz e segurança" tornaram-se frequentes em debates do CSNU: Mulheres – Resolução 1820 (2008) e Declaração presidencial 8 de 2010; Crianças – Resolução 1882(2009), declaração presidencial 10 de 2010. Em abril de 2007, a presidência britânica organizou debate no CSNU sobre "Energia, Segurança e Clima". Não foi adotado nenhum documento do Conselho na ocasião.

[14] Baena Soares, João Clemente. Conselho de Segurança: competência, controle, contenção. Texto preparado para palestra organizada pela FUNAG/IPRI em 2005.

esforço é o de melhor adequar o Conselho às novas realidades do mundo contemporâneo, uma vez que sua composição e estrutura ainda retratam, essencialmente, o mundo de 1945[15].

Desde a fundação das Nações Unidas, o Conselho de Segurança sofreu uma única reforma, implementada em 1965[16]. Foram então criados quatro novos assentos não permanentes, passando o total de membros de 11 para 15. Essa expansão procurava refletir o expressivo aumento de membros da ONU, de 51, em 1945, para 117, vinte anos depois, como resultado do processo de descolonização na África e na Ásia. Levando em conta o fato de que atualmente 192 países são membros da ONU, apenas para manter a mesma proporção de membros do Conselho de Segurança vigente em 1945 seria necessário que o órgão contasse hoje com 41 membros.

A real motivação em favor da expansão do Conselho de Segurança decorre, no entanto, da percepção majoritária entre os membros da ONU da necessidade de que o órgão seja mais representativo do mundo contemporâneo – sobretudo do mundo em desenvolvimento –, e de que tal expansão ocorra nas categorias permanente e não permanente. Por refletir uma configuração de poder de quase 65 anos atrás, a atual composição do Conselho não é a mais funcional para o efetivo encaminhamento de soluções para os problemas de paz e da segurança internacionais. Uma reforma que expandisse o Conselho nas categorias permanente e não permanente, com o ingresso de maior número de países em desenvolvimento em ambas, e também previsse a reformulação de seus métodos de trabalho atenderia aos imperativos de dotar o órgão de maior representatividade e transparência, assim como de aumentar a legitimidade e a eficácia de suas decisões.

A oportunidade mais recente de reforma e expansão do Conselho de Segurança ocorreu em 2005, no contexto da preparação para a Reunião de Cúpula celebrada em setembro daquele ano para rever a implementação das Metas de Desenvolvimento do Milênio e que também consideraria reformas institucionais na organização.

---

[15] Bustani, José Maurício & Soutello Alves, Lauro Eduardo. A Reforma das Nações Unidas: falsos dilemas e parcerias possíveis. In: Revista Parcerias Estratégicas, Volume 1, nº 2, dezembro de 1996, p. 2.

[16] Resolução 1991 (XVIII) da Assembleia Geral. Para maiores informações, vide Schwab, Egon, Amendments to Articles 23, 27 and 61 of the Charter of the United Nations, in The American Journal of International Law, Volume 59, nº 4, 1965.

À época, proposta de expansão foi trabalhada por uma coalizão de países desenvolvidos e em desenvolvimento – Alemanha, Brasil, Índia e Japão (o "G-4") – e co-patrocinada por outros 28 países, entre os quais um membro permanente: a França[17]. Tal proposta, posteriormente conhecida por seu número de referência documental das Nações Unidas – L.64 –, previa um Conselho de Segurança expandido de 25 membros, com seis novos membros permanentes (um da Europa ocidental, um da América Latina e Caribe, dois asiáticos e dois africanos). Essa proposta, que também previa o não exercício do veto pelos novos membros permanentes até que o assunto fosse tratado numa conferência de revisão 15 anos após a entrada em vigor da reforma, encontrou ampla receptividade junto aos países-membros da organização, permitindo, durante a campanha a seu favor, estimar apoio próximo ou superior aos 2/3 necessários (128 votos).

Paralelamente a esses desenvolvimentos, e em vista da possibilidade crescente de que o assunto viesse de fato a ser objeto de uma decisão, dois outros projetos foram apresentados: um pelos países-membros da União Africana[18] e outro por um grupo de 12 países, denominado "União pelo consenso" (ou "coffee club"), que propunha uma expansão limitada à categoria não permanente[19].

O projeto da União Africana dava expressão concreta à sua posição, adotada no início do mesmo ano em reunião realizada no vale de Ezulwini, na Suazilândia. A fórmula africana era muito semelhante à do projeto promovido pelo G-4 (seis novos membros permanentes, dos quais dois africanos), porém ostentava duas importantes diferenças: previa o exercício imediato do veto pelos novos membros permanentes, assim como três (e não dois) assentos não permanentes adicionais para a África, o que elevaria o número total de um Conselho reformado para 26. Já o projeto dos países do grupo "União pelo consenso", não pareceu contar com apoio significativo além de seus próprios proponentes.

Apesar da forte identificação entre os projetos do G-4 e da União Africana, não foi possível acordar uma versão que os conciliasse. O ponto principal que caracteriza a diferença entre o G-4 e a UA consiste na reivindicação, por parte desta, do exercício imediato do veto pelos

[17] Embora não tenha co-patrocinado o projeto, o Reino Unido indicou publicamente que votaria a favor.

[18] Projeto de resolução A/59/L.67.

[19] Projeto de resolução A/59/L.68.

novos membros permanentes, ao passo que o G-4, mesmo considerando que os novos membros permanentes devem ter as mesmas prerrogativas dos atuais, admite que a questão do exercício efetivo do veto seja objeto de decisão dentro de 15 anos. Além das dificuldades geradas pela existência de projetos concorrentes do G-4 e UA, alguns dos membros permanentes atuaram diretamente com vistas a minar a base de apoio do projeto do G-4. Em vista desses desenvolvimentos, nenhum dos projetos foi levado a voto.

Desde então, a questão da reforma do Conselho de Segurança continua a figurar de maneira proeminente na pauta política da organização, confirmando a validade da declaração de 2005 do então Secretário-Geral Kofi Annan de que "a reforma das Nações Unidas não estará completa enquanto o Conselho de Segurança não for reformado"[20].

Após cerca de três anos de discussões essencialmente processuais, a questão da reforma do Conselho de Segurança tornou a ganhar impulso no final de 2008, quando a Assembleia Geral decidiu iniciar, a partir de fevereiro de 2009, negociações intergovernamentais sobre o tema.

As negociações intergovernamentais (ainda em curso) até agora revelaram não só que as posições dos principais grupos de interesse na matéria permanecem essencialmente inalteradas, mas também que continua majoritário o apoio à expansão nas duas categorias de membros, com maior representação de países em desenvolvimento em ambas. Espera-se que as negociações levem, tão pronto possível, a uma decisão que permita uma ampliação do Conselho de Segurança de maneira a refletir mais adequadamente as novas realidades políticas e econômicas internacionais.

Considerações finais

Os fundadores da ordem internacional que vigoraria após o término da Segunda Guerra Mundial tiveram de fazer face ao desafio de criar uma organização que não repetisse os insucessos de sua antecessora histórica – a Liga das Nações[21]. Para que a Organização das Nações Unidas pudesse alcançar

[20] In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All – Report of the Secretary-General, United Nations, New York, 2005.

[21] Azambuja, Marcos. As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva. In: Revista Estudos Avançados, volume 9, número 25, São Paulo, set./dez. 1995, p. 139.

o objetivo precípuo para o qual fora criada – "salvar a gerações vindouras do flagelo da guerra" –, foi necessário assegurar que as grandes potências fizessem parte da nova Organização e estivessem comprometidas com os ideais estabelecidos em sua Carta.

A realização desse objetivo reflete-se no contraste na composição dos dois principais órgãos políticos das Nações Unidas – a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança. Na primeira a participação é universal, cada país tem um voto e as decisões são tomadas por maioria. No segundo, incumbido de responsabilidade primária pela manutenção da paz e da segurança internacionais, a composição é limitada a 15, dos quais cinco têm assentos permanentes e direito a veto. Os membros da organização concordam, ademais, por força da Carta, que o Conselho de Segurança atue em seu nome na manutenção da paz e da segurança internacionais e consequentemente se comprometem a obedecer e cumprir suas resoluções.

O mundo de 1945 não corresponde, no entanto, ao mundo atual, inclusive na distribuição internacional de poder, em que países em desenvolvimento aparecem crescentemente como interlocutores imprescindíveis para o encaminhamento eficaz das grandes questões internacionais. A responsabilidade diferenciada inicialmente conferida aos cinco membros permanentes pela manutenção da paz e da segurança internacionais tende a ser mais compartilhada com outros Estados. Em outras áreas, como, por exemplo, na ambiental, a participação de novos atores, incluindo países em desenvolvimento, é imprescindível para a viabilidade e o sucesso da concertação internacional.

Mesmo no campo da segurança internacional, em que o poder se expressa de maneira mais tradicional, a situação é hoje bem diferente daquela de algumas décadas atrás. No que diz respeito às operações de manutenção da paz, embora os cinco membros permanentes ainda arquem com maior parte do seu ônus financeiro, são países em desenvolvimento os que se tornaram grandes contribuintes de tropas. Além disso, sem prejuízo dos princípios da segurança coletiva, o envolvimento de atores regionais em desenvolvimento no encaminhamento de conflitos é cada vez mais frequente. Se nas Américas sobressai o engajamento do Brasil e de outros países da região na MINUSTAH, na África não há como ignorar o papel da União Africana e da CEDEAO/ECOWAS (Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental) no auxílio à resolução de conflitos naquele continente nos últimos anos.

Essa crescente participação foi essencial não apenas como expressão da capacidade e disposição de países em desenvolvimento contribuírem mais e melhor para a resolução de conflitos, mas também como elemento de influência em favor de esforços de consolidação da paz pós-conflito. Tal participação também permitiu valorizar medidas de mais longo prazo nas ações em conflitos e no pós-conflito, e não apenas aquelas voltadas à área de segurança.

O Brasil ocupa posição privilegiada para desempenhar papel construtivo no Conselho de Segurança. Não só tem invariavelmente pautado sua atuação pelo respeito aos princípios da Carta da ONU e pela defesa do direito internacional e de soluções negociadas para as crises de que se ocupa o órgão[22], mas também demonstra uma histórica vocação de participação, tanto como integrante de mais de 30 operações de paz desde 1956 quanto como membro eleito do próprio Conselho.

Atualmente, além de dar seguimento a essa vocação mediante a participação em 9[23] das 15 operações de manutenção da paz da ONU, o Brasil continua engajado na MINUSTAH com mais de 2.200 homens, procurando dar expressão concreta ao conceito de coordenação e integração de medidas nas áreas de segurança e de desenvolvimento.

Sua condição de país em desenvolvimento que, no entanto, já atingiu grau de organização interna suficiente para gerar soluções próprias para as deficiências econômicas e sociais típicas do subdesenvolvimento lhe confere hoje posição única para efetivamente dar contribuição original e pertinente em favor da paz e da segurança internacionais.

Face às novas realidades internacionais que caracterizam este início do século XXI, o Brasil vem demonstrando não apenas estar apto a assumir maiores responsabilidades na cena internacional, mas também de ser capaz de trazer um adicional qualitativo na resposta a situações de conflito ou de reconstrução pós-conflito.

---

[22] Amorim, Celso Luís Nunes. Entre o desequilíbrio unipolar e a multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no período pós-Guerra Fria. In: O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional. Coordenação de Gilberto Dupas e Túlio Vigeani. Editora Alfa-Ômega, São Paulo, 1999, p. 93.

[23] Além do Haiti, estamos presentes também em Côte d´Ivoire, na Libéria, no Sudão, no Chipre, no Saara Ocidental, no Nepal, no Timor-Leste e na missão para a República Centro-africana e o Tchade, conforme dados do sítio do Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas (DPKO), atualizados em 30 de junho de 2009 (http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/).

BIBLIOGRAFIA

AMORIM, Celso Luís Nunes. Entre o desequilíbrio unipolar e a multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no período pós-Guerra Fria. In: O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional. Coordenação de Gilberto Dupas e Túlio Vigevani. Editora Alfa-Ômega, São Paulo, 1999.

AZAMBUJA, Marcos. *As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva*. In: Revista Estudos Avançados, volume 9, número 25, São Paulo, set./dez. 1995.

BAENA SOARES, João Clemente. *Conselho de Segurança: competência, controle, contenção*. Texto preparado para palestra organizada pela FUNAG/IPRI em 2005.

BUSTANI, José Maurício & SOUTELLO ALVES, Lauro Eduardo. *A Reforma das Nações Unidas: falsos dilemas e parcerias possíveis*. In: Revista Parcerias Estratégicas, Volume 1, nº 2, dezembro de 1996.

Aspectos Geopolíticos Centro-Periferia

Carlos Lessa

No século XVIII, França e Inglaterra atravessaram fundamentais transformações políticas e econômicas que iriam modificar radicalmente o comportamento mundial. A Revolução Francesa, ao modificar o processo dinástico pela consulta à vontade popular explicita a ideia de nação como povo e território. A nação é pétrea e sua guarda e gestão são responsabilidades da cidadania popular nacional. O território é um patrimônio secular e indiviso, que cada geração tem que transmitir à geração sucessora. Obviamente, as forças militares são nacionais e compete ao cidadão assumir armas em defesa da nação. A centralidade do povo nacional exige do indivíduo, como cidadão, a responsabilidade pela defesa da pátria e perfeita vida social. A nação impõe a cultura comum. É indispensável a unificação linguística e o esforço por alfabetização é prioritário para a plenitude da cidadania. Aqui está o fundamento do ensino público, universal e gratuito.

A Inglaterra, que constituiu o sistema mercantil mais avançado do século XVII ao XVIII, engendra a transformação econômica que transforma a manufatura em grande indústria. Ao invés do trabalho orquestrado e manipulado da manufatura, a indústria dissolve o conhecimento complexo na sucessão de tarefas para a construção do produto. O princípio mecânico da máquina a vapor, a invenção do tear e a nova metalurgia que barateou o aço dão origem a um sistema

de indústrias em que as cadeias produtivas se iniciam pelo acesso a matérias-primas, pela disponibilidade de energia e se projetam em uma variedade de serviços. A Inglaterra sedia a Primeira Revolução Industrial. Dispôs, como condição prévia, do tamanho de sua marinha mercante e do controle das principais rotas de comércio e a superioridade e baixo custo do canhão de ferro fundido de sua marinha de guerra. Internamente, dispunha de minério de ferro e carvão metalúrgico. Pôde, com a ferrovia e a locomotiva, reduzir o custo do ferro e aço. Realizou, com novos meios de transporte e com as máquinas industriais, a multiplicação da energia disponível para a força de trabalho. O trabalho despojado do conhecimento da tarefa complexa era um elo subordinado e disciplinado pela linha de produção. A grande indústria, em últimos termos, era um sistema de máquinas que dominava um conjunto de trabalhadores. A Primeira Revolução Industrial, na perspectiva da Inglaterra, explicita a visão geopolítica de mercado mundial a ser convertido aos produtos ingleses, em troca matérias-primas e alimentos. O conceito de serviço público civil é desenvolvido, na Inglaterra, como instrumento de aperfeiçoamento da gestão do Estado e instituição de controle social, permitindo a alternância do governante. O serviço público civil é o depositário da memória de Estado, guardião das práticas institucionais públicas e é infenso a excessos governamentais. Obviamente, o serviço público é, estruturalmente, diferente do trabalho contratual privado. O trabalhador público é remunerado pelos impostos, logo, seu empregador é o povo nacional; não é um proletário, pois o que produz não é vendido como mercadoria.

As duas revoluções, combinadas, fazem convergir as práticas políticas e as forças produtivas econômicas em um movimento percebido como progresso. A ideia de que o homem pode, pela razão, organizar a economia e a vida social, melhorando o desempenho da nação ganha circulação mundial e inspira desejos de progredir em outras populações ainda submetidas às velhas regras políticas e sem bases industriais.

A primeira leitura em busca de interpretação da industrialização inglesa dá origem a um campo de conhecimento denominado Economia Política. São peças essenciais desta leitura, em primeiro lugar, a ideia de que a divisão do trabalho mediante a especialização em uma tarefa permitiria o aumento da escala de produção, logo, de diminuição de custos; as máquinas realizando tarefas da antiga cadeia complexa de

produção da manufatura permitiriam ao homem substituir sua energia pessoal pela energia utilizada pela máquina em funcionamento. Isto, além de padronizar o produzido, facultaria uma espetacular elevação na produtividade do homem, reduzindo seu dispêndio físico por unidade produzida. Em segundo lugar, em uma perspectiva pelo interesse inglês, o mercado deveria ser mundial e sem barreiras tarifárias ou proibitivas. A tese central (David Ricardo) demonstrava que, se cada nação se dedicasse a produzir aquilo em que era mais eficiente, poderia, por trocas com outras nações, desfrutar daqueles itens em que elas eram mais eficientes. Assim sendo, as nações integradas por um comércio internacional sem obstáculos elevariam o mundo à maximização da produtividade. É corolário da visão ricardiana a necessidade de cada país abrir mão das atividades em que é menos eficiente. Obviamente, a Inglaterra daquele tempo, inconteste como produtora industrial, visava à redução de custos de matérias-primas e recursos naturais. Simultaneamente, a industrialização exigia mão de obra abundante disposta a receber salário suficiente para o mínimo vital e o camponês teria que ser convertido em morador assalariado urbano. A Inglaterra realizou o cercamento das terras agrícolas, destinando-as ao pastoreio de ovinos e à produção de bovinos. Assim sendo, se converteu em importadora de grãos e proteínas. Dickens mostra as péssimas condições de vida do operário inglês, que emigrou para as terras livres de outros territórios sob o domínio inglês (EUA, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Índia, África do Sul). A Teoria da Renda, de Ricardo, estabelece que o preço do alimento e da matéria-prima seja fixado pelo produtor de mais alto custo que permanece na produção. Assim sendo, há uma sobre-renda dos mais eficientes, que tendem a ser beneficiados, quer sob a forma de renda ampliada, quer sob a forma de patrimônio valorizado. Em princípio, o domínio do território aonde é de mais baixo custo a produção do alimento ou da matéria-prima pela potência industrial lhe permite um ganho imperial. Duas fórmulas podem ser acionadas: a potência financia a infraestrutura requerida para produção e exportação do alimento ou matéria-prima, ou força a nação a ceder estas atividades a empresas da potência.

É fácil compreender a progressiva intensidade dos conflitos de interesses entre as potências. O século XIX é o mundo dos impérios na busca de exclusividade de acesso a mercados e a recursos naturais. A expansão pode ser ocupação territorial, como a russa, do Báltico ao

Pacífico tendo a Ferrovia Trans-Siberiana como coluna vertebral, ou pode ser pela disputa direta ou submissão, como protetorado, de fragmentos nos demais continentes. América Latina permanece à margem, porém no Caribe é intensa a sanha dos impérios.

Com consciência de atraso em relação à Inglaterra, surgem as industrializações retardatárias: Alemanha, França, Rússia czarista, Japão. São traços comuns de suas industrializações a formulação inequívoca de um projeto nacional (não necessariamente inspirado na Revolução Francesa), o fortalecimento do Estado, a militarização, a valorização da cultura nacional, o esforço por padronização linguística e, sobretudo, a ruptura com as regras inglesas. Ao invés de forças de mercado, tanto a industrialização quanto a urbanização deveriam se objeto de esforços nacionais, em muitos casos, violadores das recomendações da economia política inglesa. Para os retardatários, o desenvolvimento de forças produtivas nacionais seria a chave para superar o atraso geopolítico em relação à Inglaterra. Para tal, estabelecem reserva de mercado, incentivos variados e apoiam a constituição de grandes empresas sob controle de nacionais. Montam sistemas financeiros e cambiais que auxiliam os candidatos a campeões.

Nas experiências das industrializações retardatárias, quase sempre foi decisiva a importância de recursos naturais abundantes. Os EUA, com espetaculares zonas agrícolas ocupadas como propriedade familiar por europeus migrantes, absorvendo o artesanato expelido pelo assalariamento europeu e dispondo de acesso a dois oceanos, deu partida à Segunda Revolução Industrial (motor a explosão interna e petróleo), pois dispôs de um dinâmico mercado interno apoiado por salários relativamente elevados. Enquanto não desenvolveu a produção de maquinário pesado, pôde adquiri-las da Europa, pois, ao mesmo tempo em que seus artesãos multiplicavam pequenas indústrias voltadas para o mercado interno, pôde exportar algodão e grãos. França, Alemanha e Rússia, mesmo sem o esplendor norte-americano, dispunham de recursos naturais e protegeram suas atividades agropecuárias.

O Japão é o inverso dos EUA. Pouco dotado de recursos naturais e alimentos, executa um projeto nacional radical, conservador e tacitamente apoiado pela totalidade do povo japonês. Propõe-se a assimilar, acelerada e sistematicamente, ciência e tecnologia ocidentais, mas se esforça em preservar os padrões culturais e comportamentais tradicionais de sua

população. Em alguns casos, padrões pré-industriais são reciclados para o chão da fábrica, o que é visível na ética do trabalho e com os códigos de lealdade de clãs. Lançam mão da engenharia reversa e adotam como valor a durabilidade do produto e a economicidade de meios. Preservam a forma de objetos pré-industriais, concebidos para minimizar desperdícios de matérias-primas, e os transformam em produtos industriais. O Japão, com a Revolução Meiji e sua evolução científica e tecnológica, demonstrou que cultura e coesão nacional podem superar a exiguidade dos recursos naturais.

De forma dramática, decadência dos impérios Austro-Húngaro e Otomano explicita e sublinha a importância de bloqueios em fatores cultural, social e étnico. Por exemplo, no Império Austro-Húngaro, havia 11 etnias e três religiões dominantes em sub-regiões. O Império Otomano se desdobrava em domínios europeus do Oriente Médio e da África do Norte. Ambos implodiram após a Primeira Guerra Mundial. Alguns países buscaram a modernização como projeto: a Turquia de Ataturk e a Grécia reconstituída. A Tchecoslováquia nasceu industrializada e impregnada de problemas interétnicos. A Iugoslávia, como uma colcha de retalhos étnicos e religiosos, com persistente risco de esgarçamento. No Oriente Médio, aconteceu a chamada "balcanização". Na África do Norte, houve a multiplicação de protetorados. A complexa e tormentosa história dessas nações multiplica os exemplos da importância dos fatores cultural, social e étnico. Há uma exceção que confirma a regra e serve de exemplo para diluir qualquer redução teórico-ingênua: a Suíça tem uma trajetória de desenvolvimento, apesar de suas variadas etnias, religiões, de falares diferentes, além de não dispor de recursos naturais abundantes nem acesso à navegação.

Os impérios retardatários instalam firmes relações público-privadas e buscam replicar o modelo geopolítico inglês: domínio das correntes comerciais e dos países periféricos e apropriação privativa das fontes de recurso naturais. Instalam firmes relações público-privadas e fazem do Estado o berçário ou o vigilante de nascentes grandes empresas nacionais. Como regra geral, são relutantes em admitir filiais estrangeiras. Desenvolvem teorias e discursos justificativos de seus projetos nacionais, porém, tão logo exitosos (e admitidos ao *club*), os novos impérios industrializados passam a praticar ideologias liberais. Há um denominador comum nos vitoriosos. Necessitam apagar suas

heterodoxias e retirar a história como vontade transformadora. A análise econômica cancelando o tempo e o espaço em busca de proposições abstratas justifica livre comércio e câmbio, em que as mesmas regras são aplicadas a parceiros desiguais.

Como vimos, se instalou e se tornou dominante, no século XIX, a ideia de progresso dinâmico do homem que, cumulativamente, pela ciência e conhecimento, seria o construtor da natureza e da sociedade. O progresso para a civilização era nucleado na Europa e em seu filho prodígio. Neste âmbito, os efeitos iam lentamente, a partir de intensas lutas sociais, se difundindo para a totalidade de suas populações. Avanços importantes no ensino superior, como a Universidade de Paris, no planejamento e controle de atividades humanas, saúde pública e vigilância sanitária, redução da jornada de trabalho, proibição do trabalho infantil, aperfeiçoamentos trabalhistas e fortalecimento sindical são dimensões desdobradas e associadas ao progresso que, nos países industrializados, se converteram em padrões consolidados. Sobraram emanações para a periferia em um mundo que, pela visão progressista e antropológica, seria prisioneira de padrões culturais e comportamentais "acivilizatórios". Suas elites teriam acesso aos produtos de consumo sofisticados, e praticamente nada chegava ao povo periférico. Contudo, exportações de têxteis, cerâmicas industrializadas baratas desmontaram atividades artesanais. Em alguns casos houve, inclusive, desorganização de estruturas de subsistência, quando a exploração de recursos naturais para a exportação exigiu grandes contingentes de mão de obra. O século XIX é o momento de máxima arrogância ocidental.

Algumas lições extremamente importantes se derivam dos projetos bem sucedidos de impérios industriais retardatários. Do projeto norte-americano transbordam as pragmáticas sugestões de Hamilton e Jefferson a respeito da prioridade da industrialização e do papel das finanças industrializantes, um guia-mestre para as tentativas de industrialização na periferia após a Segunda Guerra Mundial.

O grande discurso marxista, apoiado na economia política inglesa, desvelou as relações sociais, e impregnou de visão histórica as formas de organização dos sistemas de produção e repartição de bens. Explicitou uma dialética de transformação das estruturas produtivas e sociais e, ao formatar as Leis de Movimento do Capital, forneceu o núcleo explicativo da dinâmica das economias capitalistas.

Schumpeter deixou de lado a Teoria do Valor, de Marx, e assumiu que a competição interempresarial em torno de aperfeiçoamentos e inovações tecnológicas em produtos e processos seria a essência do movimento do capital. Situou a ciência e a tecnologia como fecundantes e parteiras de sucessivas configurações econômicas cada vez mais eficientes. Cunhou a ideia de destruição criadora e situou a competição interempresarial como a fórmula de uma admirável máquina de crescimento capitalista. Publicou "A Teoria do Desenvolvimento", o primeiro texto a difundir o conceito.

Sempre foi visível o papel-chave das transações monetárias. Desde o escambo que evolui para a troca de mercadoria por mercadoria com intermediação do dinheiro até a relação de débito e crédito, que permite ao endividado adquirir um bem trazendo para o presente a demanda potencial do futuro e ao emprestador receber, posteriormente, mais dinheiro (juros) do devedor ao quitar o débito. Quando o endividado é uma família, sua renda futura será subtraída pelos juros que paga; quando é a empresa, serão os lucros futuros que quitarão o débito acrescido de juros; quando a dívida é pública, é uma fração futura de impostos que servirá para remunerar o detentor do título de crédito. Os bancos comerciais, além de suas funções rotineiras têm a capacidade de conceder empréstimos sobre os depósitos que capta (dívida sua sobre o depositante). A cadeia dos bancos cria dinheiro secundário. O que hoje se denomina mercado de capitais é controlado por uma variedade de agentes que são capazes de emitir ativos patrimoniais a partir da captação de ativos de outros emissores. Sofisticadas fórmulas de divisão de riscos e segurança nas operações fazem deste sistema financeiro o "alquimista" da economia moderna.

É importante ter presente que o ponto de partida surge quando a família, a empresa ou o Estado assumem uma dívida, criam uma propriedade patrimonial que se soma ao estoque de outras riquezas. Este tipo de riqueza mobiliária, pela atuação do moderno "alquimista", permite metamorfoses, multiplicações e intermediações, dando origem a um edifício de ativos secundários, terciários etc. sobre a base produtiva. O normal seria fluir da base produtiva as renda familiares, o lucros empresariais e os impostos captados que, em parte, alimentariam os ativos ditos mobiliários. Entretanto, há um permanente movimento de compra e venda de ativos mobiliários. É em busca desses ganhos puramente mercantis que se alimenta a vocação especulativa do mercado de capitais.

Em momentos, o edifício de ativos mobiliários que se apoiam sobre um leque em expansão de ativos financeiros assume o comportamento de um castelo de cartas. É instável por definição. A queda de cartas é a destruição de capital mobiliário, porém a queima desse tipo de riqueza intrinca-se o funcionamento das forças produtivas reais: empresas quebram ou diminuem a produção, empregos são destruídos e salários diminuídos, cai a receita de impostos – de um modo geral, toda a atividade econômica se atrofia. Este processo acelera o a queima do patrimônio mobiliário. Em resumo, sobre a economia moderna paira uma possibilidade de os sonhos de vida se converterem em pesadelos.

Nas finanças públicas está a síntese do cotidiano do Estado nacional e do sonho do futuro da sociedade. A forma pela qual são tributados os agentes e as atividades, bem como a composição do gasto público, são decisões nacionais e cidadãs cruciais para o desempenho da sociedade. O endividamento público é legítimo, se transparente e claramente referenciado ao projeto nacional.

A visão liberal inglesa adotada *a posteriori* por todos os impérios que se industrializaram propõe à periferia o papel de fornecedores de energia, alimentos e recursos naturais (hoje, batizados de *commodities*) e com acesso aos produtos sofisticados, em parte feitos com a energia, os alimentos e os recursos naturais vendidos pelos periféricos. Esta divisão de trabalho extremamente pérfida foi denunciada na periferia pela pequena Rumânia, que argumentou que uma empresa nascente industrial é como uma pequena árvore que necessita ser protegida até que cresça e seja robusta. O argumento da empresa nascente foi ampliado para a ideia de um sistema industrial que, para se desenvolver, sempre tem que proteger setores nascentes. A resposta dos impérios foi, inicialmente, no sentido de ridicularizar a tese. Posteriormente, perceberam que podiam instalar filiais, quer para explorar os recursos naturais, quer para reproduzir as etapas singelas da produção de seus produtos de marca.

Como vimos, 1900 é o auge da era dos impérios. Nas suas entranhas, o embrião da Segunda Revolução Industrial se desenvolvia; lá estava o motor à explosão e à energia elétrica com múltiplos usos. Sem descartar o carvão, a Segunda Revolução Industrial priorizava petróleo e derivados e energia elétrica. O tamanho das organizações empresariais e sindicais era agigantado, as técnicas de comércio atacadista e de varejo evoluíam para o chamado consumo de massa e o paradigma industrial não era mais

a indústria têxtil, mas sim a linha de montagem de veículos automotores e eletrodomésticos. O conhecimento complexo da técnica e ciência era de domínio de cientistas e de técnicos a serviço das empresas. As antigas atividades manufatureiras foram sendo industrializadas; novos setores de atividade surgiam na interação ciência, tecnologia, engenharia e empresa. A competição entre os impérios – baseada, entre outras dimensões, no poder militar – desenvolveu uma dialética ofensiva-defensiva. Qualquer aperfeiçoamento ofensivo superava o escudo defensivo e exigia novos aperfeiçoamentos que deslocariam a balança contra o ofensivo em perda de domínio e impunha a pesquisa de um novo ofensivo. Inspirados por uma prioridade não mercantil, como subproduto, os desenvolvimentos militares forneciam subsídios à apropriação derivada para fins mercadológicos.

A retórica do progresso e da paz mundial era dominante, porém genocídios como o dos armênios, guerras localizadas como a da Crimeia, a absorção dos restos hispânicos pelos EUA, o enfraquecimento e a pré-partilha da China, a expansão japonesa engolindo Taiwan e atritando com a marinha czarista eram muitos indícios sísmicos de um provável grande terremoto. A Primeira Guerra Mundial comprometeu 50% da população do planeta, durou quatro anos e praticou elevado morticínio apoiado nos avanços da ciência e da tecnologia. A Inglaterra e a libra deixam de ser o centro do mundo, porém não são substituídos por outro epicentro. A Revolução Soviética e sua provável reprodução em outros países europeus desencadeia processos políticos que instauram um clima de tensões permanentes. As potências vitoriosas não colhem por igual os despojos dos derrotados. A Itália se queixa amargamente e o Japão não instala sua desejada esfera de influência. Os fragmentos do Império Otomano saciam, temporariamente, as necessidades de petróleo dos europeus. Os EUA – dispondo de 50% do petróleo do mundo em 1925, preferiu expandir sua esfera do Pacífico – terminaram a Primeira Guerra Mundial com suas bases produtivas intactas; seus bancos e mercado de capitais ganharam força crescente e as reservas-ouro migraram para Fort Knox, porém o dólar não substituiu a libra esterlina.

A Rússia czarista é palco de uma revolução socialista. Logo após, sua relativa estabilização política dá o formato de plano plurianual ao conjunto esforços econômicos e políticos que deverão ser executados para acelerar o desenvolvimento das forças produtivas e sociais, e ampliar

a estabilidade da experiência socialista em marcha. Lênin cunhou a expressão que o desenvolvimento socialista era o resultado combinado do poder dos *soviets* e da eletrificação. A questão da infraestrutura energética e de transporte ocupou um papel central no planejamento soviético. Lênin ajudou a vulgarizar da ideia de desenvolvimento, ao escrever sobre a história do desenvolvimento capitalista na União Soviética. A ideia de uma sociedade planejar e atuar segundo as orientações de um plano coloca a história, não como passado, e sim como projeto. O desenvolvimento como história a ser feita intencionalmente por uma sociedade mobilizada se incorpora à retórica da modernidade. De certa forma, se contrapõe à ideia do progresso obtido como subproduto de um bom viver, de um bom saber, de um mundo organizado e satisfeito consigo próprio. O desenvolvimento é a busca de uma nova configuração; revela insatisfações – latentes ou explícitas – com o *status quo*. Obviamente gera progresso, porém não o obtém de forma conservadora, pelo contrário, busca superar os pontos de estrangulamento, assumir as carências dramáticas, dando prioridade àquelas que desencadeiam uma sequência de movimentos ascendentes. O desenvolvimento é, por sua natureza, desequilibrado. Ao qualificativo de econômico se agregam as visões social, política e cultural. Esta dissecção analítica esbarra em limites que situa o desenvolvimento como um processo global em que os elementos dinâmicos e catalisadores provêm de múltiplos planos da vida social. A história como projeto nacional é totalizadora e sempre singular. O conceito de desenvolvimento não apenas resgata a pauta da economia política como irá buscar interações com os demais domínios do pensamento humano.

A crença analítica da economia no mundo dos mercados é newtoniana, ou seja, assume que o mundo dos mercados tende ao equilíbrio. Crises existiram no século XIX. Desequilíbrios eram frequentes em todos os mercados, porém a crença conservadora supunha que eram derivados de desatenção ou infração das boas regras da economia de mercado. Entretanto, em 1929 explode uma crise que demonstrou a falácia newtoniana e assistiu a multiplicação de exemplos de comportamento de animal em pânico das empresas capitalistas combinado com a aderência suicida dos conservadores que quiseram manter o *status quo*.

Alguns países lograram superar a crise do desemprego. Em todas essas experiências, o Estado nacional atuou contrariando frontalmente as

recomendações da análise econômica conservadora. Apoiando-se em vasto programa de rearmamento militar e de aperfeiçoamento de infraestrutura logística, a Alemanha nazista cunhou a fórmula "mais canhões e mais manteiga"; recuperou a atividade econômica, pois os gastos de todos os setores ligados às obras militares e públicas alimentaram o aumento de venda de bens de consumo simbolizados pela manteiga. Pioneiramente, na Suécia e, depois, em diversos países do "paraíso nórdico", ao invés do Estado ampliar o gasto militar, optaram por realizar extensos programas sociais (habitação, saúde, educação, lazer) tendo recuperado os níveis de atividade econômica pré-crise e inaugurado as mais bem sucedidas experiências de sociedades de bem-estar.

No Japão, prevaleceu a doutrina que a nação tem de estar apta a uma guerra ultrarrápida; enfrenta a crise aumentando os gastos militares na indústria aeronáutica e naval e com a exaltação da frugalidade como qualidade-chave do povo japonês. Na Itália, além da organização de empresas estatais e de um sistema institucional de regulação das relações capital-trabalho, foi realizado um importante programa de obras públicas e a exaltação sistêmica de que o país deveria resgatar a glória do Império Romano. Na periferia mundial, o Brasil que, praticamente, dependia do café, realizou com êxito uma política de proteção relativa do produto. O Estado adquiriu o café excedente, queimou essa sobra e centralizou as operações de comércio exterior. Simultaneamente, deu liquidez ao sistema bancário, assumindo e remanejando as dívidas dos produtores de café. Em três anos, o Brasil superou a crise. Tanto a Inglaterra quanto a França tentaram defender o padrão-ouro e praticaram políticas contracionistas convencionais, permanecendo deprimidas até a Segunda Guerra Mundial. Os EUA fizeram diversas tentativas de minimizar a crise. Inicialmente, prevaleceu a utilização de receitas conservadoras, porém evoluíram em direção ao um relativamente modesto programa de obras públicas e, para a tentativa institucional de câmaras setoriais para compor relações de sobrevivência entre capital e trabalho. Apesar de o *New Deal* ter logrado alguma pequena recuperação, foi somente com a Segunda Guerra Mundial que os EUA superaram a crise de 1929.

A Primeira Guerra Mundial teve como efeito produzir uma enorme perda de prestígio europeu e a ascensão dos EUA como paradigma. Aliás, o desprestígio europeu produziu uma implosão nos cânones artísticos: a periferia imperial deixou de ser considerada material

antropológico e passou a ser valorizada como cânones artísticos. Houve uma mundialização das formas de expressão criativas.

A Segunda Revolução Industrial plasmou toda uma coleção de novos objetos de desejo. Seu desfrute passou a ser indicador de sucesso individual. Confirma-se o deslocamento do epicentro da Inglaterra para os EUA. As empresas americanas e a linha de montagem passam a ser os paradigmas produtivos da modernidade capitalista. Os êxitos da experiência socialista russa alimentam a controvérsia político-ideológica, porém não impõem uma bipolaridade. Do ponto de vista geopolítico, reforça-se a aliança americano-inglesa, notadamente pela interpenetração e suas estruturas financeiras.

As tensões crescentes entre Alemanha e Inglaterra e a competição pela esfera do Pacífico entre Japão e EUA se combinam com a Segunda Guerra Mundial. O que seria para seus formuladores uma guerra rápida, converteu-se num prolongado e gigantesco morticínio, que destruiu as bases produtivas de todos os países em conflito, à exceção dos EUA, que ganham vigor e peso relativo. A Rússia soviética amplia seu império e é a outra grande vitoriosa. Da Segunda Guerra Mundial à explicitação da Guerra fria, foi uma passagem que converteu os grandes derrotados (Alemanha e Japão) em aliados-chaves dos EUA, vitoriosos. Os EUA propuseram o Plano Marshall para a reconstrução a Europa devastada. Essa reconstrução foi acompanhada de uma penetração me massa de filiais e banco americanos no Velho Continente.

Como é usual, após o conflito prolongado mortífero e devastador, a paz mundial é elevada a objetivo supremo do mundo unido. As mazelas crônicas da pobreza tornam-se generalizadas e altamente visíveis; é evidente que sua superação exigiria o desenvolvimento das forças produtivas e a formulação de políticas sociais ambiciosas. É proclamada a Declaração dos Direitos Fundamentais da Pessoa Humana. Explicita-se um conjunto de direitos políticos, socais e econômicos que, ao lado do aperfeiçoamento das instituições exigiria o desenvolvimento econômico gerador de renda e empregos de qualidade. A Declaração dos Direitos Fundamentais da Pessoa Humana, uma versão "reciclada" da Revolução Francesa, preserva como instituição nuclear a nação. O desenvolvimento econômico nacional se inscreve como um objetivo geral para cada sociedade nacional organizada. A multiplicação das nações independentes é o resultado da descolonização, apoiada pelos movimentos nacionais de independência

e aceitas como um passo à frente para a paz mundial. A história como projeto ocupa papel central e surge o ideal do desenvolvimento das forças produtivas inspirado pelo bem-estar norte-americano e pelo sucesso da rápida industrialização soviética. Como é sabido, já havia, principalmente no Novo Mundo, um elenco de nações independentes, periféricas, pouco industrializadas e fornecedoras de alimentos e matérias-primas para as nações imperiais. Uma agência das Nações Unidas – a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), sob direção de Raul Prebisch – formula o que alguns denominam Economia Política da América Latina. O corpo teórico mostra que o mundo se divide em centro-periferia e demonstra que a periferia, sem um plano nacional de desenvolvimento, é incapaz de se industrializar e alcançar os padrões de vida das potências dominantes.

A nação, e não o mercado, é a categoria central do pensamento cepalino. Obviamente, cabe ao Estado o papel de coordenar a formulação do plano de desenvolvimento e desenvolver o elenco de instrumentos político-econômicos capazes de executá-lo. Mostra, com clareza, que os benefícios do progresso técnico não se divulgam na velocidade e com a equidade desejável pelos povos periféricos. O desenvolvimento é a palavra-chave que unifica as aspirações de todas as nações latino-americanas e serve de inspiração para movimentos intelectuais em outros pontos da periferia mundial. As lutas pela independência fazem surgir lideranças fortes e carismáticas que atuam no espaço geopolítico da bipolaridade procurando abrir caminho geopolítico para o desenvolvimento. Nomes como Ghandi, Sukarno, Mao Tse Tung, Nasser – para citar uns poucos – sublinham a importância de doutrinas nacionalistas.

Ao invés da paz progressivamente aperfeiçoada e a cooperação crescente das nações para tornar efetivas as projeções da Declaração, o mundo assistiu a macropolarização entre EUA e URSS. A Guerra Fria é pontilhada de episódios quentes que fazem renascer o pesadelo de uma Terceira Guerra Mundial. A bipolaridade alimenta a corrida científica e tecnológica por novos armamentos e sistemas defensivos. As potências de menor porte são compelidas a aperfeiçoar, prioritariamente, seus dispositivos militares. Como é sabido, as universidades são apoiadas e amparadas no desenvolvimento científico de base e seus institutos tecnológicos são fortemente subsidiados pelos orçamentos fiscais

das potências. É íntima a articulação de grandes empresas industriais beneficiadas por importantes e sucessivas encomendas de equipamentos militares. É um subproduto de baixo custo a aplicação de inovações tecnológicas já "amortizadas" em produtos e processos para consumo civil. Sua propriedade ampara-se no sistema de patentes e em complexos sistemas de segurança industrial. A configuração mundial, ao invés de reduzir o abismo entre o estágio produtivo do centro e o da periferia, o amplifica pela extensão das escalas de produção e domínio científico e tecnológico. Muitas dessas nações se tornaram satélites das grandes potências, entretanto, a existência da bipolaridade criou para muitas nações um raio de manobra diplomático que valorizou sua soberania e lhes permitiu abrir caminho para alguns projetos nacionais prioritários. Num mundo em que se amplificaram as nações independentes, é natural a cristalização do desejo de desenvolvimento.

A periferia continuou dispondo de recursos minerais e combustíveis energéticos não renováveis. Aquelas nações periféricas que dispunham de solos agricultáveis e mão de obra barata permaneceram como celeiros de alimentos para o centro desenvolvido. Poucos conseguiram valorizar esses produtos, quer pela organização de acordos de preço entre supridores, quer pela transformação industrial de matérias primas em produtos com valor agregado. Entretanto, houve um movimento após a Segunda Guerra Mundial, pelo qual inicialmente se instalaram nas economias europeias, cuja reconstrução auxiliara com o chamado Plano Marshall. A exceção foi o Japão, que não permitiu a internacionalização de filiais. Num segundo movimento, as matrizes americanas (e europeias já recuperadas) passaram a instalar filiais na periferia mundial. Praticamente não internalizaram sistemas de pesquisa científica e tecnológica. O movimento de filialização, em muitos casos, assumiu o controle de recursos naturais escassos e estratégicos e, com seu poder de mercado, inibiu o desenvolvimento de empresas nacionais concorrentes; tende a exigir dos países da periferia um comportamento político nacional condizente com os interesses do centro e reitera-se nas nações-potência a vocação de "xerife" do mundo.

Com a generalização do desejo de desenvolvimento econômico e social e de acesso equânime aos benefícios da civilização, surge uma oposição a este sonho. Reedita-se a velha maldição malthusiana. Como é sabido, esse pastor afirmava que a população crescida geometricamente

e a produção de bens e serviços crescia aritmeticamente. Assim, condenava qualquer política social, pois encaminharia o mundo ao Apocalipse. O neomalthusianismo, em um primeiro discurso – o do Clube de Roma – afirmou ser impossível a biosfera resistir à excessiva pressão humana crescente. O crescimento mundial acelera o desgaste da biosfera e nada pior que a mesa dos pobres ser parca e seu leito, fecundo. A versão mais sinistra desse discurso foi articulada por McNamara, em *"A Essência da Segurança"*, onde afirmou que a Segunda Guerra Mundial poderia surgir, não por falta de cautela das duas principais potências, mas sim devido à instabilidade polícia do Terceiro Mundo que, em busca de melhoria de vida promovia revoluções, conflitos internos, brigas com vizinhos e, estando o mundo bipolarizado, poderia conduzir a uma tragédia ampliada. McNamara considerava que os países pobres não poupavam e ampliavam o contingente de possíveis insubordinados e insurgentes. McNamara não diz, mas é evidente que, desde o controle demográfico até o genocídio seriam justificáveis para evitar um colapso mundial.

A crise do socialismo real acaba com a bipolariade. Do império russo nasceram muitas novas nações. Estariam, finalmente, preenchidas as condições para fortalecer as Nações Unidas como agência de coordenação do desenvolvimento econômico, social e político? Aparentemente, não. Prosperam tensões baseadas em diferenças religiosas; ressurgem linhas de conflito em antigas fissuras do século XIX; genocídios foram praticados. A guerra irregular e as ações terroristas degradam a qualidade de vida e o convívio entre os humanos; não houve fortalecimento dos orçamentos das agências positivas da ONU. Os gastos militares continuam crescendo, sendo que o orçamento dos EUA é maior que o somatório dos nove outros maiores orçamentos militares do planeta.

É vocalizada como proposta para a humanidade a globalização pela qual, um mundo com ausência de qualquer barreira à livre movimentação de bens, serviços, empresas, tecnologias, informações, patrimônios mobiliários e imobiliários – o mercado organizaria o planeta e cada lugar. A nação seria uma categoria em atrofia e o mundo seria hierarquizado pelos mercados. É óbvio que o Estado nacional, enquanto veleidades de soberania, deveria ser o guardião das regras definidas pelos organismos internacionais de comércio. Foi certamente esta ampliação da antiga visão ricardiana para uma organização centro-periferia, aonde o mercado

seria soberano, que levou Fukuyama, após a queda do Muro de Berlim, a anunciar o fim da história.

É curioso registrar que os adeptos da livre movimentação de mercadorias, empresas e dinheiro não defendam a organização de um mercado mundial de trabalho. É óbvio que milhões de habitantes do Terceiro Mundo aceitariam preencher os empregos de pior qualidade do Primeiro Mundo com salários provavelmente mais modestos que os dos locais. Se, no âmbito de cada país, as luzes da cidade exercem um efeito atrator da pobreza rural, é fácil imaginar o fascínio que as cidades do Primeiro Mundo exerceriam sobre as famílias da periferia. Creio que nada inspira mais horror aos países centrais que uma avalanche de população periférica. Aliás, os comunistas fizeram o Muro de Berlim para evitar que alemães orientais migrassem para Alemanha Ocidental, mais próspera. Ao longo do Rio Grande, está surgindo, não um muro, mas uma zona militarizada que os EUA levantam para evitar uma diáspora latino-americana. O neoliberalismo dos apóstolos da globalização não vai ao ponto de imaginar um mercado de trabalho mais unificado e a redução das diferenças de qualidade de vida. Isto significa que a questão social, entendida como a superação das principais mazelas da pobreza e a constituição de um ambiente convivial civilizado é matéria nacional. A mesma nação cuja soberania cuja soberania é emasculada pelas normas globalizantes mantém a clássica responsabilidade com seu povo nacional.

A pós-modernidade delineou uma reclassificação da população mundial. Esta reclassificação é de natureza eminentemente mercadológica: gênero, idade, tamanho, etnia. O macrodiscurso socialista classificava as famílias pela inserção no processo produtivo: burgueses, quando comandavam negócios; proletários, quando eram assalariados; autônomos e artesãos por conta própria; funcionários quando empregados pelo povo. O discurso keynesiano identificava classe de renda, empresários, investidores, poupadores, consumidores. Outras classificações setoriais culturais foram sendo deixadas de lado.

A metamorfose mais desejada pela globalização é converter o consumidor em um escravo da propaganda de estilos e modas, ávido pelo acesso a qualquer inovação tecnológica. Este consumidor deve ser condicionado a considerar que o que é novo é sempre superior ao já existente. Esse processo foi tão avançado que a caneta, o relógio e o isqueiro são descartáveis; a joia foi substituída pela bijuteria; o

automóvel e o eletrodoméstico mudam de forma a cada ano; a cor e o formato do vestuário mudam a cada estação. Até mesmo o mobiliário urbano e os revestimentos de material de construções passaram a ter vida curta. Qualquer objeto deve deixar de ser durável; o consumidor não é proprietário do objeto, mas o que tem prazer adquirindo-o, rasgando a embalagem e usando-o por uma primeira e única vez (este é o sonho do mercado).

Na globalização o esforço mercadológico e tecnológico é reduzir a durabilidade das coisas. Desse padrão de comportamento emana persistente e sinistra campanha ecológica que parte do óbvio: a maioria dos recursos naturais não é renovável. Ao invés de contrapor uma tecnologia que aumente a durabilidade e diminua o desperdício a campanha pela ecologia parece orientada a impedir que a periferia, soberanamente, utilize seus recursos naturais de modo a resolver a questão social mantida com tarefa nacional.

Brazil-Africa Dialogue on Food Security

Chimimba David Phiri

Africa's Food Security Challenge

The world faces a major challenge in the fight against hunger and food insecurity. Over 1 billion people (1 in 6) in the world today are food insecure. FAO estimates that global food production will have to grow by 70%, and double in developing countries, for all of the world's population, 9.1 billion, to be food secure in 2050. FAO also estimates that in addition to domestic resources and other international transfers, USD 44 billion of ODA is required annually to ensure a food secure world. This figure is small compared to the USD 365 billion support provided by rich countries to their farmers, tiny in relation to the USD 1,340 billion the world spends on armaments, miniscule compared to the trillions of dollars found within weeks to support the financial sector in 2008 and 2009.

Of the 1 billion undernourished people, 265 million are in Africa. In Sub-Saharan Africa (SSA) countries alone, the agricultural sector accounts for about 30 percent of GDP and for 40 to 90 percent of foreign exchange earnings. Nearly 80% of the population lives in rural areas, deriving its livelihood from agriculture and related activities. So, it is in agriculture that the battle against food insecurity and hunger must be won. In fact, a recent World Development Report indicates that GDP

growth originating in agriculture is about four times more effective in reducing poverty than growth originating outside the sector.

Paradoxically, although most SSA countries have enormous potential for increasing agricultural output and food production, many of them have not been able to avert the continuous decline in per capita food production. This is largely because agricultural production and productivity remain inadequate. Yields are very low compared to any other part of the world, and income generating opportunities outside the farming sector are minimal. As a result, Africa remains food insecure and reliant on external emergency food supplies and commercial food imports for a significant portion of its requirements.

The escalation of food prices in 2007 and 2008 in the global commodity market further exposed the structural weakness of the basic architecture of African agricultural development and food security of the continent. An additional 24 million Africans were plunged below the hunger threshold in 2008 alone. Furthermore, while food prices in the international market have declined from their peak in mid-2008, in most SSA countries prices are today still stubbornly high.

The low production and productivity has meant that since 1960, when many African countries were gaining independence, the continent has slipped from being a net exporter of food to a net importer. A comparison with India makes for bleak reading. In 1960-61, Africa and India produced 32 million and 87 million tonnes of cereals, respectively. By 1990, India had more than doubled its output to 194 million tonnes, and Africa had increases its own output to a mere 54 million. Thus, in the space of a single generation, India managed to produce enough to not only feed itself, but also to contribute significantly to Africa's frequent calls for emergency food aid. At the turn of the century, cereal yields in Africa were only 1,225 kg/ha, compared to 2900 kg/ha in Latin America and 3,209 kg/ha in Asia.

The 1970s and 1980s were the most challenging for Africa. Droughts in 1973-74 and 1983-84 compounded an already weak base, and the resultant policy shifts did not help. Most African countries reacted by adopting state interventionist policies to increase production and stabilize prices. The following commodity boom and weak export prices resulted in severe financial difficulties for African governments. To redress these difficulties, most countries adopted Structural Adjustment Programmes, which resulted in drastic reduction of public expenditure.

The yo-yo effect of such policy changes hit agriculture hard. The loss of state subsidies was reinforced by a steady reduction in ODA to agriculture, crippling farmers who were in no position to respond to such a swift policy change. The deteriorating situation led observers to label the eighties and nineties *the lost decades for agriculture*.

Although Africa has emerged from those dark decades, it remains the only region in the world where food production per capita has diminished year on year over the last forty years. In 1970, ten percent of the world's poorest people came from Africa. In 2000, that figure had reached 50%. Yet, with 10% of the world's population and 25% of world's arable land even under existing levels of technology, only 28% of Africa's arable land is under cultivation, using rudimentary production techniques that accelerate soil depletion and erosion.

Today, Africa utilises only 4% (1.6% for SSA) of its available water resources (compared to 14% in Asia) and irrigates only 7% (4% for SSA) of its arable land (compared to 14% in Latin America and 40% in Asia). Its fertilizer use is only 22kg/ha (compared to 144kg/ha in Asia). Africa's rural road network is lower than that of India in the 1950s (0.9km per 1,000 people, compared to 1.8km in Asia).

Thus, because of its low technical levels, African agriculture lags considerably behind that of other developing regions.

Africa: The Potential is Here

There are indications that Africa's fortunes may be turning, however. Africa's GDP grew by 6.2 % in 2007 and 5.1% in 2008. Recent agricultural growth of 3.5% is well above the 2% population growth. Armed conflicts are down from 15 countries in 2003 to five in 2009. Recent evidence points to many local successes in food crop production, such as maize in several West African countries, beans in Eastern Africa, cassava in many countries, and maize also in Kenya and Malawi. The latter managed in the space of two years to triple exportable surplus from 0.4 million tonnes in 2005/06 to 1.2 million tonnes in 2006/07, and maintained a surplus of 0.4 million in 2007/08. And, importantly, Africa still hangs on to its large reserves of arable land and its irrigation potential.

Such potential, however, requires action; and it is spiriting to note the renewed commitment of development partners to agriculture and

food security in the aftermath of the recent food crisis. More importantly, there is increasing political will of African countries and institutions to put agriculture and food security at the top of their development agenda.

For example, in 2003 African Heads of State and Government launched the NEPAD Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP) as a framework to give a new impetus to food security and agriculture development in the continent, and committed themselves to increase to 10% the national budgetary allocation for agriculture.

The CAADP strategy to revive agriculture rests therefore on four pillars of (i) land and water management, (ii) market access, (iii) food supply increase and hunger reduction and (iv) research and technology development. Its strategic target is a long-term growth rate of 6% of agricultural production (up from a historical average of 2.5-3%).

African leaders have also adopted a number of other resolutions in the context of CAADP: Sirte 2004; Fertilizer Summit in Abuja in June 2006; and Food Security Summit in Abuja in December 2006.

However, despite such political commitment from African governments and buy-ins from development partners, and the implementation on the ground has not been commensurate with declared commitments.

The current President of the African Union, President Bingu wa Mutharika of Malawi declared upon his election in January 2010 that he would prioritize food security in his term of office, calling for Africa to get rid of child hunger within five years. If African countries can emulate the example of the President's own country, such a dream would be achievable.

Emulating Brazil

The emerging commitment of African leadership mirrors that of Brazil. A strong partnership with Brazil thus seems highly natural, for it is in emulating Brazil's investment in agriculture and rural infrastructure and institutions that Africa can find the recipe for success. It was when Brazil fronted up to the requirement for a strong and stable macro-economy and a competitive agriculture sector that it paved the way for the last two decades of spectacular growth.

Throughout the 1980s and the early 1990s, the Brazilian economy was heavily controlled by the state, resulting in unmanageable budget deficits and rampant inflation that curtailed economic growth. Until the late 1980s, agricultural exports and prices were controlled by the state as a means of providing cheap food for industrial workers and urban populations. The introduction of the Plano Real in 1994 marked a turning point. This plan brought much-needed stability and has since allowed Brazil to sustain an economic growth rate above that of the global economy. In turn, the abandonment of import substitution policies by the Brazilian government in the 1990s enabled agriculture to grow rapidly. Brazilian agriculture has always been well diversified, and the country is now largely self-sufficient in food. In 1990, 15.8 million Brazilians suffered from undernourishment. By 2005, this figure had been reduced to 12.0 million, and the share of the undernourished in the national population had dropped from 10 to 6 percent. Moreover, Brazil has experienced one of the most impressive declines in child malnutrition anywhere in the developing world. In the Northeast, a region which had suffered acutely from undernourishment, stunting decreased from 22.2 to 5.9 percent, bringing it in line with levels in the Central and Southern Regions.

Impressively, most of the observed reduction in undernourishment and malnutrition has been achieved since the beginning of this decade. Building on the platform of economic stability, improvements in essential public services and increasing prosperity that was put in place during the 1990s, the Government of President Luiz Inácio Lula da Silva launched the now world famous Zero Hunger in January 2003 to make is possible for every Brazilian to have three meals a day by the end of his administration. Zero Hunger was conceived as a broad and integrated strategy that would guarantee both access to food and its availability, and ensure a nutritionally adequate diet from a sustainable perspective. The strategy wisely pinpointed cash transfers and school meals as an effective tool to fight hunger. A Food Card Programme operated for one year and was replaced by the Bolsa Família (Family Grant) in 2004. Today this cash transfer, together with the meals provided at schools, is the main means for low-income households to access food. Local food distribution programmes have also contributed greatly, with peoples' restaurants, community kitchens and food banks, operated in partnership with the private sector and civil society, making food available at little or no cost.

This has been accompanied by a wider nutrition education programme. A comprehensive media-based food and nutrition education programme promotes the principles of healthy eating habits. Meanwhile, a health and nutrition programme is provided for specific groups that require greater care, and to address illnesses caused by vitamin and micronutrient deficiencies. Cisterns that provide access to clean drinking water and water for farming in the semi-arid region of Brazil are being installed.

Quite rightly, agriculture has been highlighted as key to achieving food security, through schemes such as stimulus programmes for poor family farmers. A direct purchase programme seeks to prevent rural exodus by ensuring an income for small-scale farmers. It caters for farmers who employ no more than two workers, who live on the land they farm and obtain at least 80 percent of their income from the land. Participating farmers can sell up to USD 800 worth of produce each year to the Government. The purchased food creates reserves and helps maintain prices, something formerly done through food purchases from large-scale producers and cooperatives. Local food distribution programmes also create markets for produce from family farmers.

In recent years, what has most impressed about Brazil's approach is its long-sighted navigation of complex problems. Its governments commendably staved off the financial and food price crises. The strength of the country's foreign currency reserves helped Brazil negotiate the recession by drawing on them to help its exporters weather the global financial crisis. Domestic food consumption was maintained, in part because of cash transfer programmes, government support to family farms and other actions that are part of the Zero Hunger strategy. Brazil's state of readiness made it one of the countries least affected by and first to surface from, the international turmoil.

Furthermore, in July 2008 the government launched the More Food Programme to address the impact of soaring food prices and boost family farm production. It provides credit for investments to increase farm income and maintain food supplies for the cities. During the first year of operation, it financed the purchase of 14,350 tractors by family farmers, and extended credit for automation of production by coffee producers and cattle, pig, chicken, goat and sheep farmers.

Brazil has also invested to good effect in forecasting and early warning systems so that crises can be effectively pre-empted. Its early-warning system for tracking soybean rust, developed in 2003, helped Brazil go from a nation that suffered more than USD 500 million worth of damage in 2002, when the disease first arrived, to producing record crops in the last few years. Similarly, its flood warning system made it possible for the Government to respond quickly and effectively to floods that affected the southern Brazilian state of Santa Catarina in 2008.

Agricultural development and food and nutritional security needs a healthy population. Brazil has done so through steps such as controlling the HIV/AIDS epidemic. Multilateral bank loans contracted in 1993 and 1998, together with a major reorganization of the public health services network and the active involvement of civil society, allowed the country to formulate a high profile response to the AIDS epidemic. Another example is the Light for All programme, which provides poor households – prioritizing Family Grant beneficiaries – with electricity connections free of charge. The goal is to ensure universal access to electricity by 2010.

In short, Brazil could well be described as the success story of our times. The factors were multiple, but the country is testament to what can be done if the political will is in place. Yes it costs money, yes they have a strong resource base, but so does much of Africa. It has not been easy, but it is affirming to note that when there is a will, there is a way.

Potential for Brazil-Africa Cooperation

Both Brazil and Africa have reason to cooperate with each other. Brazil has succeeded in reducing poverty and undernourishment, and Africa can learn from that experience. Brazil has become a donor, and so Africa can hope to augment its domestic resources. But Africa has a market potential for Brazil as the latter continues to grow, and its traditional export markets face long-term decline.

But what would the cooperation look like? Brazil has demonstrated a great capacity in developing public policies in favour of rural areas and agricultural development. Its small farmers account for about 10% of the country's GDP and 70% of the food that graces the Brazilian dinner tables everyday. A large part of Brazil has climatic and soil conditions

similar to the ones found in many countries in Africa. In addition, most of the main food staple crops in Brazil are also important crops in Africa. Different Brazilian institutions are known worldwide for their knowledge in different fields, and the following few are examples of what assistance Africa can obtain:

- The Brazilian Agricultural Research Company (Embrapa) of the Ministry of Agriculture, Livestock and Supply (MAPA), vastly known in Africa already, has the capacity of transferring plant genetic resources to African countries of rice, beans, cowpea, cassava, sorghum and maize to name a few. Its national research system has a large experience in developing improved varieties adapted to a wide range of climatic, soils and management conditions;
- The Ministry of Aquaculture and Fisheries is responsible for a wealth of knowledge on both marine and inland waters, and gathers technical expertise indispensable for cooperation with Africa;
- The Ministry of Social Development and Hunger Fighting (MDS), which bears the management responsibility of the Zero Hunger Programme and the Food Purchase Programme (PAA), has made it possible to guarantee incomes to small farmers and enhance food production;
- The Ministry of Agrarian Development (MDA), which through policies for agrarian reform, credit, technical assistance, agricultural extension and insurance, trade facilitation and policies aiming at the promotion of women's equality, the youth, traditional communities, agro-industries and the support to movements and organizations among others, has influenced radical change in rural areas. Meanwhile, the More Food Programme has recently been made permanent, thus allowing the continued modernization of the family farm's agricultural equipment in the country;
- The Ministry of Education (MEC) which, through its National Fund for School Development (FNDE), provides good quality food from small farmers to students in public schools through the School Food Programme;
- The Ministry of External Relations (MRE) which, through the Brazilian Agency of Cooperation (ABC), has helped implement cooperation initiatives from different Brazilian official institutions towards Africa.

Such institutions are key to the Brazil-Africa Dialogue on Food Security, Fight against Hunger and Rural Development. FAO was pleased to witness and take part in the Dialogue's latest meeting in May in Brasilia. Brazil's commitment was made clear when President Lula signalled that Brazil would no longer compete with African and other developing countries for cooperation resources and that the time had come for his country to start promoting the development of its partners not only by means of technical cooperation, but of financial resources as well.

All presentations at the meeting in Brasilia rightly aroused high ate ntion from African representatives, given that the Brazilian experience and expertise in food security, small-scale farming, research, rural credit, policy-making and other areas were being put at disposal by the professionals truly responsible for the successful programmes that made it possible for the country to tackle both crises, food prices and financial, and guarantee national food security. Speakers were most often ministers.

Out of this event came the Final Document with several extremely significant results. The first is a Permanent Dialogue Forum on Food and Nutritional Security and Rural Development. It will regularly review the status of the Brazil-African cooperation, propose guidelines for its improvement and study new initiatives, taking into consideration actions undertaken at the bilateral, regional and continental levels.

Brazil also committed itself to earmarking sufficient resources for the implementation of the projects foreseen in the dialogue and cover the costs of new activities. They will come from Brazil itself and from other sources that the country contacts. Action will be taken to promote cooperation within the framework of agriculture, livestock, fisheries and aquaculture, improving food and nutritional security, rural development and land reform in Africa, aligned with the principle of country ownership and in line with the African countries' development programmes and priorities.

Embrapa's new Centre for Strategic Studies and Capacity Building in Tropical Agriculture will be used as a capacity building facility for African researchers and technicians, and ten pilot projects of the Food Acquisition Programme (PAA) shall be put into place in five different regions in Africa. A centre of excellence in agro-energy will be established taking into account existing structures in Africa, so that a facility with regional reach that suits the objectives may be used for this purpose.

Through the Brazilian Agency of Cooperation (ABC), a capacity building programme targeting African professionals will be initiated in 2010 and will include the National Rural Training Service (SENAR), the Ministry of Agrarian Development (MDA) and Embrapa. Other initiatives are under analysis as well.

Brazil will develop pilot projects in different sub-regions of the African continent focused on food and nutritional security, family farming, and rural development – with the objective of increasing local food production, improving food and nutritional security, promoting rural development, strengthening local markets, and reducing poverty and hunger arising from structural factors and emergency situations through public purchases of family farming products intended for sustainable official programmes, including school meals.

Africa and Brazil have also agreed to establish a Joint Commission responsible for the coordination of the cooperation projects. FAO shall be included in the terms of reference that shall govern the projects that will be developed from it. All initiatives related to the implementation of the Brazil-Africa cooperation will be overseen by the Joint Commission.

And Africa and Brazil will also pursue to engage international financial and technical partners, such as FAO.

FAO and Africa

FAO is pleased to have been associated with the process that led to African Ministers for Agriculture-Brazil meeting in May, and looks forward to working with institutions in both Brazil and Africa to carry forward the initiative. FAO brings to the table a wealth of experience and a record of success in mobilizing resources and technical expertise to help member countries develop their food and agricultural sectors and achieve food security. The following are just a few examples that are particularly relevant for the future collaboration between Brazil and Africa.

FAO Support to the Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP): FAO actively supports the African Union and its New Partnership for Africa's Development (NEPAD) programme. In particular, FAO's assistance came in the elaboration of the Comprehensive Africa Agriculture Development Programme,

or CAADP, which was adopted by the African Union Heads of State and Government in Maputo in July 2003. Its adoption represented an important milestone in the pursuit of agricultural development and food security on the African continent. By adopting a resolution to increase the allocation for agriculture and rural development to at least 10% of national budgets, African leaders clearly expressed their commitment to this sector which represents the principal source of livelihood for the majority of people.

In this context, FAO supported 51 African countries in the preparation of National Medium Term Investment Programmes (NMTIPs) with an investment portfolio worth 26.7 billion US dollars and about 200 Bankable Investment Project Profiles (BIPPs) for a total budget of over USD 10 billion.

In the wake of the 2007-08 food price crisis, a number of African countries accelerated the processes leading to the implementation of CAADP. As a result, some 20 African countries and their development partners have now signed, and many more will soon sign CAADP Compacts that provide a framework for identifying priority investment needs for the agricultural sector. FAO is assisting a number of these countries in developing their Compacts and in translating them into comprehensive investment programmes leading into financing and accelerated CAADP implementation. Of these Rwanda, Sierra Leone and Togo have already received funding from the Global Agriculture and Food Security Programme under the L'Aquila Initiative. FAO is committed to continue supporting Africa within the CAADP framework.

National and Regional Programmes for Food Security (NPFS/ RPFS): FAO provides assistance to governments for developing their own strategies and plans of action under the National Programmes for Food Security (NPFS). These programmes are being fully integrated within the CAADP framework. They build on lessons learned from pilot projects implemented under FAO's Special Programme for Food Security between 1994 and 2008, which demonstrated the benefits of simple, low cost technologies that improved yields and income of poor farming households.

So far, 40 African countries have engaged in the process of preparing NPFS; and 12 countries are implementing them. Funded from their own

resources and donor support, these programmes have a total value today of over 2 billion dollars and benefit over 20 million people.

African Regional Economic Communities – UEMOA, ECOWAS, SADC, COMESA, IGAD, ECCAS, CEMAC and AMU – have, with the support of FAO, also prepared regional food security programmes which focus on intra-regional trade and WTO sanitary and phytosanitary measures.

South-South Cooperation: FAO launched in 1996 the South-South Cooperation (SSC) initiative to enable developing countries to benefit from experiences of other advanced developing countries in enhancing production and productivity. The SSC provides the recipient countries the opportunity to have access to cost-effective expertise in areas such as water control, crop production, livestock, aquaculture and agro-processing. The initiative has proven to be a very effective instrument.

Since 1996, twenty-nine agreements for South-South cooperation have been signed to provide assistance to African countries, resulting in the fielding of over 1,200 experts and technicians.

To meet the increasing demand, FAO has entered into strategic alliances with China, Indonesia and Argentina – countries that are in a position to mobilize large numbers of experts and technicians. Besides this initiative, several other new forms of South-South partnership in Africa are also emerging. Examples include:

- Financial support for small-scale water control projects (Venezuela);
- Establishment of agricultural training centres on the African continent and specialized training for African nationals in Chinese agricultural research institutes and training centres (China);
- Financial and technical support for South-South knowledge--sharing about improved rice and aquaculture technologies used in Asia (Japan).

Water and Energy Investment Programme for Africa: Improving water control and harnessing water power are crucial for achieving food security, particularly in Africa where 93% of cropland depends exclusively on rainfall and only 4% of water resources are utilized.

Aware of the critical situation, FAO organized in December 2008 in Sirte, in partnership with the African Union, NEPAD and the African Development Bank and with the support of the Libyan Government, a Ministerial Meeting on water. On that occasion, a portfolio of projects worth 65 billion US dollars was approved for a short-, medium- and long-term programme of irrigation and hydro-electric power, established at country level by governments with FAO support.

Improving plant production, protection and animal health: FAO promotes sustainable intensification of crop and livestock production systems in Africa through an integration and harmonization of all appropriate production policies and practices. Some of the main activities include: Desert Locust and Ug99, a new strain of wheat stem rust disease; and Emergency Prevention System for Transboundary Animal and Plant Pests and Diseases (EMPRES), Rinderpest, African swine fever, Foot-and-Mouth Disease, among others.

Dealing effectively with emergencies: FAO has been operating several emergency projects in Africa. In 2009 alone, it supported a total of 171 active projects which were implemented in 30 countries and worth US$300 million. Under FAO's Initiative on Soaring Food Prices launched in December 2007, poor farmers in 35 African countries were able to access costly seeds, fertilizers, animal feed and other inputs

Prevention, preparedness and early warning: FAO has been able to provide effective early warnings of food shortages and emergencies thanks to the development of the Global Information and Early Warning System (GIEWS). Countries in the world and indeed in Africa have free access to the information and tools, and the system is being used to manage agricultural production and food security issues.

High level political commitments: Above all there is a strong political will to put agriculture at the top of priorities and FAO has been campaigning to ensure that statements turn into action. For this reason, FAO has convened World Food Summits in 1996, 2002 and 2009. The 2009 World Food Summit Declaration devoted much energy in pursuing the reform of the Committee on world Food Security (CFS) so that it can

fully play its vital role in the area of food security and nutrition, including international coordination. The reformed committee has Africa at the core of its objectives, and highlights CAADP as one of the cornerstones around which it intends to build. It is in this spirit that FAO is delighted to be participating in the Brazil-Africa dialogue, which is as important for Brazil, as it is for Africa.

Conclusion

Food insecurity continues to be one of the great challenges facing Africa. There is need for greater investments and technical know-how in agriculture to enhance agricultural productivity and strengthen food security in Africa.

Brazil, with its rich experience and wealth of expertise, is well-positioned to provide the catalytic support that is required. President Lula indicated last November on the eve of the Rome Summit that Brazil was committed to a stronger cooperation with Africa.

There is confidence that the Brazil-Africa dialogue will soon result in concrete actions for the good of the African continent and Brazil. For its part, FAO stands ready to provide the needed support to achieve the established goals.

Soberania Alimentar e Alimentação Adequada – A Experiência do Governo e da Sociedade Brasileira no Processo da sua Institucionalização e Implementação no Âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Crispim Moreira[1]

Resumo

O presente documento objetiva discutir a soberania alimentar a o direito à alimentação adequada (DHAA) a partir da experiência brasileira recente – durante o governo do presidente Lula (2003-2010) – desconstrução da política nacional de segurança alimentar e nutricional. Tal construção se dá no interior do processo político de estruturação e implementação do Sistema Nacional de SAN. Soberania alimentar e direito humano à alimentação adequada (DHAA) tornados princípios legais no Brasil, a partir da sanção presidencial da Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN) em setembro de 2006, espera-se, são princípios que deverão se materializar por força dos programas e ações da política nacional de SAN. Pretende-se extrair elementos deste processo e desta construção político-institucional para colaborar com governos nacionais interessados na formulação de estratégias políticas de soberania e segurança alimentar.

Palavras-chaves: Soberania Alimentar. Direito à Alimentação. Segurança Alimentar. Agricultura familiar. Campesinato. Fome. Políticas Públicas.

---

[1] Doutor e Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Engenheiro Agrícola pela Universidade Federal de Viçosa. Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social. Professor licenciado da Universidade do Estado de Minas Gerais, campus de Divinópolis – MG.

Introdução

A subordinação dos estados nacionais aos interesses do capitalismo globalizado, no contexto de implantação das políticas neoliberais, desde as décadas finais do século XX, tem causado pobreza, fome e insegurança alimentar da população dos países pobres e em desenvolvimento. A agricultura familiar camponesa, indígena e pescadores dos países pobres sofrem diante a sua exclusão do seu direito a terra, à água, ao território e a recursos produtivos, perdendo sua capacidade de produção de alimentos para o abastecimento alimentar local, regional e nacional. Sobretudo, a condição material e política da sua reprodução social e do seu modo de vida. De fato, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) para a América Latina e Caribe aprovou como resolução reforçar o apoio às políticas voltadas à agricultura familiar como um meio importante para a soberania alimentar dos países e da região durante a 31ª Conferência Regional da FAO no Panamá, em junho de 2010[2]. Tal resolução, na verdade, corrobora com as deliberações da Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRADR) realizada em Porto Alegre, em março de 2006, que reconheceu a reforma agrária como uma política nacional fundamental para a promoção da soberania e da segurança alimentar e nutricional e, sobretudo, para a consecução do direito humano á alimentação. A falta de acesso a terra, ao território e a demais recursos produtivos viola o direito à alimentação.

Antes de tornarem-se princípios legais consagrados na Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN), em setembro de 2006, ambos os conceitos de soberania alimentar e direito à alimentação adequada foram construídos pelos movimentos sociais e organizações da sociedade civil do campo e das cidades, desde as décadas finais do século XX. Um dos propósitos deste presente documento é compreender como se desenvolvem e se materializam os conceitos de soberania alimentar e DHAA. Supõe-se que tais conceitos, princípios legais no Brasil, são potentes e têm poder transformador da realidade atual de fome e pobreza da população, transformação esta posta

[2] Ver artigo do pesquisador e representante da FAO para América Latina e Caribe, Dr. José Graziano Silva, publicado no Jornal Valor Econômico de 21/06/2010. O artigo está disponível no sítio do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da Republica www.cdes.org.br

como uma condição civilizatória na atual condição social e política mundial onde cerca de 1 bilhão de pessoas passam fome.

O texto está organizado em duas seções. A primeira seção: *Soberania Alimentar e Alimentação Adequada. Quê Soberania Alimentar?* Pretende precisar os conceitos e o contexto, sobretudo com a finalidade de trazer elementos para posterior verificação dos seus possíveis usos e da sua territorialização no âmbito dos estados e governos nacionais. A segunda seção: *A territorialização de políticas públicas de SAN no Brasil (2003-2010)* se apoiará na observação da situação da realização dos principais programas e ações do governo federal no combate à fome e na potencial materialização da soberania e da segurança alimentar e na proteção e promoção do DHAA. Assim, nesta seção para verificar a realização conceito-princípio legal da soberania alimentar resgatou-se o balanço das ações do governo sob as seguintes diretrizes políticas: (a) estruturação de sistemas agroalimentares justos; (b) ações de SAN para povos indígenas e comunidades tradicionais e; (c) a soberania e segurança alimentar no âmbito internacional.

Soberania Alimentar e Alimentação Adequada. Que Soberania Alimentar?

O objetivo desta seção é compreender conceito de soberania alimentar construído pelas organizações sociais, a visão de estudiosos do tema, bem como o atual conceito tornado princípio legal no Brasil no processo recente de construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN. É nítida e distinta a visão crítica que os movimentos sociais têm, em oposição ao pensamento dominante do capital globalizado e sua face neoliberal no campo, do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional em uso pelos organismos do Sistema das Nações Unidas no plano internacional.

Segundo Michael Windfuhr e Jennie Jonsén (2005), a despeito da maioria dos alimentos do mundo ser produzidos, coletados e colhidos por mais de um bilhão de produtores de pequena escala, pastores e pescadores artesanais e serem vendidos, processados, revendidos e consumidos localmente, no entanto, as normas que regem a alimentação e a agricultura em todos os níveis (local, nacional e internacional) estão desenhadas

a priori para facilitar o comércio internacional, não o comércio local. Isto, afirmam os autores, reduz a diversidade e concentra a riqueza das economias alimentares mundiais nas mãos de cada vez menos empresas multinacionais, enquanto a maioria dos produtores e processadores de alimentos em pequena escala, inclusive consumidores pobres e famintos, são marginalizados. Os autores mostram que o marco de políticas de Soberania Alimentar aborda este dilema:

> *El marco de política comienza colocando la perspectiva y necesidades de la mayoría en el centro de la agenda de la política alimentaria global y abarca no solamente el control de la producción y los mercados, sino también el Derecho a la Alimentación, el acceso de las personas a La tierra, el agua y los recursos genéticos y su control sobre los mismos, así como el uso de enfoques de producción ambientalmente sostenibles. Lo que surge es un argumento persuasivo y altamente político para reenfocar el control de la producción y consumo de alimentos dentro de procesos democráticos arraigados en sistemas alimentarios locales (2005).*

Christiane S. S. Campos e Rosane S. Campos (2007), geógrafas estudiosas da questão agrária brasileira, em artigo que discutem a soberania alimentar como alternativa ao agronegócio[3] no Brasil, analisam de um lado, o avanço do agronegócio no país em múltiplas escalas espaciais e nas dimensões política, econômica, ideológica, e de outro lado a aliança camponesa-ambiental que se constrói em torno da luta contra o agronegócio e pela soberania alimentar. Identificando os principais problemas engendrados pela expansão do agronegócio, propõem como alternativa o debate acerca da soberania alimentar, para garantir a viabilidade econômica da agricultura camponesa e a sustentabilidade ambiental do país.

De acordo com as autoras, o conceito de soberania alimentar surge na década de 1990, a partir dos movimentos sociais do campo[4], que

[3] Para as autoras, o agronegócio é a face neoliberal do capitalismo no campo. *"Consideramos que trata-se de uma nova forma de territorialização do capital no campo, forjada num contexto de políticas neoliberais e de intensificação dos processos de concentração e centralização do capital em múltiplas escalas, especialmente mundial"* (2007).

[4] Os movimentos sociais do campo que colocaram na agenda mundial o debate da Soberania Alimentar são vinculados a Via Campesina, articulação mundial de organizações camponesas, que reúne mais de 100 milhões de camponeses e camponesas de quatro continentes (Ásia,

discordavam das políticas agrícolas neoliberais impostas aos governos do mundo inteiro através de organismos internacionais como Organização Mundial do Comércio (OMC) e Banco Mundial, que são parceiros da Organização das Nações Unidas para a Agricultura – FAO nos debates e projetos de segurança alimentar (CAMPOS e CAMPOS, 2007). Esses movimentos questionam o conceito de Segurança Alimentar difundido pela FAO, pois entendem que ele se adapta muito bem às políticas neoliberais e ao agronegócio.

Segundo Peter Rosset (2004), um dos intelectuais que colabora com a Via Campesina:

> *"Segurança alimentar significa que cada criança, cada mulher e cada homem devem ter a certeza de contar com alimento suficiente para cada dia. Porém este conceito não diz nada com respeito à procedência do alimento ou a forma como é produzido. Desse modo, Washington, pode argumentar que a importação de alimentos baratos dos Estados Unidos é uma excelente maneira que tem os países pobres de alcançar a segurança alimentar, mas sem a produção de alimentos próprios" (citado por Campos e Campos, 2007).*

Fundamentalmente, para a Via Campesina, as políticas de segurança alimentar concebidas pela FAO se preocupam só em garantir alimentos sem se importar onde e como são produzidos e isso favorece o agronegócio e contribui para inviabilizar a agricultura camponesa, uma vez que a mera oferta de alimentos pode ser atendida através da importação ou da produção em larga escala de alguns produtos em forma de monocultura alimentar. Além do mais, na concepção da Via Campesina, o conceito de segurança alimentar não questiona a qualidade dos alimentos, podem ser transgênicos ou ecológicos, e nem a padronização alimentar que está sendo imposta pelos conglomerados que atuam no setor do agronegócio (Campos e Campos, 2007).

Jaques Conchol (2005), em artigo sobre soberania alimentar[5], questiona quais as políticas de desenvolvimento que pareceriam

---

América, África e Europa) (CAMPOS E CAMPOS, 2007).

[5] Nesse artigo, o autor enfoca os problemas da situação alimentar da humanidade desde a conjuntura dos anos de 1930 até o início dos anos iniciais do século XXI (2005). Relaciona, numa perspectiva histórica o problema da relação entre a agricultura e os fenômenos da

indispensáveis para garantir a segurança alimentar do conjunto da população mundial aponta:

> *[...] Em uma economia de mercado, a fome e a subalimentação não podem ser superadas se o conjunto dos consumidores não dispuser de rendimentos suficientes para garantir a satisfação de suas necessidades alimentares, assim como de outras necessidades essenciais para sua vida. [...]*
> *No caso do rendimento agrícola, isso implica um sistema de produção que não concentre a produção e a renda entre a minoria de grandes agricultores que dispõe de mais terras, de financiamento para a produção e que pode atingir o mercado em condições favoráveis. É por isso que todo sistema de intensificação da produção, no qual a maior parte desta é obtida por um pequeno número de grandes produtores modernizados, e os pequenos produtores familiares ou subfamiliares ficam marginalizados assim como os trabalhadores sem terra, não pode garantir e, pelo contrário, agrava a segurança alimentar nos campos. Isso é, em grande parte, o que tende a ocorrer hoje em muitos países em desenvolvimento, como vemos no caso da América Latina. As políticas públicas de reforma agrária, de crédito, de investimento e de comercialização devem, pois, ir contra essa tendência à concentração da produção. (Conchol, 2005:41)*

Sobre o papel dos estados nacionais na solução do problema da segurança alimentar, Conchol (2005) entende que houve uma "*erosão*" que diminuiu consideravelmente a importância que as políticas públicas nacionais e a de cooperação internacional tinham no tema da segurança alimentar, consequente da visão neoliberal dominante, centrada nos mercados. Para Jaques Conchol (2005), a abertura dos mercados e o aparecimento de numerosos atores (multinacionais, importadores e exportadores) fizeram a alimentação perder o papel estratégico nas agendas das políticas dos estados nacionais. Ligado à isso, aponta o autor,

---

subalimentação e da fome. Especificamente em relação à America Latina, adverte que, dada as mudanças na estrutura do mercado, se está produzindo uma forte tendência à concentração e internacionalização da produção, com o consequente desaparecimento da soberania alimentar. Ver CONCHOL (2005).

Constata-se a menor consideração que se tem hoje com o mundo rural com relação ao urbano, no qual parece concentrar-se a modernidade, e ao maior interesse pelos consumidores urbanos, que são consideravelmente privilegiados com relação aos interesses dos produtores camponeses (Conchol, 2005:40).

O **Comitê Internacional de Planejamento** das Organizações Não Governamentais – ONG – e Organizações da Sociedade Civil – OSC para a Soberania Alimentar – CIP[6], a pedido da FAO em documento para a Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (CIRARD), realizada em Porto Alegre, em março de 2006, desenvolve o conceito da soberania alimentar como um enquadramento abrangente ou paradigma. Segundo o documento, os pilares mais fundamentais da soberania alimentar incluem o reconhecimento e o cumprimento do direito à alimentação e o direito a terra; o direito de cada nação ou povo a definir a sua própria política agrícola e alimentar, respeitando o direito dos povos indígenas aos seus territórios, os direitos dos pescadores tradicionais a áreas de pesca, etc.; um refúgio das políticas de comércio livre, com uma concomitante maior prioridade de produção alimentar para mercados locais e nacionais, e o fim da venda abaixo do preço de custo (*dumping*); reforma agrária genuína; e práticas agrícolas sustentáveis, com base nos camponeses, ou agroecológicas (CIRARD, 2006).

Destaca-se ainda, do documento do CIP apresentado à FAOna CIRADR, em Porto Alegre:

*Nós desenvolvemos os aspectos da **soberania alimentar relacionados com os direitos humanos** – e como a soberania alimentar implica reforma agrária – **através duma análise do direito a uma alimentação adequada, e do direito à reclamado pelo movimento social rural**. Depois analisamos diferentes políticas de reforma agrária à luz da soberania alimentar, reclamando uma reforma de distribuição de terra que defenda*

[6] **Comitê Internacional de Planejamento da Sociedade Civil pela Soberania Alimentar – CIP:** O Comitê é composto por vários movimentos, sindicatos e organizações da sociedade civil, ligados a agricultura camponesa e indígena, pescadores e pastores, e reivindica a soberania dos povos para determinar e definir suas próprias políticas alimentares, garantindo assim o DHAA de todos os povos. O CIP tem cumprido com o papel de acompanhar paralelamente os debates internacionais no âmbito da soberania, SAN e DHAA.

e/ou restaure territórios indígenas e respeite e equilibre as necessidades dos diversos povos rurais (CIRAD, 2006). (GRIFOS NOSSOS).

O CIP realçou no referido documento a perspectiva dos povos indígenas no que diz respeito ao *território* como um conceito mais inclusivo e importante do que meramente *terra*, e o direito à autodeterminação dos povos nos seus territórios. O CIP demonstra que as organizações da sociedade civil e movimentos sociais reclamam por uma genuína reforma agrária redistributiva no contexto das políticas de soberania alimentar. Neste contexto, as políticas de soberania alimentar devem ser concebidas através de processos nos quais as comunidades locais lideram, e tendo em consideração as necessidades e exigências de diferentes sectores, incluindo, mas não limitando, a povos indígenas, pescadores tradicionais, pastores nômades, migrantes, camponeses e famílias de agricultores, povos das florestas,trabalhadores rurais, e outros. Enfim, a reforma agrária que propõem relaciona-se diretamente com a proposta de soberania alimentar.

Windfuhr e Jonsen (2005)[7] ao fazer uma revisão geral na literatura sobre o conceito de soberania alimentar, concluíram que os princípios subjacentes à soberania alimentar não mudam, independentemente do autor e do texto. O que muda são os elementos que destacam quais questões são o centro de cada um dos textos. Todos iniciam com o reconhecimento de que são necessárias mudanças substantivas de políticas a fim de superar os problemas da fome e da pobreza. Segundo os autores, em todos os textos se incluem cinco questões: a) o termo Soberania Alimentar se refere a uma combinação de políticas nacionais e internacionais e indicam mudanças nacionais a respeito do acesso a terra; b) a maioria dos documentos expositivos centram em instrumentos de comércio e na necessidade de mudanças cruciais; c) acesso a insumos agrícolas, especialmente a soberania sobre as sementes e raças animais; d) em quase todos os textos são rechaçadas todas as formas de monopolização e e) condena-se a privatização e alertam para a monopolização de recursos públicos como a água.

[7] Membros da FIAN Internacional – *Foodfirst Information and Action Network* Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar / FIAN Internacional. Ver bibliografia.

No Brasil, o conceito de soberania alimentar assim como o do direito humano à alimentação adequada (DHAA), tornaram-se princípios políticos no marco da Lei nº 11.346/2006, denominada Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN)[8]. Os conteúdos da LOSAN, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, tais como princípios, diretrizes políticas, estrutura organizacional e demais mecanismos ali presentes refletiram o acúmulo dos atores sociais que viveram o processo da sua formulação no contexto da implementação da estratégia ***Fome Zero***, desencadeadas pelo Governo do Presidente Lula a partir de janeiro de 2003. O processo de formulação da LOSAN, do debate no interior do Governo para o envio do projeto de Lei ao Congresso Nacional para sua aprovação foi acompanhada e sustentada pelo CONSEA. Portanto, todo o seu conteúdo resultou da construção de acordos possíveis entre múltiplos atores e organizações do governo, do parlamento e da sociedade. A noção de soberania associada ao DHAA e à produção de alimentos, no texto legal da LOSAN, encontra-se assim definido no Art. 5º:

> *Art. 5º. A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos (Lei 11.346/2006).*

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional presente no Art. 3º da LOSAN[9], contudo, não contém, nem está contido totalmente no conceito de soberania alimentar construído pelos movimentos sociais da agricultura familiar e camponesa articulados na Via Campesina e expressado no documento do CIP debatido na CIRADR.

No entanto, a operacionalização do conceito-princípio de soberania alimentar – como formulado pelo CIP – no processo brasileiro

---

[8] Ao longo do texto as expressões Soberania Alimentar e Direito à Alimentação Adequada serão abordadas como **conceito-princípio legal** quando se tratar de observar sua realização no Brasil, no âmbito do marco legal brasileiro – LOSAN e Constituição Federal, Emenda Constitucional 64, Art. 6º.

[9] Art. 3º. A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (Lei 11.346/2006).

de concretização de um sistema público e de ações de política nacional de segurança alimentar avançou um pouco mais quando da realização da III Conferência Nacional de SAN, em Fortaleza, em julho de 2007. A III CNSAN teve como um dos seus objetivos específicos formular orientações para que o Estado brasileiro promova sua soberania alimentar e contribua para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional. A III CNSAN aprovou como uma das seis diretrizes para orientar a Política Nacional de SAN a promoção da soberania e a segurança alimentar e nutricional no âmbito internacional num contexto em que a segurança alimentar e nutricional "*constitui objetivo estratégico para o desenvolvimento com abrangência intersetorial, que se orienta pelos princípios do DHAA e a Soberania Alimentar*" (CONSEA, 2007)[10].

Diante esse intrigante e revolucionário processo de construção política e social de outro projeto de desenvolvimento, pretende-se verificar o que tem ocorrido no Brasil por força das iniciativas do governo brasileiro e das organizações da sociedade civil pela soberania e segurança alimentar do povo.

A territorialização de políticas públicas de SAN no Brasil (2003-2010)[11]

O objetivo desta seção é revelar o estado da realização e operacionalização dos conceitos de soberania alimentar e DHAA, tornados princípios legais da política de segurança alimentar no curso do governo do Presidente Lula (2003-2010). Para tanto, foram identificadas programas e ações do governo capazes de concretizar as diretrizes da PNSAN, sobretudo aquelas diretamente ligadas à consecução da (a) promoção do acesso universal à

[10] Ver Relatório Final da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar (2007) disponível no sítio do CONSEA <www.planalto.gov.br/consea>. Em outubro de 2009, em Brasília, o CONSEA e a Câmara Interministerial de SAN-CAISAN realizaram um encontro nacional, com a presença de cerca de 450 representantes do governo da sociedade civil para avaliar a situação de implantação das diretrizes da III Conferência. O Encontro denominou-se "*III Conferência +2*". Ver Bibliografia CAISAN, 2009.

[11] O termo territorialização, emprestado das teorias geográficas, é concebido como ação política de afirmar no lugar e nas realidades socioespaciais o projeto (ou o poder) de um sujeito social ou de uma classe social como o é o campesinato. O campesinato, ao se territorializar, ele desterritorializa o agronegócio, por exemplo.

alimentação saudável e adequada; (b) estruturação de sistemas justos e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos; (c) ampliação e coordenar as ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para povos indígenas e comunidades tradicionais e (d) promoção da soberania e da segurança alimentar e nutricional no âmbito internacional. Parte dos elementos apresentados foi extraída de documento oficial que a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) elaborou para subsidiar os debates que ocorreram durante a realização da III Conferência +2, em outubro de 2009, em Brasília[12].

A estratégia Fome Zero, desde o seu início – a partir de janeiro de 2003 – já havia priorizado como eixos estratégicos o acesso da população pobre à alimentação, o fortalecimento da promoção da agricultura familiar e camponesa, bem como a participação e o controle social pelas organizações sociais que atuam no tema da segurança alimentar no país.

O Quadro 1 abaixo sintetiza as ações e os programas em curso, no âmbito do governo federal, associados à realização das diretrizes da PNSAN aprovadas na III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN). Observa-se que, após a III Conferência, foi acrescida uma sétima diretriz aprovada no CONSEA e validada na III CNSAN + 2, em 2009. Ela diz respeito ao direito à água para o consumo e a produção de alimentos para a segurança alimentar das famílias.

[12] O autor do presente artigo coordenou a Comissão Técnica – instalada por meio de Portaria do Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – responsável pela elaboração do Documento Subsídio para Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional da implantação do Sistema Nacional de SAN. Ver Bibliografia CAISAN, 2009.

Quadro 1. Diretrizes Políticas e Ações do Governo Federal – PNSAN (2003-2010)

Diretrizes	Ações de Programas do Governo Federal
I. Promover o acesso universal à alimentação adequada	Transferência de renda; alimentação escolar; alimentação do trabalhador; rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição; distribuição de cestas de alimentos; garantia de preço mínimo para os produtos agroalimentares.
II. Estruturar sistemas justos, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração processamento e distribuição de alimentos	**Apoio creditício à agricultura familiar; garantia de preços diferenciados; assistência técnica e extensão rural; reforma agrária; agricultura urbana e periurbana; abastecimento; pesca e aquicultura; economia solidária.**
III. Instituir processos permanentes de educação e capacitação em segurança alimentar e direito humano à alimentação adequada	Educação alimentar e nutricional nos sistemas públicos; valorização da cultura alimentar brasileira; formação em direito humano à alimentação e mobilização social para a conquista da SAN; formação de produtores e manipuladores de alimentos.
IV. Ampliar e coordenar as ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para povos indígenas e comunidades tradicionais	**Acesso aos territórios tradicionais e recursos naturais; inclusão produtiva e fomento à produção sustentável; alimentação e nutrição indígena; distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos; atendimento diferenciado em programas e ações de SAN.**
V. Fortalecer as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional	Vigilância sanitária para a qualidade dos alimentos; nutrição na atenção básica; vigilância alimentar e nutricional; saúde no Programa Bolsa Família; promoção da alimentação adequada; prevenção e controle de carências nutricionais; estruturação e implementação das ações de alimentação e nutrição nos estados e municípios.
VI. Promover a soberania e segurança alimentar e nutricional em âmbito internacional	**Negociações internacionais; cooperação Sul-Sul na área de SAN e de desenvolvimento agrícola; assistência humanitária internacional.**
VII. Promover o acesso à água para consumo humano e para a produção de alimentos	Estruturação do Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos; gestão e revitalização de bacias hidrográficas; disponibilidade e acesso à água para alimentação e produção de alimentos; saneamento e qualidade da água.

A partir dos resultados obtidos pela ação e programas do governo federal, pretende-se dialogar com a realização e a promoção da soberania alimentar e o DHAA na realidade brasileira. Para tanto, tal diálogo foi organizado em dois tópicos: (1) a realização do direito humano à alimentação no Brasil (2003-2010) e, (2) a promoção da soberania e da segurança alimentar no Brasil (2003-2010).

(1) Realização do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil (2003-2010)

As estratégias de promoção do acesso universal à alimentação, promovidas pelo Governo Federal, baseiam-se no princípio da alimentação adequada e saudável como um direito de todos, e que deve ser promovida por intermédio de ações que estimulem a produção, a comercialização e o consumo de produtos alimentares saudáveis. Por sua vez, os programas e ações que compõem esta diretriz da promoção do acesso universal à alimentação saudável foram orientados para o enfrentamento das desigualdades no acesso à alimentação. Buscam, portanto, ampliar as condições de acesso a alimentos saudáveis e adequados, principalmente, às famílias em situação de insegurança alimentar. Essa diretriz envolve ações de grande porte, como o Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), entre outros (ver Quadro 1). Tais programas impactam diretamente nas condições de acesso à alimentação de milhões de brasileiros, seja por meio da transferência de renda às famílias pobres ou pelo acesso garantido às refeições aos estudantes e trabalhadores do setor formal. São desenvolvidos, também, programas de assistência alimentar direcionados às famílias mais vulneráveis à fome, como a da Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, composta por Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos e o Programa de Distribuição de Cestas de Alimentos.

O acesso aos alimentos vem sendo também facilitado por sucessivas reduções de impostos que impactam diretamente no preço dos alimentos. Os setores de governo mais diretamente envolvidos com ações desta natureza são o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Saúde (MS),

Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério da Integração Nacional (MI).

O Programa Bolsa Família e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) se consolidaram nos últimos anos como políticas estratégicas no combate à fome. A significativa ampliação dos recursos públicos empregados nesses programas demonstra a intenção do Governo Federal em torná-los universais ao público que se propõem a atender.

Em 2009, o PNAE tornou-se universal aos alunos matriculados na rede pública de educação básica, enquanto que o Bolsa Família[13] chega hoje quase à totalidade das famílias brasileiras que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza. Ambos os programas passaram por intensos processos de institucionalização e regulamentação. Embora já existisse a prerrogativa do dever do Estado em prover alimentação escolar como um programa suplementar à Educação, esta tornou-se um direito apenas em 2009, com a publicação da Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, que, entre outros avanços, tornou o direito humano à alimentação adequada um dos princípios do Programa. A partir de 2003, o Governo Federal centrou esforços na recuperação do valor *per capita*/dia do PNAE, que não era reajustado há mais de dez anos, e passou de 0,13 para 0,22 centavos de real – o que representou um enorme avanço para a alimentação dos escolares. No entanto, ainda há a necessidade de dar continuidade à elevação do valor do repasse, a fim de garantir a oferta de alimentação escolar suficiente para suprir as referências nutricionais estabelecidas pelo Programa.

Outro significativo avanço refere-se às diversas iniciativas que vêm sendo empreendidas no sentido de articular gastos públicos com alimentação e a produção local da agricultura familiar, de modo que os programas que visam garantir o direito humano à alimentação possam também ser geradores de desenvolvimento local. O Programa Nacional de Alimentação Escolar, mediante a recém-aprovada Lei 11.947/2009, abriu um precedente histórico em relação às compras institucionais, pois garante, no mínimo, que 30% dos recursos financeiros repassados pelo Governo Federal para a alimentação escolar, o que corresponde

[13] O Programa Bolsa Família foi institucionalizado pela Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

a R$ 600 milhões por ano, sejam utilizados em alimentos adquiridos diretamente da agricultura familiar e do empreendedorismo familiar rural, dispensando-se o processo licitatório. Desta forma, no ano de 2009, já é possível que agricultores familiares comercializem seus produtos à alimentação escolar, beneficiando tanto os fornecedores quanto os alunos, com produtos de qualidade e com referência na cultura alimentar local.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) adquire alimentos diretamente do agricultor familiar, com isenção de licitação, desde 2003. Esses alimentos são destinados às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional atendidas pela Rede de Proteção e Promoção Social e de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, sendo utilizados também na composição de cestas a grupos populacionais específicos e na Alimentação Escolar.

A maior parte dos programas de acesso à alimentação são executados de forma intersetorial, e por intermédio da pactuação entre os três níveis de governo, o que ocorre em alguns casos em instância intersetoriais, como os órgãos setoriais estaduais responsáveis pelo desenvolvimento agrário, desenvolvimento social e meio ambiente, por exemplo.

(2) Promoção da Soberania e da Segurança Alimentar no Brasil (2003-2010)

Em certa medida, ambicionando o conceito de soberania alimentar construído pelos movimentos sociais, observa-se que o governo brasileiro – sob a estratégia Fome Zero – criou condições objetivas que apontam para a consecução da soberania alimentar no território nacional e no âmbito internacional. Cabe, entretanto, ressalvar que o conceito-princípio de soberania alimentar na LOSAN carece da radicalidade contida no conceito construído pelo CIP, inicialmente descritos aqui. Neste sentido, as ações do governo federal no período de 2003 a 2010, com melhores condições para aferir a concretização do conceito aproximado de soberania alimentar gestado pelos movimentos sociais, estão expressas no balanço das ações do governo identificadas com três diretrizes da atual e efetiva política nacional em execução no Brasil no período estudado: (a) estruturar sistemas justos, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos; na diretriz (b) ampliar e coordenar as ações de segurança alimentar e nutricional

voltadas para povos indígenas e comunidades tradicionais e na diretriz (c) promover a soberania e segurança alimentar e nutricional em âmbito internacional.

(a) **a estruturação de sistemas justos e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos** é promovida pelo Governo Federal por meio de programas e ações que intervêm desde o acesso a terra e ao território, passando pela produção até a distribuição e o abastecimento alimentar à população. Tais sistemas se impõem como um dos principais desafios para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável e a soberania alimentar, pois para sua estruturação é necessária a criação de novos ordenamentos e regulações do Estado, no sentido de, primeiro, regular a atuação dos agentes privados nos mercados de alimentos e, segundo, estruturar um sistema público de bens e serviços de segurança alimentar em toda a extensão do sistema alimentar, da produção ao consumo.

O governo do Presidente Lula priorizou o apoio aos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais em suas estratégias de produção de alimentos. Tal priorização decorre da forte correlação existente entre a produção da agricultura familiar e a garantia da soberania alimentar do país e pela importância que esta atividade econômica significa para milhões de brasileiros que vivem no campo.

Durante a crise mundial nos preços dos alimentos, ocorrida em 2007 e 2008, essa questão ficou ainda mais evidente na medida em que o Brasil foi menos afetado, tendo em vista que o Brasil possui sua produção de alimentos para o mercado interno assentada principalmente na agricultura familiar. A isso se somaram as diversas medidas adotadas no âmbito da política agrícola e de tributação, referidas no item anterior, bem como os mecanismos de regulação do mercado retomados nos últimos anos.

Para enfrentar o desafio de melhorar a qualidade de vida dos brasileiros que vivem nas regiões mais pobres, especialmente no meio rural, o Governo Federal lançou, em 2008, o programa Territórios da Cidadania, que tem como objetivo promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. O Programa propõe uma revisão da tradicional forma setorial de planejamento

e execução das políticas públicas, a partir de uma perspectiva de desenvolvimento territorial, busca priorizar ações em regiões e subregiões onde os investimentos públicos e privados não têm sido suficientes para garantir o atendimento às necessidades básicas da população, bem como para acelerar processos locais e subregionais que ampliem as oportunidades de geração de renda de maneira desconcentrada e com a observância da sustentabilidade em todas as suas dimensões. Os territórios são formados por um conjunto de municípios com as mesmas características e com identidade social e cultural, o que facilita o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento das regiões. O Programa prevê a criação de comitês de articulação estadual e a elaboração de Planos Territoriais de Ações Integradas[14], que planejam a realização de ações concretas apoiadas pelo Governo Federal.

(b) **a ampliação e a coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para os povos indígenas e as comunidades tradicionais** no âmbito da construção da PNSAN seguramente é tema da maior relevância para o conceito de soberania alimentar se territorializar no Brasil, sobretudo porque ela está colada fortemente no trinômio Terra, Território e Dignidade[15], no contexto da soberania alimentar, direito à alimentação e diversidade cultural.

Nesse particular, da diversidade cultural, o Brasil abriga uma enorme diversidade social e cultural, que se expressa pela multiplicidade de modos de vida, saberes, línguas e etnias. Entretanto, povos e comunidades tradicionais[16], como indígenas, quilombolas, agroextrativistas, seringueiros, quebradeiras de coco babaçu, pescadores artesanais,

[14] Um conjunto de 203 ações está sendo executado de forma articulada em 120 territórios brasileiros de forma a promover, dentre outras coisas, o desenvolvimento rural sustentável. Outra experiência exitosa de desenvolvimento territorial são os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Social (CONSADs), 40 consórcios que se agrupam para desenvolver ações, diagnósticos e projetos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local, distribuídos em Estados brasileiros.

[15] Sugerido pelo CIP na Conferência Internacional da Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural em Porto Alegre, em 2006.

[16] Segundo estimativas do antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida, os povos e comunidades tradicionais somam aproximadamente cinco milhões de famílias, 25 milhões de pessoas e ocupam aproximadamente ¼ do território nacional. Não obstante, parte considerável desse montante corresponde a terras ainda não regularizadas, muitas intrusadas e degradadas parcial ou integralmente.

caiçaras, geraizeiros, varzenteiros, pantaneiros, ciganos, pomeranos, comunidades de terreiro, de fundos de pasto, faxinalenses e ribeirinhos, entre outros, encontram-se ainda na invisibilidade e excluídos socialmente, silenciados por pressões econômicas, fundiárias e processos discriminatórios. Grande parte dos problemas e dificuldades enfrentados por esses grupos populacionais no acesso às políticas públicas oferecidas aos demais segmentos da sociedade brasileira decorre da ausência de reconhecimento de suas singularidades e do consequente despreparo histórico dos órgãos e agentes públicos para lidar com eles.

Ficou evidente para o governo e a sociedade, isto é, para os gestores responsáveis pelas políticas de SAN nos Ministérios que atuam no tema e para as organizações que tem representação no CONSEA, a necessidade de realizar políticas diferenciadas e específicas, que respeitem as culturas, estratégias de produção e reprodução social, conhecimentos tradicionais, formas de organização social, especificidades étnicas, raciais e quanto às questões de gênero.

Uma iniciativa favorável no sentido de formular ações específicas para os povos e comunidades tradicionais é a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), instituída pelo Decreto Presidencial nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007[17]. O atendimento às necessidades desses segmentos demanda uma política transversal, com a participação e o engajamento de ministérios das mais diversas áreas, abrangendo os setores de infraestrutura à inclusão social, sobretudo dos Ministérios do Meio Ambiente, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social e da Pesca, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e órgãos indiretos como a Fundação Nacional do Índio, a Fundação Nacional de Saúde, e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. As principais ações do Governo Federal nesse sentido dizem respeito ao fortalecimento da produção extrativista, ao incentivo à criação e disseminação de tecnologias adequadas à agricultura familiar, à implantação de sistemas

[17] De acordo com o Decreto, povos e comunidades tradicionais podem ser entendidos como "grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição".

agroflorestais e ao apoio a projetos que promovam a qualidade de vida, a sustentabilidade socioambiental e a garantia da segurança alimentar e nutricional a essas populações, que apresentam altos níveis de desnutrição e mortalidade infantil.

Com referência à legislação, alguns importantes avanços foram conquistados, como a promulgação da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, através do Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004. Esta convenção reconhece como critério fundamental os elementos de autoidentificação destes povos, assegura o direito à diferença e sua participação livre e informada sobre políticas públicas com impacto em suas terras e territórios. Outro avanço, no contexto nacional, foi a aprovação do Decreto nº 4.887, em 20 de novembro 2003, que regulamentou o procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos quilombolas.

Apesar dos avanços significativos ocorridos no âmbito da legislação brasileira, há muito que se avançar, principalmente com relação ao acesso a terra/território, às políticas públicas de caráter universal e à implementação de programas e ações específicos. Quanto ao acesso aos programas sociais universais,um dos grandes desafios é fazer com que o Programa Bolsa Família chegue cada vez mais aos povos e comunidades tradicionais[18].

(c) a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional em âmbito internacional é uma diretriz da PNSAN que é alcançada a partir de políticas e estratégias sustentáveis de produção, comercialização e consumo dos alimentos, respeitando as características culturais de cada país e os compromissos internacionais pertinentes.

No plano internacional, sob inspiração da Estratégia Fome Zero, as ações do Governo brasileiro são coordenadas pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), por meio da Coordenação-Geral de Ações de Internacionais de Combate a Fome (CGFOME), que consolida as posições do País no plano internacional quanto ao debate sobre segurança

[18] A inclusão de campos específicos para indígenas e quilombolas no Formulário Principal do Cadastro Único das Políticas Sociais (CadÚnico) se configura em avanço no que diz respeito à coleta de informações da família, uma vez que o preenchimento deste campo se tornará obrigatório.

alimentar e nutricional, em articulação com o MDS, o MDA, o MEC/FNDE, a CONAB e o CONSEA. No contexto atual, observa-se grande engajamento da política externa em garantir a segurança alimentar e nutricional, acrescentando nova prioridade de longo prazo à agenda política brasileira devido a grande importância à estratégia de erradicação da fome no mundo dada pelo governo brasileiro.

O MRE, por meio da CGFOME, na busca pela promoção da soberania alimentar, atua em três linhas principais: negociações internacionais, cooperação sul-sul na área de segurança alimentar e nutricional e de desenvolvimento agrícola e assistência humanitária internacional.

No que diz respeito às negociações internacionais que repercutem na questão da soberania alimentar, em especial as negociações comerciais favoráveis à eliminação dos subsídios agrícolas e na área de biocombustíveis e de proteção a recursos fitogenéticos, o MRE conforma as posições do Governo brasileiro, sobretudo com o Ministério da Fazenda (MF), o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), assim como o Ministério do Meio Ambiente (MMA). Na área de cooperação agrícola internacional, as ações são conduzidas pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do MRE, que se articula com as principais pastas ministeriais e agências governamentais competentes nesse temário, como MDA, MAPA, CONAB, Empresa Brasileira de Pesquisa Agrícola e Agropecuária (Embrapa) e MEC/FNDE. Quanto às ações de assistência humanitária, sua estratégia é gestada pelo Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional (GTI-AHI), que envolve 14 ministérios sob coordenação do MRE.

O Governo brasileiro, no que diz respeito a sua atuação junto aos organismos do Sistema das Nações Unidas, vem reforçando a necessidade de se manter em elevada conta o debate político da segurança alimentar e nutricional no plano internacional[19]. O Brasil defende que essas e outras iniciativas se desenvolvam sob os auspícios da FAO – reconhecidamente o legítimo foro político para o debate da soberania alimentar no plano

[19] Sem prejuízo do apoio a iniciativas como a Força Tarefa das Nações Unidas para a Crise Alimentar Global (*High Level Task Force on the Global Food Security Crisis*, estratégia da ONU, lançada em abril de 2008, pelo seu Secretário-Geral) para tratar a alta dos preços dos alimentos, e da Parceria Global para Alimentação e Agricultura (*Global Partnership on Food and Agriculture*, lançada pelo Presidente francês Nicolas Sarkozy durante a Conferência de Alto Nível da FAO sobre Segurança Alimentar, em Roma, em junho de 2008).

internacional. Em que pese o reconhecimento da centralidade da FAO, o Brasil entende oportuna e conveniente a reforma desse organismo internacional. Dessa forma, tem apoiado a reformulação do Comitê de Segurança Alimentar (CSA) da FAO, a fim de que se torne principal locus da ONU para a discussão sobre a segurança alimentar e nutricional. Ao lado disso, o Brasil defende a ampliação de seu escopo temático, incluindo temas estruturais como acesso a terra, e participativo, por meio de inclusão da sociedade civil.

Desse modo, o que se quer apurar é o processo dialético que se move na realidade socioterritorial para territorializar os conceitos de soberania alimentar e o DHAA. Nesse processo, experimenta-se a participação social no planejamento, monitoramento e avaliação da política; a intersetorialidade intergovernamental, a articulação entre os entes da federação para a descentralização da execução das ações e o uso de estratégias de planejamento territorial.

Considerações Finais

É notável a experiência brasileira posta em marcha pelas organizações sociais e pelo governo para institucionalizar e implementar ações para afastar a fome das famílias no seu território. De fato, no âmbito do poder público é compreensível a necessidade do Estado proteger o direito fundamental à alimentação, que a partir de fevereiro de 2010, tornou-se direito constitucional da população, graças à promulgação da Emenda Constitucional 64.

O Brasil, todavia, permanece com uma dívida social enorme, está entre os países mais desiguais do mundo. Vivem no Brasil mais de cinquenta milhões de famílias pobres e metades delas vivem da terra e na terra.

A luta política dos agricultores familiares camponeses, povos indígenas e tradicionais para defender o projeto de soberania alimentar encontra nos setores conservadores e na força do capitalismo agrário do agronegócio forte oposição que não hesita em marginalizá-lo e criminalizá-lo. Contudo, é papel do Estado Nacional protegê-los e impor limites aos interesses corporativo empresarial do agronegócio para que eles possam ter acesso a terra, ao território e dignidade. Do contrário, a soberania alimentar como concebida pela PNSAN – produção de

alimentos saudáveis para alimentar a população local e o mercado regional e interno – não se realiza.

O que se pode depreender das presentes anotações é que, no caso do Brasil, apesar dos grandes avanços alcançados na territorialização da soberania e do DHAA, a sua realização – na medida do tamanho da necessidade do povo brasileiro – requer superar desafios centrais, como criar mecanismos de exigibilidade do DHAA combinado com expansão da cobertura dos programas do governo federal para alcançar toda a população que deles necessitam. Por exemplo, no caso dos sem terra, reforma agrária massiva; no caso dos povos indígenas e os quilombolas, demarcação imediata de suas terras; no caso dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, ampliação de programas de compra direta como o PAA e o PNAE e de garantia de preços mínimos acessível a todos.

A fome e a insegurança alimentar urbana devem merecer especial atenção das políticas de estado, neste caso os programas e ações de transferência de renda devem, também, alcançar a todos que deles necessitam. A implantação de uma rede de equipamentos públicos como os restaurantes populares e cozinhas comunitárias mostram-se absolutamente necessários para proteger o DHAA nas cidades das famílias pobres.

No plano internacional é importante afirmar sua orientação política conduzida pela CGFOME tendo como desafio colaborar com a construção de uma governança global de SAN que se paute nos princípios do direito humano à alimentação adequada, na participação social, na responsabilidade comum, porém diferenciada, na precaução e no respeito ao multilateralismo.

Bibliografia

ABRANDH. Relatório Final. Seminário Internacional "A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional". ABRANDH, Brasília, 2010.

ASSOCIAÇÃO DOS GEÓGRAFOS BRASILEIROS (Agb). Declaración política del Foro de las ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria. Soberanía alimentaria: un derecho para todos. Fórum de ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria, 2002 Rome NGO/CSO Forum for Food Sovereignty, June 8 – 13, 2002.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – CAISAN. Subsídio para Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Implantação do Sistema Nacional. Documento elaborado para o Encontro: III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional +2 anos. Brasília, Nov-2009.

CAMPOS, Christiane Senhorinha Soares e CAMPOS, Rosana Soares. Soberania Alimentar como Alternativa ao agronegócio no Brasil. Revista Eletronica de Geografia y Ciencias Sociales. Universidade de Barcelona. Vol. XI, nº 245 (68), 1 de agosto de 2007.

CHONCHOL, Jaques. A soberania alimentar. Revista Estudos Avançados 19 (55) 2005, pp. 33-48.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO RURAL - CIRADR. Comitê Internacional de Planejamento para a Soberania Alimentar (CIP). A reforma agrária no contexto da soberania alimentar, o direito à Alimentação e Diversidade cultural: Terra, Território e Dignidade. Porto Alegre, 7-10 de março 2006.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – CONSEA. Construcción del Sistema y de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional: la experiencia brasileña. Brasilia, Nov-2009.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – CONSEA. Relatório Final. III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Fortaleza, julho de 2007.

MOREIRA, Crispim. Cenário Nacional. Panorama Brasileiro da Situação da Realização do DHHA: principais avanços e desafios in Relatório Final Seminário Internacional "A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional". ABRANDH, Brasília, 2010.

MOREIRA, Crispim. Soberania Alimentar e Alimentação Adequada. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2008. Disponível no sítio <www.mds.gov.br> Acessado em 28/06/2010.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. BEGHIN, Natalie. Realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e a Experiência Brasileira: Subsídios para a Replicabilidade. FAO. Brasília, setembro, 2006.

WINDFUHR, Michael e JONSÉN, Jennie. Soberanía Alimentária *Hacia la democracia en sistemas alimentarios locales*. FIAN-Internacional. 2005.

América do Sul: Uma Nova Civilização

Darc Costa

O Brasil é o maior país em extensão territorial contínua da América. Nós – o Brasil – sempre fomos a América portuguesa posta diante de uma dualidade clara que contrapõe a América espanhola à América inglesa. Dualidade que já existia no continente europeu. Por trás do imaginário anglo-saxão, há uma visão bem posta nas obras de Shakespeare, uma visão pragmática, muito realista, enquanto que o imaginário espanhol está posto numa visão sonhadora, não pragmática, construtiva de mundos imaginários, como está claramente posta na obras de Cervantes. O processo de colonização espanhola na América sempre foi contestado pelos ingleses. A colonização portuguesa, como terceira interessada, acompanhou de longe, à época da colônia, esta contestação. Quando houve a independência nas Américas, manteve-se por inteiro a contraposição entre a América inglesa e a América espanhola. Nós somos a América portuguesa e, portanto, continuamos sendo um terceiro interessado. Nós fizemos nossa primeira opção, logo após a independência, em 1823, pela visão inglesa, pela doutrina anglo-saxônica na América: a doutrina Monroe, que para nós, era interessante, naquele momento. Fizemos esta opção de apoio a este discurso, pois estávamos isolados, cercados pelos países de língua espanhola desde o tratado de Santo Ildefonso e víamos na Europa, após o congresso de Viena, a possibilidade do renascer da colonização. Esquecíamos o sonho espanhol, a utopia de Bolívar, a visão

de uma união dos povos ibéricos postos na América, algo que também se perdia na repartição da América espanhola. Nós, até trinta anos atrás, estávamos afinados com os mesmos princípios existentes na doutrina Monroe.

Será que, neste momento da história, não nos caberia, como terceiros interessados, ou seja, como América portuguesa, mudar de posição, pendular e reconstruir o sonho de Bolívar, ou seja, buscar uma integração dos países de origem ibérica na América? A resposta a esta questão já está dada, e é sim. Passamos obrigatoriamente por um processo de cooperação sul-americana, que leve a integração dos países da América do Sul. Isto explica porque a maior prioridade em termos de relações internacionais do Brasil é o de construir um processo de cooperação sul-americana. A cooperação sul-americana é o caminho para a inserção internacional do Brasil. Esta conclusão não é autônoma nem empírica e não foi feita de forma isolada. É fruto de uma reflexão profunda, que passou por uma avaliação do mundo político e econômico e das nossas vulnerabilidades perante os outros países do mundo. O MERCOSUL foi uma resposta que nós pudemos dar a algumas dessas vulnerabilidades. Foi só uma primeira resposta, algo que se insere na nossa concepção estratégica. Qual é a nossa concepção estratégica? Seu preâmbulo está no parágrafo único do artigo quarto da Constituição Federal do Brasil:

> *"A República Federativa do Brasil buscará integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações".*

Do ponto de vista geográfico, a América do Sul pode ser conferida, grosso modo, a categoria de continente do hemisfério sul. Tendo forma triangular, o setor mais largo do continente se concentra na zona equatorial terrestre; estreitando-se ao atingir a faixa temperada para afunilar-se no vértice meridional na frente polar antártica. Nas baixas latitudes, a população – para evitar as temperaturas mais quentes –, notadamente dos países banhados pelo Pacífico, deu preferência às zonas andinas. Em contrapartida, os países banhados pelo Atlântico, estando em contato com a América do Norte/Europa/África, têm seus principais centros demográficos no litoral. Tal fato gerou a oposição entre as duas vertentes oceânicas:

- a do Pacífico, "mar solitário", de navegação extensiva, com feixes de circulação bem mais regional;
- a do Atlântico de navegação intensiva com feixe de circulação intercontinental.

Quer pela oposição das duas vertentes oceânicas, quer pela existência das zonas excludentes, implantaram-se áreas geopolíticas neutras que, por sua posição no *hinterland*, predispuseram os países sul-americanos a uma dissociação econômica, vivendo de costas uns para os outros.

Ainda dentro da geografia, pensemos o mapa do mundo. Verificamos, ao fazê-lo, que tanto a América do Sul quanto a África, por questões geográficas, estão afastados das rotas internacionais do comércio. Tanto a África como a América do Sul têm uma desvantagem operacional com respeito ao comércio mundial, porque as rotas mundiais do comércio se processam no hemisfério Norte e envolvem basicamente o norte do Hemisfério Ocidental, a Europa e a Ásia. O comércio da América do Sul é um processo marginal do comércio mundial. Isto pode ser um problema, mas, também, pode ser uma solução. Por que afirmamos isto? Olhando a história, concluímos que foram sempre os periféricos de seu tempo que conquistaram o centro, como, por exemplo, Portugal e Espanha no século XVI, a Inglaterra no século XVIII e os Estados Unidos no século XX.

Contudo, na América do Sul nada é mais competitivo sob o ponto de vista de localização geográfica que os próprios países da América do Sul. A posição do Brasil no continente sul-americano é impar. Nós temos limites com quase todos os demais estados nacionais, com exceção de dois, o Chile e o Equador. Isto nos coloca em uma posição privilegiada, como articulador da integração do vasto território da América do Sul. Então, a posição geográfica dos países do MERCOSUL, em especial do Brasil, os coloca em uma situação singular, pois, em decorrência de sua periferia, em relação às rotas do comércio mundial, fomenta, em um primeiro momento, uma integração, como uma regionalização, que tem claras características de futura expressiva polarização. Para se entender o termo polarização, é preciso entender que, no mundo de hoje, este é o fenômeno econômico determinante e não a globalização. Na verdade, o processo que está ocorrendo é a polarização. Isto porque o mundo hoje se polariza cada vez mais economicamente, politicamente,

tecnologicamente e fisicamente em torno da Alemanha, da China e dos Estados Unidos.

Contudo, para conduzir a integração regional, o Brasil conta com o maior dos ativos: o seu povo. O povo brasileiro é provido das mágicas necessárias para essa construção. As mágicas mais relevantes que o povo brasileiro possui e que lhe possibilitarão acompanhar o Brasil nesta construção não lhe são exclusivas, outros povos da região também as possuem, contudo, só o povo brasileiro as tem todas conjugadas. E quais são estas mágicas?

- A mágica da antropofagia é a propriedade que possuímos no Brasil de apropriarmo-nos, transformando, de qualquer manifestação cultural exógena.
- A mágica do passado comum é a característica que detemos, no Brasil, de ver o estrangeiro presente como se fosse eu entre nós e não um tu entre nós.
- A mágica da mestiçagem é a propriedade que nós temos de deter diferentes graus de morenidade.
- A mágica do sincretismo é a completa convivência religiosa, algo que no mundo não tem a dimensão que adquire no Brasil.
- A mágica dos trópicos reside na construção de uma civilização pelo cooptação daquilo que a natureza tem de mais pujante e agressivo: os trópicos.
- A mágica da tolerância pode ser colocada como cordialidade, como subserviência, como humildade, e até mesmo como impotência, mas é exclusivamente tolerância com o diferente, com o estranho, com o incomum, com o inusitado.
- A mágica da transcendência que é a de pairar sobre todas as outras mágicas, unificando-as em uma só, criando delas um idealismo para além do subjetivo, que transpõe a alteridade posta na dialética e sendo um aceite a tudo e a todos.

É relevante o fato de que a América do Sul, indubitavelmente, é um território onde estão inseridos os maiores recursos estratégicos do mundo. Os estrategistas atuais estabelecem a existência de dois novos grandes problemas para a humanidade no século XXI: as crescentes necessidades de alimento e as necessidades crescentes de água doce. A

água se torna, cada vez mais, um problema crucial no mundo. A América do Sul tem, hoje, uma dotação *per capita* de água de cerca de 28.800 litros de água/dia, enquanto a Europa e os EUA têm, respectivamente, quatro e sete mil. A quantidade de água doce por habitantes na América do Sul é muitíssimo maior do que a dos demais continentes do mundo. Isto é extremamente importante. Outro ponto relevante é a questão agrícola. A América do Sul tem 40% de sua área agricultável, enquanto que os Estados Unidos só tem 27%. Já a Europa Ocidental tem 44% de área agricultável, mas, o território local é um quinto do território da América Sul. Na Europa Oriental e Rússia existe muito pouca área agricultável, assim como na Ásia. Em síntese, nós na América do Sul detemos uma grande parcela da área agricultável disponível e ainda não utilizada do planeta. Concluímos que na América do Sul existe um amplo potencial e uma ampla disponibilidade de recursos agrícolas e de água.

Devemos falar, também, rapidamente, sobre o problema da agricultura na América do Sul. Comecemos com o rendimento tonelada por hectare. Comparemos os dados da rentabilidade agrícola, por exemplo, da Argentina, que tem um dos melhores solos do planeta, com os da Europa Ocidental ou dos Estados Unidos. Indubitavelmente, toda a fertilidade do planalto brasileiro correu ao longo de milênios para a Mesopotâmia argentina. Apesar disto, os argentinos têm um rendimento por hectare muito menor que o dos Estados Unidos, ou da Europa Ocidental. O que explica isso? Primeiro, o número de tratores em utilização, no setor agrícola, na Argentina é muitíssimo menor que o dos Estados Unidos e da Europa Ocidental. Depois, o baixo uso de insumos modernos: defensivos e fertilizantes. O que está claro é que nossa agricultura é ainda atrasada, quando aqui se fala em agricultura capitalista, ficamos imaginando o que é que nossa agricultura, vis-à-vis, a agricultura europeia e a agricultura americana. Concluímos que nos é possível fazer um grande avanço com a modernização do setor agrícola. Outro fato importante é o pouco espaço relativo ocupado pelas áreas agrícolas. Há grandes possibilidades de se incorporar nos próximos anos novas áreas agrícolas ao processo produtivo. Hoje, ninguém tem mais possibilidade no mundo de incorporar novas áreas à atividade agrícola do que nós, sul-americanos. Várias novas regiões podem ser efetivamente incorporadas, até o ano 2030, à atividade agrícola. Podemos aumentar fantasticamente a produção de alimentos, seja

pela incorporação de novas áreas, seja colocando mais tecnologia na agricultura das áreas já exploradas.

Vamos estender um pouco esta avaliação de recursos da América do Sul. A América do Sul é autossuficiente em termos de produção de alimentos. Isto se dá tanto por causa do trigo da Argentina, como da carne do Uruguai, da Argentina e do Brasil, como do peixe que vem da Costa do Pacífico, do Peru, do Chile, etc. A América do Sul é autossuficiente tanto em leite e seus derivados quanto em frutas e verduras. A América do Sul é autossuficiente em termos de petróleo. A Venezuela sozinha tem reservas três vezes superiores às dos Estados Unidos. Em minerais de ferro, em cobre, em bauxita, em manganês, em metais básicos e em outros minerais, a América do Sul também é autossuficiente. Onde nós temos problemas: é no carvão, mas, isto se deve ao fato de que ele não foi devidamente prospectado e nem o carvão que já foi encontrado está sendo explorado. Reservas existem em quantidade e qualidade na América do Sul, especialmente na Colômbia, mas não estão sendo exploradas. A mesma coisa se dá, com o titânio, com o lítio, com o tungstênio. Somos os maiores detentores de terras raras onde se encontram as grandes reservas de minerais estratégicos. Nós temos, mas não estamos explorando, rocha fosfórica, algo que tem na África do Norte suas maiores reservas. Potássio é um grande problema, mas isto não quer dizer que não existe potássio explorável na América do Sul. A América do Sul detém grande parcela mineral do planeta. É tida como tendo mais reserva mineral que a Ásia, mais reserva mineral que a América do Norte. A este potencial natural agrega-se outro, o biogenético. É na biodiversidade que a América do Sul tem outro grande trunfo, pois, no subcontinente sul-americano estão hoje mais de 60% das formas terrestres de vida conhecidas.

Contudo, recurso natural não é mais a base sobre a qual se processa a acumulação de capital. Desde o século XVIII, é na indústria que se processa a acumulação, seja pela repetição dos processos produtivos, seja pela inovação. A indústria é o motor do desenvolvimento. Falemos, então, sobre a base industrial e sobre a possibilidade de uma ação industrial na América do Sul. Ainda é a produção de aço o melhor termômetro da atividade industrial. A produção da Argentina de aço foi, em 2005, de 95 toneladas *per capita*. O Brasil fez melhor, 196 toneladas, mas muito pouco se comparado ao Japão, com um índice de 950 toneladas de aço; a Alemanha, com 622; aos Estados Unidos, com 447 toneladas

per capita. O mesmo se dá para os demais insumos básicos. O mesmo se aplica aos bens de consumo duráveis, por exemplo, os refrigeradores, televisores, etc.

Aliás, o mercado potencial latente de bens industriais na América do Sul é um enorme patrimônio da região. Primeiro, porque na América do Sul a população não tem a sua demanda potencial de bens industriais atendida, em função de sua baixa renda média *per capita* e, segundo, porque é um mercado crescente demograficamente. Ninguém pode ter mais que duas geladeiras, três geladeiras já é um excesso, quatro geladeiras até fica difícil de controlar. A maioria dos lares dos americanos e europeus tem mais de um refrigerador, já a maioria dos lares bolivianos não tem nem um refrigerador. Dez por cento da população brasileira ainda está afastada do fornecimento regular de energia elétrica. Existe um mercado muito grande que não tem sido atendido, existe uma possibilidade de expansão enorme no território brasileiro e maior ainda na América do Sul. Mas, para atender este grande mercado temos que continuar implantando indústrias. Aliás, implantar indústria não quer dizer industrializar. Industrializar no bom sentido é ir-se aumentando o parque industrial criando-se atividades subsidiárias, integrando-se processos industriais, evitando-se transferir plantas importadoras, algo que só aumenta a dependência da industrialização. Industrializar é principalmente garantir a população que habita o território onde este processo se dá a sua participação nele, tendo acesso aos bens físicos produzidos.

Ainda olhando a atividade industrial é importante fazer notar a baixa capacidade de países da América do Sul em produzir bens de capital. Comparemos com dados da década de 1990, a produção em máquinas operatrizes de Brasil, Argentina e México com a de Coreia do Sul, Itália, Japão e Alemanha. A Alemanha produz cinquenta vezes mais por habitante equipamentos do que a América do Sul, do que o Brasil, do que a Argentina, etc. A Coreia do Sul, naquela época, já produzia seis vezes mais, a Itália dezoito e o Japão trinta vezes mais máquinas operatrizes que o Brasil. Estas máquinas são fundamentais no processo industrial. É óbvio que adiante temos que recuperar parcela expressiva do parque industrial sul-americano, que foi destruída pela mal conduzida abertura recente. Temos que tentar preservar o parque industrial brasileiro que está em processo de sucateamento, e temos que fomentar produções

industriais em outras regiões da América do Sul. Mas, repetimos, a questão central é a produção de máquinas e equipamentos. O Brasil tem recursos capazes de suportar cerca de 75% das suas necessidades, mas os 75% das necessidades do Brasil correspondem a 50% das necessidades da América do Sul. Agora passemos aos insumos básicos: o cimento, o aço e as fibras sintéticas. Esta é uma avaliação geral: a América do Sul tem um alto grau de autossuficiência nestes insumos básicos. Não há nada que não seja possível fazer, se for necessário ser autossuficiente na América do Sul. Ser autárquico não é aconselhável na América do Sul, todavia, é possível. Se for necessário fazer, é possível de ser feito. Isto porque este é um subcontinente muito bem dotado de recursos naturais.

Contudo, não é possível a integração nem a cooperação na América do Sul, nem uma ação voltada para a integração e o desenvolvimento da agricultura e da indústria na América do Sul, com, por exemplo, o Peru voltado para o Pacífico, com o Brasil voltado para o Atlântico e com a Venezuela voltada para o Caribe. Tem que se acabar com a situação de que os países sul-americanos ficam voltados para o mar e de costa uns para os outros. É necessário que exista um projeto de infraestruturação que os una pelo interior do continente. Estamos integrando os mercados dos diversos países, algo que está sendo feito com investimentos em infraestrutura.

A oferta de infraestrutura deve preceder a sua demanda para evitar gargalos e para induzir o desenvolvimento. O projeto de infraestrutura na integração está concentrado em três grandes áreas. A primeira é a área que compreende o transporte, que terá de ser feito sobre a água de forma fluvial e marítima, sobre a terra, suportada em redes ferroviárias e rodoviárias, no espaço, por meio aéreo e a interconexão eficiente entre essas redes, com armazéns de cargas e descargas. A segunda área é a integração energética, que compreende também as grandes obras hidráulicas. Não há continente passível de realizar obras hidráulicas no mundo com a importância daquelas que nós podemos realizar no continente sul-americano. Uma das razões explicativas disso é a grande quantidade de água doce nos rios sul-americanos. A terceira área seria a montagem de um sistema de comunicações que tem que ser imaginado de forma comum, interligando por cima das fronteiras o potencial disponível.

Uma coisa de importância clara para nossa concepção estratégica é a questão da ligação do Atlântico com o Pacífico. Será de fundamental

importância para nós, neste século XXI, que se proceda à ligação terrestre de nosso Atlântico com o Pacífico.

Outro ponto fundamental para o modal hidroviário é a integração das principais bacias dentro do subcontinente sul-americano. Nenhum subcontinente tem, no mundo, a possibilidade de se fazer, um sistema de distribuição de cargas, no seu interior, como tem a América do Sul, e isso têm que ser aproveitado.

Apesar das vantagens do transporte ferroviário, durante muito tempo teremos de conviver com um transporte terrestre de base rodoviária. Mais da metade do transporte de cargas da região se faz pelo modal rodoviário. Por isso deveremos projetar rodovias concentradoras na América do Sul que seriam rodovias de quatro ou cinco pistas e que poderiam ser feitas às margens das novas ferrovias a serem construídas e um amplo sistema de rodovias alimentadoras.

Infraestrutura tem de ser vista como um conjunto. Não podemos fazer uma rodovia e não acompanharmos essa rodovia com um sistema de distribuição de energia e de telecomunicações. Se concebermos um projeto de uma rodovia em um território novo, e não levarmos, em paralelo, energia, nós pouco estaremos agregando.

Desenvolvimento é energia gasta assim como energia criada é desenvolvimento. A título de exemplo, o território do Japão e da Alemanha é muitíssimo mais dotado de energia que o nosso. O consumo de energia por habitante é muitíssimo maior nesses países do que na América do Sul. É, em última análise, isto que demonstra aquilo que explica claramente, o porquê dos padrões de vida dos países centrais. A densidade de energia por quilômetro quadrado é muito maior nesses países que aqui. Outra questão fundamental que tem de ser vista é o custo de investimento em energia elétrica para a América do Sul. A melhor forma é ainda a hidroeletricidade em função de sua disponibilidade de seu baixo custo, vis-à-vis, outras formas de gerar energia. Mas, também, é óbvio que existe um custo crescente de aproveitamento de energia elétrica sob a forma hidroelétrica o que poderá levar no futuro ao maior aproveitamento de energia sob a forma termoelétrica.

A integração energética sul-americana, ao prover a região com autossuficiência e independência em relação a este setor estratégico e de carência mundial, fortalece a posição política e econômica da região internacionalmente, o que pode gerar sinergias e benefícios ao

desenvolvimento da região. Ressaltamos que também é relevante a possibilidade concreta de que a energia nuclear se torne extremamente competitiva até o ano de 2020, o que nos leva a ter de continuar pensando em energia nuclear. Não podemos abandonar a utilização de energia nuclear para fins de geração de energia. Na questão da geração de energia, ainda sobressalta o aproveitamento hidrelétrico disponível na bacia do Rio da Prata, que é igual a outra Itaipu. Existe hoje na Bacia do Prata uma série de represamentos passíveis de ser feitos que, somados, sejam capazes de gerar energia em montante superior ao que vem sendo gerado em Itaipu. O potencial andino e amazônico de aproveitamentos hidrelétricos é gigantesco. Devemos transformá-los em realidade.

Gostaríamos de falar em educação. Não há exemplo melhor de progresso na educação que o consumo de computadores, algo que cada vez mais também está diretamente ligado às comunicações. A analogia é clara, a correlação é evidente e permite ligar a questão da educação às comunicações. Sem redes de processamento, hoje os processos educacionais estão muito limitados, o que limitará também o crescimento da utilização de computadores. Mas, nada mais espantoso que a venda anual de computadores na América do Sul. Durante dez anos, entre 2000 e 2010, o maior crescimento relativo mundial na utilização de computadores foi na América do Sul. Isto demonstra, claramente, que existe um potencial enorme de utilização de microcomputadores, de fibras óticas, de satélites, de torres de micro-ondas que unirão e alimentarão esses computadores. Em síntese, o que nós procuramos é ter um projeto de desenvolvimento econômico na América do Sul que, efetivamente, garanta inserção do Brasil e da América do Sul no mundo, de uma forma muito melhor do que hoje estão inseridos. E isto só é possível com um grande esforço na montagem de uma expressiva base de infraestrutura.

Agora, é evidente que, para enfrentarmos esse tipo de problema do desenvolvimento, nós temos que mudar estruturalmente a formação da população. Não basta ter boa vontade, temos de ter homens educados, tem de ter um continente educado, ou, um conjunto de países educados. Nos vários programas de educação de primeiro e de segundo grau, na América do Sul, se faz a mesma pseudoeducação que é feita aqui no Brasil. Há um número excessivo de estudantes em sala de aula. Seria uma bobagem comparar estudantes americanos, alemães, japoneses com os seus equivalentes sul-americanos. Outros grandes problemas

são a capacitação deficiente de mestres e o uso de material de trabalho antiquado, principalmente no campo de educação científica, e, por último, e, principalmente, o que nos parece ser o maior empecilho, as condições gerais de pobreza em que vivem os estudantes é algo que dificulta, grandemente, a concentração do estudante em sala de aula. Se nós pudéssemos resumir quais são os problemas do ensino de primeiro e de segundo grau, eles estão aqui nas colocações já citadas. São aqueles os maiores problemas da educação básica na América do Sul.

Outro problema que pretendemos alterar é a questão da educação superior na América do Sul. Vejamos os adolescentes de quinze a dezessete anos na América do Sul. A população total nesta idade é estimada em quarenta milhões de pessoas, o número de matriculados do quarto ao sétimo ano é de dezenove milhões, ou seja, 48% dos adolescentes estão fazendo o segundo grau, e os outros 52% já não estão mais fazendo o segundo grau. Se nós olharmos para o ensino superior, as taxas caem ainda mais. E se atentarmos para a especialização, na faixa etária compreendida entre 22 a 24 anos, existem só 2,5% fazendo alguma pós-graduação. Ao comparamos estes dados com os dados americanos, alemães e japoneses verificamos que nós estamos preparando uma mão de obra incapacitada de levar adiante uma competição com eles. Outra coisa gravíssima aparece quando comparamos o número dos matriculados em ciências naturais e engenharia em universidades de diversos países com os dados de Argentina, Brasil, Peru e Venezuela. Vejam quantos estudantes têm sido formados em atividades técnicas em nossos países, por milhão de habitantes, e comparem estes dados com os da Alemanha, com os da China, com os da Coreia do Sul, com os dos Estados Unidos e com os do Japão. É evidente uma clara não capacitação tecnológica nossa e dos países vizinhos da América do Sul, simplesmente porque não damos ênfase à educação e, mais ainda, no pouco que fazemos, não temos enfatizado a questão de educação na engenharia ou nas ciências naturais.

A América do Sul, hoje, é marginal, periférica, fornecedora de matéria-prima e com uma base industrial e tecnológica ainda incipiente. Para nos desenvolvermos, é necessário que nós entendamos os problemas que ainda estão postos no subcontinente e verifiquemos a necessidade criada e recriada de uma crescente interação econômica permanente entre os países da América do Sul. Também é necessário que aumentemos a produção e a produtividade e processemos a escolha das combinações

adequadas nos processos produtivos para proporcionar empregos para grandes números de desempregados já existentes e que busquemos atender anualmente a grandes massas de pessoas que procuram ingressar no mercado de trabalho. Para se atingir isso, é claro que se deve buscar a criação de um mercado comum envolvido por um sistema aduaneiro protecionista, que garanta o desenvolvimento da indústria local, para suprir ao máximo necessário às atividades regionais. Deve-se, também, procurar a integração física da região, através da construção de grandes obras de infraestrutura. Tem que se pensar na criação de um único sistema de crédito voltado para o desenvolvimento da região, e pensar, também, na criação de uma moeda única.

Todavia, pensar a América do Sul olhando a sua divisão política é pensar nas assimetrias que esta divisão traz. Para explicitar isto, é necessário praticar uma avaliação numérica, o que faremos adiante, apresentando o quadro a seguir, que sintetiza a situação atual da divisão política do continente sul-americano. As assimetrias entre os países da América do Sul ficam bastante evidentes em uma análise de seus indicadores econômicos básicos. Segundo a CEPAL, no ano de 2008, o PIB da região foi de quase US$ 3 trilhões. O Brasil responde por mais de 55% deste valor. Segundo o órgão, o PIB brasileiro foi de pouco mais de US$ 1,5 trilhão. Já o Produto Interno Bruto da Argentina, segunda maior economia da região, foi aproximadamente 20% do brasileiro, com US$ 330 bilhões. Este valor é muito próximo do PIB venezuelano, a terceira maior economia da região. Porém, as assimetrias econômicas entre os países não se restringem ao gigantismo da economia brasileira dentro do continente, mas também na disparidade dos indicadores econômicos entre os países. Dos países que formam o continente sul-americano, apenas seis países possuem um PIB maior que 100 bilhões de dólares: Brasil, Argentina, Venezuela, Colômbia, Chile e Peru, respectivamente. Estes países respondem por mais de 90% de toda riqueza produzida na região. Mesmo se retirarmos o Brasil – que, como vimos, responde sozinho por mais de 50% do PIB da região – os cinco países seguintes responderão por 41% de toda produção da região. Na outra ponta da tabela, as quatro menores economias da região tiveram um PIB de menos de US$ 20 bilhões, sendo que o Suriname e a Guiana registraram um PIB de aproximadamente US$ 2 bilhões.

INDICADORES BÁSICOS

País	2008		
	PIB (em bilhões de Us$)	População (em milhões de pessoas)	PIB por capita (Us$)
Argentina	330,20	39,94	8.307,64
Bolívia	16,67	9,69	1.662,77
Brasil	1.575,84	192,00	8.075,49
Chile	169,46	16,80	10.104,82
Colômbia	242,27	45,01	5.187,53
Equador	52,57	13,49	3.809,32
Guiana	1,16	0,76	1.574,82
Paraguai	15,98	6,24	2.564,40
Peru	127,50	28,84	4.519,02
Suriname	2,26	0,52	4.912,86
Uruguai	32,19	3,35	9.630,81
Venezuela	313,80	28,12	11.242,45
América do Sul	**2.879,89**	**384,76**	**5.965,99**

Fonte: CEPAL

No entanto, as assimetrias não se apresentam apenas na área econômica. Estas se expressam em vários campos. Com relação à população, por exemplo, observamos também uma distribuição muito próxima da apresentada pelo PIB. Nesta se destaca a extrema disparidade entre o tamanho da população do Brasil frente aos outros países. Em 2008, o Brasil apresentou uma população de 192 milhões de habitantes, o que representou quase 50% da população total do continente.

À semelhança do dado anterior, os mesmos países que responderam por mais de 90% do PIB da região representam agora 90% da população do continente, com apenas algumas pequenas diferenças na ordem entre os países. Dentro deste grupo dos seis maiores países (Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Peru e Venezuela), o percentual da população do Brasil diminui ligeiramente, porém a participação dos demais países é exatamente a mesma da distribuição do PIB, 41%. Aproximadamente a mesma, também, é a distância entre o número do Brasil e do país de segunda maior população. Porém, neste caso esta posição é ocupada pela Colômbia. A população colombiana, de 45 milhões de habitantes, representa aproximadamente 21% da população brasileira. A argentina é a

terceira maior população com aproximadamente 40 milhões de habitantes. Peru e Venezuela, com pouco menos de 30 milhões de habitantes, são, respectivamente, os outros dois países de grande população.

As duas maiores economias da região têm uma renda per capita muito próxima, com a argentina ligeiramente maior que a brasileira. Em ambos os países a renda *per capita* ficou próxima de US$ 8 mil, ficando em uma posição intermediária em relação aos outros países. Estes dados demonstram a discrepância entre os países da região com estas duas maiores economias e a situação de subdesenvolvimento presente em grande parte da América do Sul.

Dado o peso específico do Brasil, é de fundamental importância que este país assuma o papel de motor da expansão econômica pretendida da América do Sul. Qualquer taxa de crescimento que o Brasil venha a auferir representa espaço significativo em um processo de integração para o desenvolvimento dos demais países da região. A soma de todas as suas potencialidades faz com que o Brasil se apresente como espaço primordial de promoção do desenvolvimento da região, com maiores ganhos para os países menos desenvolvidos. Seja pelo seu grande mercado consumidor, pelo seu parque industrial, pelo seu potencial agrícola, ou somente pelo grande espaço para a expansão do consumo gerado simplesmente pela melhoria da distribuição de renda. Um crescimento constante por parte da economia de maior desenvolvimento, quando complementado com uma busca pela maior integração regional, proporcionará um aumento das importações destes parceiros, aumentando a demanda pela produção destes países e, por consequência, o seu interesse em colaborar com uma estratégia geopolítica que priorize a integração, frente aos desafios externos impostos pela economia mundial.

Quando observamos a conjuntura internacional, é possível verificar que o mundo atual não é o mesmo do início da década: caminha para uma transição. Nota-se o surgimento e o fortalecimento de blocos regionais de poder e de desenvolvimento, que terminarão por substituir a única polaridade dos Estados Unidos. Neste momento, com a progressiva retirada dos Estados Unidos, a região corre o risco de ser submetida à estratégia de crescimento da China. Desde 2003, o país asiático mais que dobrou as suas exportações para a América do Sul e a sua participação nas compras totais da região aumentou de 5,4% para 12,1%. O montante importado pelos países sul-americanos aumentou mais de 700%, de

US$ 6,5 bilhões para US$ 54,6 bilhões. Conforme se observa no gráfico abaixo, as importações do Brasil com origem na China aumentaram de US$ 2,1 bilhões em 2003 para US$ 20 bilhões em 2008. Em 2003, a China representava 4,4% das importações totais do Brasil; em 2008, superou os 11,5% (em setembro de 2009, esta participação chegou a 12,2%).

Fonte: MDIC

Além disso, em 2009, no valor acumulado de janeiro a setembro, a China superou os Estados Unidos pela primeira vez na história, tornando-se o maior parceiro comercial do Brasil: já são US$ 27,25 bilhões contra US$ 25,97 bilhões. O mesmo tem ocorrido no caso da Venezuela. As importações do país com origem na China cresceram de US$ 176 milhões, em 2003, para US$ 4,2 bilhões, em 2008. Enquanto em 2003 o Brasil era o terceiro maior exportador para a Venezuela, a China era o décimo segundo. Em 2008, ambos disputam o terceiro lugar (atrás de Estados Unidos e Colômbia).

Fonte: BANCOEX

Esta conjuntura evidencia que devemos direcionar nossos esforços para ampliar e fortalecer um bloco regional sul-americano, como forma de construir e colocar em prática uma estratégia própria de desenvolvimento. O objetivo estratégico do Brasil e dos demais países sul-americanos deve ser garantir a primazia sobre as riquezas e os potenciais da América do Sul para os povos do subcontinente e seu futuro comum. Isto se materializará através de uma crescente união dos países da região.

Isto só será possível, contudo, se o Brasil tomar para si esta tarefa de construir a cooperação na América do Sul e investir neste processo, principalmente no financiamento da construção da infraestrutura física do subcontinente.

Todo o exposto já apresenta consequências práticas. Desde o início do governo Lula, o Brasil explicitou a prioridade que seria atribuída na sua política externa às relações diplomáticas e econômicas com os demais países da América do Sul e a África, abandonando a simples retórica e a visão economicista praticadas pelo governo anterior. Tal postura trouxe resultados concretos.

Apontamos o caminho da integração regional sul-americana como o mais benéfico à produção e ao comércio brasileiro, favorecendo objetivos não somente econômicos, mas, também, político-estratégicos. Neste sentido, é preciso pensar em uma integração cooperativa, promovendo a industrialização em todos os países, ampliando os mercados para intercâmbios recíprocos, que gerem sinergia e desenvolvimento, distribuindo-o por todas as camadas sociais.

A solução para as questões sociais e econômicas da América do Sul será a mesma solução das questões sociais e econômicas do Brasil assim como nosso projeto nacional passa por uma integração regional bem sucedida na América do Sul.

Referências Bibliográficas

AGUILAR, A., 1968, *Pan-Americanism from Monroe to the Present: A View from Other Side*, New York and London, Monthly Review Press.

AMADO, R., 1982, *Araújo Castro*, Brasília, Editora da Universidade de Brasília.

ATKINS, G. P, 1980, *América Latina en el Sistema Político Internacional,* Colección Polytica y Comunicación, México, Ediciones Gernika.

BACKHEUSER, E., 1952, *Curso de Geopolítica Geral e do Brasil*, Rio de Janeiro, Brasil.

BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA, Março, 1998, Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), Departamento Técnico de Intercâmbio Comercial (DTIC).

BASTIDE, ROGER, 1973, *Brasil Terra de Contrastes,* São Paulo, Difusão Europeia do Livro.

BECKER, B. K. e EGLER, C. A. G., 1992, *Brazil, A New Regional Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.

BNDES, 1997, *A Inserção das Exportações Brasileiras no Comércio Internacional de Mercadorias: Uma Análise Setorial.*

BOMFIM, MANOEL, 1944, *A América Latina,* Rio de Janeiro, Editora Stampa.

CASTRO, TEREZINHA DE, 1992, *Nossa América, Geopolítica Comparada*, Rio de Janeiro, IBGE.

CEPAL, 1997, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe – Edición 1996*, Santiago, Naciones Unidas.

CEPAL, 1997, *Estudio económico de América Latina y el Caribe – 1996-1997*, Santiago, Naciones Unidas.

CERVO, A. L., BUENO, C., 1992, *História da Política Exterior do Brasil*, São Paulo: Editora Ática.

COSTA, DARC, 1997, *Brasil Defesa do Estado*, Rio de Janeiro, CEBRES.

COUTO E SILVA, GOLBERY, 1981, *Conjuntura Política Nacional: O Poder Executivo e Geopolítica do Brasil,* Rio de Janeiro, Editora José Olympio.

COUTO E SILVA, GOLBERY, 1981, *Planejamento Estratégico*, Brasília, Universidade de Brasília.

FREITAS JR., N. R., 1994, *O Capital Norte-Americano e Investimento no Brasil Características e Perspectivas de um Relacionamento Econômico*, Rio de Janeiro, Editora Record.

FREYRE, GILBERTO, 1971, *Novo Mundo nos Trópicos*, São Paulo, Companhia Editora Nacional.

GONÇALVES, REINALDO ... et al, 1998, *A Nova Economia Mundial*, Rio de Janeiro, Editora Campus.

GONÇALVES, REINALDO, 1994, *O Abre Alas A Nova Inserção do Brasil na Economia Mundial*, Rio de Janeiro, Editora Relume Dumará.

GOODMAN, L. ... et al, 1995, *Lessons of the Venezuela Experience*, Baltimore, John Hopkins University Press.

LIMA REGO, ELBA CRISTINA, Fevereiro-1995, – *O Processo de Constituição do MERCOSUL* – Rio de Janeiro, BNDES.

MEIRA MATTOS, C., 1977, *A Geopolítica e as Projeções de Poder*, Rio de Janeiro, José Olympio Editora.

MEIRA MATTOS, C., 1980, *Uma Geopolítica Pan-Amazônica*, Rio de Janeiro, José Olympio Editora.

MEIRA MATTOS, C., 1984, *Geopolítica e Trópicos*, Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército.

MERCOSUL – Textos Básicos, 1992, – Fundação Alexandre de Gusmão, (Coleção Integração Regional I), Brasília.

MINISTERIO DE LAS RELACIONES EXTERIORES, 1993, *Grupo de los Tres,* Santafé de Bogotá, Puntos Gráficos.

MINISTERIO DE LAS RELACIONES EXTERIORES, 1993, *Colombia-Venezuela: Un nuevo esquema bilateral,* Santafé de Bogotá, Puntos Gráficos.

MONIZ BANDEIRA, 1973, *Presença dos Estados Unidos no Brasil: (Dois séculos de história),* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

MORGENTHAU, HANS J., 1951, *In Defense of the National Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy*, New York, Knopf.

MORSE, R. M.,1995, *O Espelho do Próspero- Cultura e Idéias nas Américas*, São Paulo, Editora Schwarcz Ltda.

MUIR, R., 1975, *Modern Political Geography,* London, Macmillan.

OMAN, C., 1994, *Globalization and Regionalization, The Challenge for Developing Countries,* Paris, OECD.

ORGANIZATION DES NATIONS UNIES (ONU), 1992, *Étude sur l'économie mundiale*, New York, United Nations.

PARLATINO, 1995, *Cuadernos del Parlatino n. 5, Seminario Mercosur--Venezuela*, São Paulo, Editora do Parlatino.

PAULA CIDADE, F., 1940, *Notas de Geografia Miltar Sul Americana*, Rio de Janeiro, Biblioteca Militar.

POITRAS, G., 1990, *The Ordeal of Hegemony: The United States of Latin America*, Boulder, Colo., Westview Press.

PORTER, M. E., 1989, *Estratégia Competitiva*, Rio de Janeiro, Editora Campus.

RAPOSO, AMERINO, 1992, *Dimensões da Estratégia (volumes I e II)*, Rio de Janeiro, BIBLIEX.

RODRIGUES, LYSIAS A., 1947, *Geopolítica do Brasil*, Rio de Janeiro, Biblioteca Militar.

SARDENBERG, RONALDO S., *A Inserção Estratégica do* Brasil, São Paulo, NAIPPE/USP.

SHANAHAN, E. W., 1963, *South America: An Economy and Regional Geography*, London.

STRANGE, S., 1988, *States and markets,* New York, Basil Blackwell.

TOURAINE, MARISOL, 1995, *Le Bouleversement du Monde Geopolitique du XXIe Siécle,* Paris, Editions du Seuil.

ULLOA SOTOMAYOR, A., 1938, *Congresos Americanos de Lima, 2 vols.*, Lima, Imprensa Torres-Aguirre.

UREÑA, P. H., 1992, *Historia de la Cultura en la America Hispanica*, México, Fondo de Cultura Económica.

VAYSSIÈRE, PIERRE, 1996, *L'Amérique Latine de 1890 à nos jours*, Paris, Hachette Supérieur.

ZEA, LEOPOLDO, 1995, *Fuentes de la Cultura Latinoamericana*, México, Fondo de Cultura Económica.

Bibliografia

Associação Latino Americana de Integração (ALADI): www.aladi.org, acesso em 23 de outubro de 2009.

Banco de Comercio Exterior de Venezuela (Bancoex): www.bancoex.gob.ve, acesso em 20 de maio de 2009.

BAUMANN, Renato. Integração da América do Sul: Dois Temas Menos Considerados. CEPAL; Brasília, 2009

Boletins da Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Venezuela (CAMARABV), disponível em www.camarabv.org

Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), www.eclac.org, acesso em 23 de outubro de 2009.

Informe de Desarrollo Humano in Argentina, 2005, www.undp.org.ar, acesso em 23 de outubro de 2009.

MEDEIROS, Carlos Aguiar. **Os Dilemas da Integração Sul-Americana**. In: Cadernos do Desenvolvimento. Ano 1, nº 1, RJ; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC): www.mdic.gov.br, acesso em 23 de outubro de 2009.

Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela (SISOV): http://www.sisov.mpd.gob.ve/indicadores/, acesso em 23 de outubro de 2009.

Relatório de Desenvolvimento Humano no Brasil, 2007/2008, www.pnud.org.br, acesso em 23 de outubro de 2009.

O Acordo de Comércio Preferencial Mercosul – SACU

Evandro Didonet [1]
Fernando Mehler [2]

I. Introdução

A assinatura do Acordo de Comércio Preferencial MERCOSUL – SACU refletiu a prioridade da política comercial brasileira a uma maior aproximação com países e regiões do mundo em desenvolvimento, sem prejuízo das relações com países desenvolvidos.

Em 2002, os países desenvolvidos compraram 60,7% das exportações nacionais; em 2006, sua participação recuou para 48,8% e, em 2009, para aproximadamente 43%. Nesse último ano, os países em desenvolvimento absorveram cerca de 57% das exportações brasileiras, representando valor superior a US$ 85 bilhões (contra US$ 64,4 bilhões destinados aos países desenvolvidos). Essa mesma tendência se verificou com relação às importações brasileiras: 64,7% eram provenientes de países desenvolvidos em 2002, parcela que se reduziu para 53% em 2009[3].

---

[1] Diretor do DNI – Departamento de Negociações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores desde fevereiro de 2007.

[2] Subchefe da DNC I – Divisão de Negociações Extrarregionais do MERCOSUL I do Ministério das Relações Exteriores.

[3] Dados do MDIC. Os valores relativos às exportações brasileiras neste artigo referem-se ao seu valor FOB.

O crescimento dos países em desenvolvimento como mercado para as exportações brasileiras reflete as transformações econômicas dos últimos anos. Em 2005, as economias dos países emergentes atingiram um marco histórico: pela primeira vez responderam por mais de 50% do PIB mundial (medido pelo critério de paridade de poder de compra – PPP na sigla de uso corrente, em inglês). A revista *The Economist* observou que as economias emergentes "(...) serão o maior impulso para a economia mundial desde a revolução industrial"[4]. Com a crise econômica mundial, esse fenômeno foi reforçado. Os países em desenvolvimento, salvo algumas exceções, não apenas foram os últimos a serem afetados pela crise, mas também foram os primeiros a se recuperar dela[5]. Segundo dados do Fundo Monetário Internacional, as economias desenvolvidas deverão crescer a taxas de 2,25% em 2010 e 2,5% em 2011, tendo seu PIB de retraído em mais de 3% em 2009. Por outro lado, estima-se que nos países em desenvolvimento, cujo PIB decresceu em média 2,5% em 2009, as taxas de crescimento serão de 6,25% para o período 2010-11[6].

A busca de maior aproximação comercial com os países em desenvolvimento reflete, portanto, orientação pragmática no sentido de explorar as oportunidades econômicas geradas por essa nova realidade. A questão dos eixos Norte-Sul ou Sul-Sul em acordos preferenciais não diz respeito a opções políticas. Trata-se de buscar oportunidades comerciais onde se apresentem. A intensificação das relações Sul-Sul é uma opção natural para o Brasil, na medida em que o país sempre teve padrão de comércio exterior geograficamente diversificado, e – agora, como se viu acima – também em razão das projeções de maior importância dos países em desenvolvimento no cenário internacional e da crescente participação dos países do Sul no comércio brasileiro com o resto do mundo. Em qualquer hipótese, o que está em jogo não é uma opção pelo Sul em detrimento do Norte, ou vice-versa. Não há razão para que os eixos Norte-Sul e Sul-Sul sejam vistos como opções excludentes.

O continente africano representa um bom exemplo do crescimento da participação dos países em desenvolvimento como destino das exportações brasileiras. Em 2002, o Brasil exportou para países da

[4] (a) *The Economist,* "The new titans – A survey of the world economy", 16/09/2006.
(b) *The Economist,* "Emerging economies – Climbing back", 21/01/2006.

[5] *The Economist*, "Curb your enthusiasm", 22/04/2010.

[6] Fundo Monetário Internacional, *World Economic Outlook*, Abril 2010.

África aproximadamente US$ 2,3 bilhões; em 2008, mais de US$ 10 bilhões, com variação de 330%. Em 2009, em virtude da crise econômica mundial, esse valor caiu para aproximadamente US$ 8,6 bilhões, mas, de 2008 para 2009, a participação desse continente como destino das exportações nacionais cresceu de 5,14% para 5,68%[7]. Assim como outras regiões do mundo em desenvolvimento, a África apresentou elevadas taxas de crescimento econômico na última década. Entre 2004 e 2008, o PIB real dos países da África subsaariana cresceu a uma média de 6,5% ao ano. Em 2009, a taxa de crescimento do PIB caiu para 2,1%, marca considerável quando se tem em mente o fraco desempenho da economia mundial nesse ano. De qualquer forma, prevê-se que, em 2010 e 2011, as taxas de crescimento da região voltarão a patamar próximo ao anterior à crise, com estimativas de 4,7% para 2010 e 5,8% para 2011[8].

A despeito do aumento substancial nos últimos anos, contudo, o comércio entre o Brasil e os países africanos ainda se encontra em um nível relativamente baixo. Seu potencial de crescimento, dessa forma, é elevado. Para melhor aproveitar essas oportunidades, o MERCOSUL iniciou, a partir de 2000, contatos para a negociação de acordos comerciais com países da região (África do Sul, em 2000, Egito e Marrocos em 2004)[9]. Espera-se que a redução de barreiras tarifárias e não tarifárias por meio de acordos comerciais possibilitará um incremento ainda maior no intercâmbio comercial entre o Brasil e a África.

Nesse contexto, em Maseru, capital do Lesoto, em 3 de abril de 2009, concluiu-se um dos primeiros acordos de preferências tarifárias envolvendo países da América Latina e da África, com a assinatura, pelos países membros da União Aduaneira da África Austral – SACU (África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia), do Acordo de Comércio Preferencial MERCOSUL – SACU[10]. Embora sua cobertura em termos do universo tarifário das partes seja ainda relativamente limitada, é inegável, para mais além do aspecto econômico da geração

[7] Dados do MDIC.

[8] Fundo Monetário Internacional, *Regional Economic Outlook*, Abril 2010.

[9] Em razão da Decisão CMC n° 32/00, os Estados Partes do MERCOSUL devem negociar de forma conjunta acordos comerciais com terceiros países ou blocos de países extrazona nos quais se outorguem preferências tarifárias.

[10] Os Ministros dos países do MERCOSUL assinaram o acordo em 15 de dezembro de 2008, durante a Cúpula do MERCOSUL, na Costa do Sauípe.

de comércio, o valor simbólico do acordo, uma vez que representou a aproximação de duas uniões aduaneiras da América do Sul e da África.

O Acordo de Comércio Preferencial com a SACU foi o terceiro acordo comercial assinado pelo MERCOSUL com um parceiro de fora da América Latina (precederam-no o Acordo de Comércio Preferencial com a Índia, de 2004, e o Acordo de Livre Comércio com Israel, de 2007).

II. SACU[11]

A SACU, acrônimo para *Southern African Customs Union* (União Aduaneira da África Austral), é a mais antiga união aduaneira do mundo, tendo recentemente comemorado 100 anos de história. Foi precedida pela *Customs Union Convention* de 1889, entre a colônia britânica do Cabo da Boa Esperança e a república bôer do Estado Livre de Orange. Em 1910, essa união foi estendida à União da África do Sul e aos territórios do Alto Comissariado Britânico da Basutolândia (atualmente Lesoto), Bechuanalândia (atualmente Botsuana) e Suazilândia, dando origem à SACU. Após a Primeira Guerra Mundial, a antiga colônia alemã do Sudoeste Africano (atualmente Namíbia) passou à administração da África do Sul sob mandato da Liga das Nações, tornando-se membro de fato da SACU. Desde sua fundação, a SACU contava com uma tarifa externa comum aplicável aos produtos provenientes de fora da união – sendo livre a circulação de produtos dentro dela – e um mecanismo de distribuição das receitas alfandegárias.

Em 1969, após a independência dos territórios do Alto Comissariado Britânico que constituíam a SACU, o acordo original de 1910 foi substituído por outro, assinado por África do Sul, Botsuana, Lesoto e Suazilândia (a Namíbia permaneceu sob a administração da África do Sul até sua independência em 1990). A SACU, em grande medida, atendia aos interesses de seu sócio economicamente preponderante, a África do Sul, que, valendo-se de sua prerrogativa de decisão quanto à tarifa externa da união, sustentou suas políticas de substituição de importações no mercado cativo que os países menores do bloco proporcionavam para seus bens manufaturados. Botsuana, Lesoto e Suazilândia, por seu turno, ficavam restritos ao fornecimento de produtos primários ao mercado sul-africano.

[11] Informações obtidas do sítio da SACU: www.sacu.int

Diante da insatisfação dos países menores da SACU com a preponderância da África do Sul no processo de tomada de decisões dentro da união, novo acordo foi assinado em 2002, após o fim do regime de *apartheid* nesse país e a independência da Namíbia. Além da criação de mecanismo conjunto de tomada de decisões, esse acordo proporcionou maior institucionalização do agrupamento, com o estabelecimento de instituições independentes (Secretaria Administrativa, Conselho de Ministros, Comissão, Comitês Técnicos, Tribunal, *Tariff Board*), e implementou um novo mecanismo de distribuição de receitas alfandegárias, pelo qual a África do Sul cedeu parte dessas receitas aos países menores do agrupamento. Além disso, o Mecanismo de Negociação Conjunta, instituído pelo Artigo 31 do referido acordo, determinou que os países membros da SACU não mais poderiam participar de acordos de comércio preferencial com terceiras partes sem o consentimento prévio de todos os membros da união. Ou seja, nas negociações para acordos comerciais, a SACU passou a dever atuar como um bloco (tal como acontece com o MERCOSUL após a Decisão CMC n° 32/00).

Apesar dessas alterações institucionais que objetivaram conferir maior peso aos países pequenos da SACU, os chamados BNLS (Botsuana, Namíbia, Lesoto e Suazilândia), a África do Sul, em decorrência do tamanho de sua economia e de sua população, continua tendo posição preponderante dentro do bloco. Os países da SACU, em conjunto, têm um PIB de aproximadamente US$ 312 bilhões e uma população de 56 milhões, 91% e 86% dos quais, respectivamente, correspondem à África do Sul.

SACU – POPULAÇÃO E INDICADORES ECONÔMICOS						
	População (milhões) - 2009	PIB (preços correntes) - 2009	PIB – variação anual - 2009	PIB per capita (PPP) - 2009	Exportações (FOB) - 2008	Importações (CIF) - 2008
África do Sul	48,687	U$ 287 bilhões	-1,80%	U$ 10.243	U$ 80,7 bilhões	US$ 99,4 bilhões
Botsuana	1,839	U$ 11,6 bilhões	-6%	U$ 13.992	U$ 4,8 bilhões	U$ 5,1 bilhões
Lesoto	2,542	U$ 1,6 bilhão	1,40%	U$ 1.218	US$ 900 milhões	US$ 2 bilhões
Namíbia	2,099	U$ 9,4 bilhões	-0,70%	U$ 6.614	US$ 2,8 bilhões	US$ 4 bilhões
Suazilândia	1,026	U$ 2,9 bilhões	0,40%	U$ 5.708	US$ 1,7 bilhão	US$ 2,2 bilhões

Fontes: FMI e OMC

III. Intercâmbio Comercial Brasil – SACU

Confirmando-se a tendência de crescimento das exportações brasileiras para países em desenvolvimento, os países da SACU compraram do Brasil,

em 2009, US$ 1,3 bilhão, valor superior em 171% ao referente ao ano de 2002, a despeito da retração do comércio verificada em 2009 por conta da crise econômica mundial. Dessas exportações, US$ 1,2 bilhão, ou seja, 95% do total foram absorvidos pela África do Sul[12]. Esse país foi, em 2009, o terceiro principal mercado para as exportações brasileiras no continente africano, atrás de Egito e Angola[13].

O aumento no intercâmbio comercial entre o Brasil e os países da SACU na última década não se restringiu às exportações brasileiras. À medida que passou a vender mais, o Brasil também aumentou suas compras de produtos da SACU. Em 2008, as importações brasileiras provenientes desse bloco atingiram seu ponto máximo, chegando a US$ 774 milhões, um incremento de 326% com relação a 2002. Dessa forma, o intercâmbio comercial do Brasil com a SACU cresceu continuamente de 2002 a 2008, totalizando, nesse ano, US$ 2,5 bilhões. Em 2009, por conta da crise econômica mundial, houve uma retração no comércio entre ambos, diminuindo-se a US$ 1,7 bilhão a corrente de comércio[14].

Desde 1999, o saldo do intercâmbio comercial com os países da SACU tem sido favorável ao Brasil. O maior saldo foi obtido em 2007, com as exportações brasileiras para a SACU excedendo as importações brasileiras provenientes desse bloco em US$ 1,25 bilhão. Em 2009, o saldo foi de US$ 878 milhões[15].

EVOLUÇÃO DO INTERCÂMBIO COMERCIAL BRASIL-SACU				
	Exportações (FOB)	**Importações (FOB)**	**Saldo**	**Corrente de Comércio**
2006	US$ 1,48 bilhão – 1,07% do total	US$ 435 milhões – 0,48% do total	US$ 1,04 bilhão	US$ 1,9 bilhão
2007	US$ 1,77 bilhão (variação anual de 20%) – 1,1% do total	US$ 522 milhões (variação anual de 20%) – 0,43% do total	US$ 1,25 bilhão	US$ 2,3 bilhões
2008	US$ 1,78 bilhão (variação anual de 0,23%) – 0,9% do total	US$ 774 milhões (variação anual de 48%) – 0,45% do total	US$ 1 bilhão	US$ 2,5 bilhões
2009	US$ 1,31 bilhão (variação anual de - 26,6%) – 0,86% do total	US$ 435 milhões (variação anual de - 43,8%) – 0,34% do total	US$ 878 milhões	US$ 1,75 bilhão

Fonte: MDIC

[12] Dados do MDIC.
[13] Dados do Brazil Trade Net.
[14] Dados do MDIC.
[15] Dados do MDIC.

INTERCÂMBIO COMERCIAL BRASIL-SACU - 2009				
	Exportações (FOB)	**Importações (FOB)**	**Saldo**	**Corrente de Comércio**
África do Sul	US$ 1,259 bilhão	US$ 433 milhões	US$ 826 milhões	US$ 1,692 bilhão
Botsuana	US$ 959.853	US$ 271.550	US$ 688.303	US$ 1,23 milhão
Lesoto		US$ 48.410	- US$ 48.410	US$ 48.410
Namíbia	US$ 52 milhões	US$ 2.013	US$ 52 milhões	US$ 52 milhões
Suazilândia	US$ 873.598	US$ 1,56 milhão	- US$ 687.100	US$ 2,434 milhões
TOTAL	US$ 1,31 bilhão	US$ 435 milhões	US$ 878 milhões	US$ 1,75 bilhão

Fonte: MDIC

Diante da preponderância da África do Sul dentro da SACU, o intercâmbio comercial brasileiro com esse bloco é reflexo direto do seu comércio com aquele país. Nesse caso, a pauta de exportações do Brasil é bastante diversificada. Nos últimos dois anos, por exemplo, nenhum produto específico representou mais de 10% das exportações brasileiras destinadas à África do Sul. Em 2009, os cinco principais grupos de produtos exportados pelo Brasil à África do Sul foram os seguintes: veículos automóveis, tratores, ciclos (28,3%); carnes e miudezas comestíveis (11,1%); caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos (10,6%); açúcares e produtos de confeitaria (10,1%) e máquinas, aparelhos e materiais elétricos (5,5%). Nesse mesmo ano, os cinco principais grupos de produtos importados pelo Brasil provenientes da África do Sul foram: ferro fundido, ferro ou aço (17,9%); caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos (16,7%); produtos químicos orgânicos (12,5%); combustíveis, óleos e ceras minerais (12,2%) e pérolas naturais ou cultivadas, pedras preciosas (10,2%)[16]. Nota-se, assim, a diversificação do comércio exterior do Brasil com a África do Sul, cuja pauta inclui, tanto do lado das exportações quanto do das importações, produtos primários e manufaturados.

Acompanhando a tendência do intercâmbio comercial entre o Brasil e a SACU, a corrente de comércio entre o MERCOSUL e os países dessa união aduaneira cresceu em 277% entre 2002 e 2008. Nesse último ano, as exportações do bloco sul americano para o africano totalizaram

[16] Dados do Brazil Trade Net.

US$ 2,83 bilhões (incremento de 254,7% com relação a 2002), e as importações, US$ 1,02 bilhão (356% a mais do que em 2002). O saldo desse comércio tem sido consistentemente favorável ao MERCOSUL, chegando a US$ 1,8 bilhão em 2008. Brasil e Argentina responderam, em 2008, por 98% (sendo 62% pelo Brasil e 36% pela Argentina) das exportações do MERCOSUL para a SACU. Das exportações da SACU para o MERCOSUL em 2008, 75% tiveram como destino o Brasil[17].

EVOLUÇÃO DO INTERCÂMBIO COMERCIAL MERCOSUL-SACU				
	Exportações (FOB)	**Importações (FOB)**	**Saldo**	**Corrente de Comércio**
2006	US$ 2,45 bilhões	US$ 563 milhões	US$ 1,89 bilhão	US$ 3 bilhões
2007	US$ 2,8 bilhões (variação anual de 15%)	US$ 668 milhões (variação anual de 18,7%%)	US$ 2,1 bilhões	US$ 3,49 bilhões
2008	US$ 2,8 bilhões (variação anual de 0,1%)	US$ 1,02 bilhão (variação anual de 53%)	US$ 1,8 bilhão	US$ 3,85 bilhões

Fonte: Brazil Trade Net

INTERCÂMBIO COMERCIAL MERCOSUL SACU - 2008		
	Exportações	**Importações**
Argentina	US$ 1,02 bilhão	US$ 220 milhões
Brasil	US$ 1,78 bilhão	US$ 774 milhões
Paraguai	US$ 7 milhões	US$ 15 milhões
Uruguai	US$ 22 milhões	US$ 15 milhões

Fonte: Brazil Trade Net

[17] Dados do Brazil Trade Net.

IV. MERCOSUL – SACU: Histórico das Negociações e Acordo

Ainda em 2000, o MERCOSUL e a África do Sul iniciaram negociações para a celebração de um acordo comercial com vistas à intensificação do comércio entre ambos. Naquele ano, o intercâmbio comercial do Brasil com esse país ainda se encontrava em patamar reduzido, em US$ 529 milhões (as exportações para a África do Sul representavam apenas 0,5% das venda brasileiras ao exterior, enquanto as importações brasileiras provenientes desse país eram 0,4% do total).

Em 15 de dezembro de 2000, os países do MERCOSUL e a África do Sul assinaram, em Florianópolis, o Acordo – Quadro para a Criação de uma Área de Livre Comércio entre o MERCOSUL e a República da África do Sul. O objetivo do Acordo, como seu próprio nome reflete, era o estabelecimento de condições para a criação de uma área de livre comércio, em conformidade com as normas da Organização Mundial do Comércio. Como passo intermediário, contudo, as partes decidiram negociar, inicialmente, um acordo de preferências tarifárias, conforme autorizado pela Cláusula de Habilitação[18]. Ou seja, o livre comércio entre as partes seria alcançado de forma gradativa, por meio da concessão de preferências tarifárias de parte a parte sobre um universo de produtos mais restrito.

No início, as negociações abarcavam apenas o MERCOSUL e a África do Sul. Com a adoção do Mecanismo de Negociação Conjunta da SACU em 2002, no entanto, tornou-se impossível para a África do Sul continuar a negociar com o MERCOSUL sem o consentimento dos BNLS. Dessa forma, na Cúpula do MERCOSUL de junho de 2003, confirmou-se o interesse pela inclusão dos demais países da SACU nas negociações.

Após uma série de rodadas negociadoras, MERCOSUL e SACU concluíram um acordo inicial, o qual foi assinado em dezembro de 2004, por ocasião da Cúpula do MERCOSUL em Belo Horizonte. Previa-se a concessão de preferências tarifárias com relação acerca de 950 produtos de cada parte. Na mesma ocasião, assinou-se entendimento entre as partes, pelo qual se comprometiam a negociar o aprofundamento do

[18] Decisão de 28 de novembro de 1979 (L/4903) das Partes Contratantes do GATT 1947, que permite derrogações ao tratamento de nação mais favorecida em favor de países em desenvolvimento.

acordo por meio da ampliação das concessões e de discussões sobre temas como medidas sanitárias e fitossanitárias, cooperação aduaneira, requisitos específicos de origem e setor automotivo. O acordo assinado em Belo Horizonte, todavia, não chegou a entrar em vigor. Os países do MERCOSUL e da SACU decidiram não enviá-lo aos seus respectivos parlamentos e voltar à mesa de negociações com vistas a ampliar as concessões de preferências tarifárias e os temas cobertos, de forma a chegar a um acordo mais ambicioso e equilibrado, que melhor atendesse aos interesses das duas partes.

As negociações entre o MERCOSUL e a SACU para a assinatura de um novo acordo foram finalmente concluídas no segundo semestre de 2008. Como resultado, o Acordo de Comércio Preferencial MERCOSUL – SACU foi assinado em duas etapas: pelos países do MERCOSUL, em 15 de dezembro de 2008 e pelos da SACU, em 3 de abril de 2009[19]. O Acordo é composto por um texto-base, com disposições sobre comércio de bens, acesso a mercados e aspectos institucionais, além de sete anexos: listas de concessões do MERCOSUL à SACU e vice-versa, regras de origem, medidas de salvaguarda, solução de controvérsias, medidas sanitárias e fitossanitárias e cooperação aduaneira[20].

Por meio do Acordo, o MERCOSUL ofereceu margens de preferências em 1.052 linhas tarifárias em NCM/SH 2007 (Nomenclatura Comum do MERCOSUL/Sistema Harmonizado 2007); a SACU, margens de preferências em 1.064 linhas tarifárias da sua nomenclatura aduaneira. As margens de preferência são de 10%, 25%, 50% e 100%.

Entre os produtos do MERCOSUL que se beneficiarão de preferências tarifárias no mercado dos países da SACU, há linhas tarifárias nos setores agrícola, plásticos e químico, têxtil, ferramentas, siderúrgico, automotivo, eletroeletrônico e bens de capital. Esses produtos representaram, em 2009, aproximadamente 5% das exportações brasileiras para a África do Sul (com valor superior a US$ 60 milhões), 23% para Botsuana, 26% para a Namíbia e 7% para a Suazilândia[21]. O MERCOSUL, por seu turno, concedeu preferências com relação a

[19] Ver Nota de Imprensa n° 154 de 06/04/2009, http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/04/06/acordo-de-comercio-preferencial-mercosul-sacu

[20] O texto do Acordo está disponível no seguinte endereço: http://www.itamaraty.gov.br/conheca-o-ministerio/conheca-o-ministerio/america-do-sul/dnc-i-2013-divisao-de-negociacoes-extra-regionais-do-mercosul-i/negociacoes-comerciais-mercosul-2013-sacu/acordo-de-comercio-preferencial-mercosul-sacu-portugues

[21] Em 2009, não houve registro de exportações brasileiras para Lesoto.

linhas tarifárias nos setores agropecuário, pesqueiro, químico, têxtil, de máquinas e equipamentos, entre outros. Destaque-se que as concessões do MERCOSUL concentraram-se, principalmente, no setor químico, abrangendo mais de 50% das linhas tarifárias incluídas no Acordo.

No momento em que se escreve este artigo, o Acordo de Comércio Preferencial MERCOSUL – SACU encontra-se em processo de ratificação pelos países signatários. No caso do Brasil, a ratificação depende, ainda, de sua aprovação pelo Congresso Nacional. Sua entrada em vigor ocorrerá dentro de trinta dias após todos os Estados Partes do MERCOSUL e da SACU terem notificado, por via diplomática, a conclusão de seus procedimentos internos para a ratificação.

O Acordo tem como principal objetivo facilitar o acesso aos mercados dos dois grupos regionais, o que incrementará não somente o fluxo de mercadorias, mas também as oportunidades de investimentos de ambos os lados.

VI. Perspectivas

O Acordo de Comércio Preferencial MERCOSUL – SACU prevê que as margens de preferências fixas nele estabelecidas constituem um primeiro passo para a criação de uma área de livre comércio entre as duas uniões aduaneiras. Ao assinarem o Acordo, portanto, as partes concordaram em continuar negociando reduções tarifárias até a concretização do livre comércio entre ambas. Para tanto, conferiu-se ao Comitê Conjunto de Administração previsto pelo Acordo, o qual é composto por representantes do MERCOSUL e da SACU, a atribuição de avaliar o processo de liberalização comercial, estudar o desenvolvimento do comércio entre as partes e recomendar passos adicionais para a criação de uma área de livre comércio.

Espera-se, pois, que, a partir do momento em que o Acordo de Comércio Preferencial MERCOSUL – SACU entrar em vigor, serão retomadas as negociações para a sua ampliação e aprofundamento. Cabe destacar que a tarifa média de nação mais favorecida aplicada pelos países da SACU é de 7,8% (sendo 9,4% para produtos agrícolas e 7,6% para não agrícolas)[22]. Um acordo que eliminasse as tarifas para o comércio entre

[22] Organização Mundial do Comércio, *Trade Profiles 2009*.

o MERCOSUL e a SACU seria de grande interesse, pois possibilitaria aumentar ainda mais o fluxo de comércio entre as duas regiões.

O Acordo entre MERCOSUL e SACU, ademais, consiste em um dos pilares para um importante objetivo da política externa brasileira, qual seja a conformação de uma área de livre comércio trilateral envolvendo, além do MERCOSUL e da SACU, a Índia. A concretização desse objetivo, com a integração das economias de três das principais regiões do mundo em desenvolvimento, resultará na criação de uma área de livre comércio com uma população superior a 1,4 bilhão de habitantes, abrangendo países com PIB superior a US$ 3 trilhões. Esse entendimento proporcionará, ainda, um adensamento ainda maior das relações entre Brasil, África do Sul e Índia, países que, desde 2003, vêm desenvolvendo importante relacionamento estratégico no âmbito do Fórum de Diálogo IBAS.

Trata-se, entretanto, de uma meta a ser buscada de forma gradual. Em comunicado conjunto emitido por ocasião de Reunião Ministerial Informal Índia – MERCOSUL – SACU, realizada em Genebra, em 30 de novembro de 2009, os ministros participantes observaram que o Entendimento Comercial Trilateral entre essas três regiões terá como base as negociações "bilaterais" entre MERCOSUL, SACU e Índia[23]. A esse respeito, ressalte-se que MERCOSUL e Índia já iniciaram negociações para o aprofundamento e ampliação do Acordo de Comércio Preferencial que assinaram em 2004, o qual entrou em vigor em 1° de junho de 2009; da mesma forma, Índia e SACU também estão em negociações para a conclusão de um acordo.

Tanto a perspectiva de negociações para o aprofundamento do Acordo entre MERCOSUL e SACU, quanto a meta de mais longo prazo de se estabelecer uma área de livre comércio trilateral entre MERCOSUL, Índia e SACU, todavia, deverão levar em consideração a situação e os interesses das economias menores tanto do MERCOSUL quanto da SACU. Conta-se, aqui, com o precedente da negociação do Acordo de Comércio Preferencial MERCOSUL – SACU, que prevê concessões tarifárias diferenciadas, mais benéficas, para o grupo BNLS, Paraguai e Uruguai.

[23] Ver Nota de Imprensa n° 633 de 30/11/2009, http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/11/30/india-mercosur-sacu-informal-ministerial-meeting

De qualquer forma, as perspectivas de médio e longo prazo para a consecução desses objetivos são animadoras. O aumento do comércio entre o MERCOSUL e a SACU, tendência que tende a se acentuar após a entrada em vigor do Acordo, certamente beneficiará não apenas os países maiores desses agrupamentos, mas também os BNLS, assim como os sócios menores do MERCOSUL, Paraguai e Uruguai. A intensificação dos laços econômicos e do intercâmbio comercial entre MERCOSUL e SACU permanece sendo umas das prioridades da política externa brasileira.

África no Sistema Internacional

Fernando Augusto Albuquerque Mourão

Que África? Cabe evitar reducionismos de naturezas várias. Continuamos a conviver com conceitos de sinais opostos.

Os resultados das oitavas de final da Copa do Mundo de Futebol mostram, por um lado, um futebol arte, aproveitando as pontas – América do Sul. De outro lado, um jogo atuante pelo centro e orientado por treinadores europeus – parte das seleções africanas. Finalmente, os países do norte, jogando pelo meio, com resultados que refletem um malthusianismo populacional, revalorizando o "romantismo" nacionalista. A composição das equipes europeias, segundo a origem dos jogadores, assim como das suas seleções que disputam a Copa do Mundo, merece particular atenção face a políticas públicas restritivas à emigração. É curioso registrar que os africanos "torcem" pelo seu próprio país e simultaneamente pela África, o que não ocorre com os demais.

Os países africanos, fornecedores de atletas ao futebol europeu, ao desenvolverem suas equipes de representação nacional, copiam modelos e táticas desses países, enquanto isso os sul-americanos, em outro estágio, utilizam-se de modelos próprios, que refletem, assim como no futebol africano interno, uma natureza incorporada ao formalismo analítico.

Boa parte dos jogadores de origem popular socorre-se de suas habilidades próprias, utilizando uma bola artesanal e espaços devolutos entre as manchas de construção. Registre-se que, entre outras

causas em decorrência do chamado desenvolvimento, mormente do desenvolvimento urbano (terrenos baldios), esses espaços vêm sendo ocupados pela especulação imobiliária. É, portanto, possível que no futuro a formação dos atletas passe a ser comum nos três continentes, África, América e Europa.

Falando-se de futebol, registre-se que a FIFA *(Féderátion Internacionale de Football Association),* é composta por 208 países, ultrapassando a Organização das Nações Unidas, com 192.

Na medida em que se pretende abordar o tema África e o Sistema Internacional, segundo os interesses dos países africanos, cabe analisar qual a capacidade de influir desses países em um contexto que anuncia sinais de um mundo multilateral, levando em linha de conta os paradigmas da Terceira Revolução Industrial e Primeiro de Serviços.

Ao recorrer-se a metodologias pertinentes a relações internacionais, à própria Diplomacia, uma arte, cabe abordar o multilateralismo em sua essência como processo no tempo e no espaço, confrontando com desejos e aspirações dos atores internacionais, mormente os africanos, evidenciando-se para estes fatores endógenos e exógenos. Na passagem de um cenário formalmente estável – equilíbrio de forças e poder entre as potências à época – para o cenário atual, cabe revisar a importância dos fatores integrativos na perspectiva da globalização.

Os países africanos, com a criação das Nações Unidas, passaram a ter uma representação expressiva, em contraste com as Sociedades das Nações (SDN), que congregava, em Genève, essencialmente países do norte. Contudo, os países africanos, numericamente representativos, por sua dependência ao modelo colonial ainda não extinto, não detêm poder efetivo, embora politicamente importantes, quer no período da Guerra Fria, quer no pós Guerra Fria, alinhando-se, de uma posição bipolar para uma posição multipolar

A criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), instituição reguladora do comércio internacional, ao ultrapassar o modelo tradicional que atribuía o direito de veto às grandes potências, aparentemente surge como um cenário mais favorável aos interesses dos países africanos, mormente dos países emergentes.

Com a criação do GATT (*General Agreement on Tarifs and Trade*), em 1948, suas sucessivas rodadas de entendimento resultaram na criação da OMC. Os interesses e desejos dos países menos desenvolvidos, assim

como dos chamados países emergentes, passaram paulatinamente a serem levados em conta na formulação de uma nova legislação do comércio internacional, incluindo a indústria e os serviços, contudo ainda não abrangendo o setor agrícola.

O processo do multilateralismo convive, por motivos vários, com a criação de organismos regionais. Destaca-se o caso europeu com a criação de um mecanismo integrativo, inicialmente de cunho econômico e posteriormente social e político que resultou na atual União Europeia (UE), um mecanismo não perfeito, em virtude de crispações de antagonismos políticos, ainda não resolvidos.

Com a emergência de arranjos, blocos de natureza essencialmente econômica afluem na América do Sul, no continente africano e em outras áreas geográficas, não tendo o sucesso esperado em comparação com modelo europeu, em decorrência entre outros fatores de uma maior dependência, quer de fatores endógenos, quer exógenos[1].

O processo vem se realizando paulatinamente, condicionado por fatores múltiplos na América do Sul, iniciando-se com propostas desenvolvimentistas da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), a criação da Associação Latino Americana do Livre Comércio (ALALC)(1960), seguida da Associação Latino Americana de Integração (ALADI)(1980), e finalmente com o Mercado Comum do Sul, (MERCOSUL)(1991), uma união aduaneira imperfeita, aberto a outros arranjos em andamento. Os países do Grupo Andino criaram o pacto Andino, (1969), seguindo de perto o modelo europeu.

Num plano continental, os países africanos já independentes criaram a Organização da Unidade Africana (OUA)(1966), a par de mecanismos sub-regionais de natureza econômica, mormente a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC), a *Southern African Development Community* – Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), que veio substituir a

[1] MOURÃO, Fernando A. A. La crise internationale des années 90. In: GOSSELIN, Gabriel; VAN HAECHT. La réinventation de la démocratie: ethnicité et nationalisme en Europe dans les pays du Sud. Paris: L'Harmattan, 1994. (Col. Logiques Sociales). MOURÃO, Fernando A.A. L' interme et l' externe dans l' explication sociologique: continuités et desecontinuités des réalités et des modéles, Bulletin de l" Association Internationale des Socioloques de Langue Française n. 20:51:88, Genève, 1991.

Southern African Development Coordination Conference (SADCC), e a União do Magreb Árabe (UMA). Este modelo sub-regional próprio à ocasião, não resultou plenamente na prática em decorrência de conhecidas assimetrias e da falta de capacidade real, econômica e financeira de dar seguimento ao projeto proposto.

Os numerosos conflitos que surgiram e que ainda hoje se verificam no continente africano levaram num primeiro momento a uma intervenção externa, mormente da França em relação aos países que por esta foram colonizados e, num segundo momento, com a agregação do fator segurança nessas organizações, de natureza econômica, passaram a ter um papel efetivo como garantidoras da paz regional e capacidade militar para levar a efeito seus propósitos. Esta política foi fundamental para atrair investimentos externos, privados e institucionais, que permitam o desenvolvimento de estruturas indispensáveis e pertinentes num processo de desenvolvimento.

Este processo em andamento reflete, como é obvio, uma certa relação com a emergência de relações entre interesses endógenos e exógenos. Como na maioria dos países africanos a classe média é ainda incipiente – o que se registra é a existência de uma classe rendeira, que determina alianças estratégicas com o mundo financeiro internacional[2].

Para além de assimetrias, o processo integrativo manifesta certas fragilidades, decorrentes das aproximações de interesses do Estado com a classe rendeira nacional, abrindo lacunas a possibilidades de intervenções de interesses externos. Em outro contexto, no caso brasileiro, a guerra fiscal entre Estados induz aplicações de investimentos externos resultando, por vezes, em consequências não previsíveis.

A análise da inserção dos países do continente africano no sistema internacional, além de levar em conta os mecanismos tradicionais desse processo, tendo em vista de um lado as fragilidades e, de outro, como encontrar caminhos para desenvolver e agregar os interesses e desejos desses países ou regiões, passará pelo aprofundamento da importância da prática da concertação diplomática, quer no quadro regional, quer no quadro inter-regional, envolvendo países e instituições não africanas.

---

[2] CARNEIRO, Emmanuel. Especialização rendeira e extroversão na África Sub-Sahariana: caracterização e consequências. São Paulo: Terceira Margem, 2007.

O aprofundamento da agenda temática das aproximações e da inserção africana no sistema e subsistemas internacionais, para além dos processos de relacionamento diplomáticos e interestados ou mesmo inter-regiões, pode-se alargar ao desenvolvimento de fóruns regionais de debate. O desenvolvimento de integrações possíveis, por exemplo, no caso das relações Portugal-Brasil em termos econômicos, assim como a União Europeia e do Mercosul, tem sido objeto de reuniões continuadas, resultando em contribuições aos responsáveis pelas articulações diplomáticas.

A integração dos países africanos no sistema internacional, para além das posições desses países nas Nações Unidas, de assinar tratados internacionais, passa por um quadro de arranjos regionais.

Aparentemente, multilateralismo e regionalismo opõem-se. Jadish Bhagawati[3], cuja obra é um marco na defesa do multilateralismo, vê o regionalismo como fator negativo ou uma etapa, para ele, talvez não necessária. O regionalismo fortalecido com o longo processo que levou à União Europeia – inicialmente um mecanismo mais de natureza econômica que visava coibir as causas profundas da guerra no continente europeu –, tornou-se modelo inspirador no continente africano, sem levar em conta que as condições econômicas, financeiras e outras dos dois continentes eram profundamente assimétricas, além do que em África não se registrava um país ou países com capacidade para alavancar o processo.

A criação de mecanismos de integração regional no continente africano, prejudicados por assimetrias internas, teve, contudo, o mérito de permitir o desenvolvimento de mecanismos de aproximação entre países que compõem as regiões.

Registramos anteriormente que estas organizações inspirando-se no modelo europeu, atenderam ao reclame generalizado da época, da necessidade de integração visando o desenvolvimento econômico, para otimizar o bem estar social. Embora não atingindo seus objetivos, como é óbvio, essas organizações passaram a ter um papel central, ao criarem mais tarde, mecanismos de segurança regional.

---

[3] BHAGAWATI, Jadish. *Regionalism and multilateralism: An overview*: In MELLO, J.; PANAGARYA, A. (eds.). *Dimensions in regional integration*. Cambridge: Cambridge University, 2004.

Os mecanismos regionais resultam em aprendizagem e prática integrativa, beneficiando-se, em alguns casos, da inovação. Tendo em vista que o multilateralismo e o regionalismo são dois cenários concretos em relações internacionais, em sentido amplo, principalmente do ponto de vista econômico, não devem ser tratados isoladamente em relação às estratégias do livre comércio. Richard Baldwin, num estudo recente, considera "*(1)Regionalism is here to stay. (2) The motley assortment of unilateral, bilateral, plurilateral and multilateral deals is poor of running the world system. A third fact can be added here. (3) The WTO – International Trade Statistics, 2005 – has been little more than an 'innocent bystander' in the massive spread of regionalism*[4]".

Delimitaremos nossa análise através de fatores importantes para melhor entendimento enfatizando o como fazer, mormente:

- o crescimento econômico e seu desempenho, fluxo de investimentos;
- conflitos internos e interpaíses;
- a concertação diplomática.

Crescimento Econômico e seu Desempenho, fluxo de investimentos

Na última década, o crescimento mundial colaborou para que vários países africanos tenham registrado um crescimento médio anual de cinco a sete por cento. O preço dos *commodities* subiu. As exportações de origem mineral aumentaram.

Esta constatação vem sendo posta em relevo por especialistas no continente africano, mormente Fernando Jorge Cardoso.

"Metade da África reduz pobreza no ritmo certo"[5], título da imprensa brasileira relativo à publicação de pesquisa realizada pelo *Overseas Development Institute*, um documento que, entre outros objetivos, pretende alertar os países do G-20, reunidos desde de 25 de junho de 2010 em Toronto, no Canadá, pondo em relevo que apoiar e investir nos Objetivos do Milênio é positivo.

---

[4] BALDWIN, Richard E. *Multilateralising regionalism: spaghetti bowls as building blocs on the path to global free trade.* The World Economy, v. 29 (11): 1451-1518, 2006.

[5] Folha de São Paulo, 23 de junho de 2010, p. A3

Segundo esse estudo, metade dos países africanos vem diminuindo o índice de pobreza, o que permite melhorar a qualidade de vida[6]. As melhorias registradas opõem-se à situação catastrófica das décadas de 1980 e 1990.

As exportações, o melhor preço, nesta década, permitem uma indagação: as melhoras conseguidas vão se manter ou estão na dependência do crescimento mundial? Em 2009 ocorreu a crise financeira nos Estados Unidos e, de momento, a situação econômica europeia mostra-se dramática. O Brasil e os EUA defenderam, durante a Reunião de Toronto, que a Europa abrande as medidas de contenção que pretende adotar como corretivo à crise financeira. O G-20 acabou por acordar e cortar 50% dos *déficits* até 2013. A proposta dos Presidentes Barack Obama e Lula visa manter o livre comércio internacional para que a crise não só se aprofunde, como venha atingir terceiros países. As medidas tomadas pelo Presidente Barack Obama permitiram o estancamento da crise interna profunda nos EUA. Registra-se que a crise, em suas origens, está diretamente ligada à volatilidade e falta de responsabilidade do sistema financeiro, que se afastou da economia clássica e se tornou um jogo, sem garantias das moedas.

O progresso do campo das finanças, em detrimento da economia e da moeda, conduz a que as relações monetárias internacionais percam a sua autonomia conforme o sistema Bretton-Woods.

As operações financeiras internacionais deixaram de refletir as transações comerciais, assentadas no cálculo tradicional dos valores da mercadoria e passaram a girar em torno de uma lógica, que visa preferencialmente o lucro, alimentado por especulações, pela volatilidade monetária, pelo jogo em relação a expectativas em torno dos melhores resultados individuais. Ocorre uma financeirização da economia. Alguns autores paradoxalmente procedem ainda a análises de relações internacionais centradas nos termos da economia clássica. Este fato aliado ao desconhecimento dos paradigmas da Terceira Revolução Industrial induz a análises equivocadas.

---

[6] A pesquisa conduzida pelo *Overseas Development Institute* visou não só a analisar a redução da pobreza, da fome, mas igualmente as taxas de mortalidade infantil, a melhoria de saúde das mães, entre outros objetivos. Países abrangidos pelo estudo: Benin, Mali, Etiópia, Gâmbia, Maláui, Uganda, Mauritânia, Gana, Burkina Fasso, Ruanda e Togo.

A entrada da China, como um novo ator com peso específico no cenário africano, cabe destaque. A China passou a destacar-se pela expansão de investimentos que atendem as mais variadas áreas, governo, setor institucional e privado. A capacidade de financiar, executar e entregar as obras no prazo é um dos atributos. Outros países asiáticos merecem ser citados, como por exemplo, a Malásia em suas relações comerciais, principalmente com a África do Sul.

O crescimento das economias de alguns países do continente africano, quer em decorrência do mercado internacional, quer da aplicação do Projeto de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas, com metas até 2015, cabe ser analisado em correlação, com as economias internas desses países e com a criação de condições para potencializar relações comerciais no âmbito sub-regional.

Contudo já registramos o insucesso no campo econômico da atuação das organizações regionais dos subsistemas africanos.

Uma análise real da economia africana mostra que fatores essenciais, como o mercado informal, que atende à maioria das populações não é levado em conta, ao que se acrescenta a quase inexistência de uma classe média. O estudo de economia rendeira – classe rendeira – no quadro clássico da emergência da classe média ainda não foi elaborado (Ver nota 2). Embora o setor informal da economia africana não seja necessariamente uma solução em longo prazo, ele constitui hoje uma resposta complexa e essencial à sobrevivência das massas segundo Munanga[7].

As estatísticas disponíveis em relação à maioria dos países africanos refletem um modelo pertinente às clássicas relações de dependências. A maioria dos estudos econômicos sobre o continente africano, suas sub-regiões, ou por países, centram-se, em duas leituras: as que põem em evidência modelos clássicos do cenário internacional ou as que se centram no denuncismo da exploração econômica.

Que fatores podem ser elencados como contribuições à inserção de África no Sistema Internacional?

A cabeça, a criação e o desenvolvimento de um sistema de redes de comunicação eletrônica, não é só um caminho necessário, mas também adequado às tecnologias que caracterizam o processo de globalização.

---

[7] MUNANGA, Kabengele. África: trinta anos de processo de independência. REVISTA USP. n. 18, pp. 100-111. 1993.

Sem acesso a redes de comunicação, não há condições de potencializar avanços, indispensáveis para o aproveitamento e participação na nova economia.

O processo passa pela integração entre as variáveis comerciais, técnicas, educacionais, com avanços na interação entre o polo utilizador e o polo emissor. O desenvolvimento das redes eletrônicas permitiu a emergência de um processo integrativo. O desenvolvimento de infovias nacionais, inter-regionais e internacionais está diretamente ligado com programas de inclusão digital e com a produção de conteúdos. Há que registrar que este processo vem-se ampliando também em decorrência do aparecimento no mercado de variados tipos de *software*.

O processo inovador, com base nas TIC e SI, em fase de expansão, exige que se adotem modelos de gestão interativos entre a iniciativa privada e pública. Essa é nitidamente, uma atividade gerencial, que envolvem e desenvolvem habilidades, capacidades.

O produto informacional desejado, assim como o quadro dos fatores a relacionar, é essencial para determinar a esfera e os componentes do modelo(s) tecnológicos a montar. A cada momento surgem interfaces previsíveis e mesmo de natureza imprevisível – fundamental em termos da flexibilidade do sistema – que deverão ser tratados de acordo com um esquema de natureza estratégica.

O desenvolvimento, a inserção de amplas áreas regionais do Brasil, as novas condições de mercado, passaram pela criação de um sistema de redes de comunicação, o que somado à inclusão de milhões de brasileiros – abaixo de condições mínimas de renda – à sociedade, contribui efetivamente para que o Brasil atingisse um novo patamar.

O Presidente Lula, principal responsável pelo processo de inclusão, agora, a poucos meses de terminar o mandato, anunciou informalmente que o seu maior desejo seria continuar a trabalhar neste campo, mormente envolvendo-se com países africanos. A inclusão de uma ampla parte da população brasileira à cidadania ocorreu através de um mecanismo que entrecruza o apoio econômico (vários tipos de bolsas, por exemplo, a bolsa família, a criação do microcrédito e outras iniciativas) com o acesso à educação, a formação de quadros e a consciência cidadã.

Sistemas de cooperação mais objetivos e adequados – um tema pouco claro no campo das relações internacionais – talvez possam ser equacionados, desde que a parte que receba tenha objetividade precisa

do que pretende e a necessária vontade política. Uma boa parte dos países africanos evoluiu para um patamar de negócios, afastando-se do assistencialismo que caracterizou as décadas passadas. A internalização desta consciência é um ponto fundamental no capo da inserção no sistema internacional.

Joaquim Ramos Silva chama atenção de que "as estratégias comerciais baseadas na rivalidade e na competição econômica, designadamente na disputa aberta dos mercados mais avançados e das procuras com maior potencial de crescimento deram globalmente melhores resultados do que as estratégias de complementaridade passiva"[8].

Cabe ao Estado, e porque não aos poucos grupos empresariais existentes, participar de uma atividade comum visando conhecer e divulgar estes conhecimentos do campo dos novos mercados e, fundamentalmente, de como o fazer e agir. A par dos mercados internacionalmente operantes existem nichos de oportunidades que poderão ser potencializados.

A segurança, a paz e o progresso são fatores que embasam a democracia, aumentando a credibilidade.

O desenvolvimento do processo do multilateralismo certamente responderá uma boa parte dos problemas levantados. Sejamos otimistas. Esse processo centralizado em torno da Organização Mundial do Comércio (OMC) está, como é sabido, estagnado – Rodada de Doha. Cremos que as metas mais importantes para os países africanos convergem para os terrenos da agricultura e dos serviços, – o campo da indústria, embora importante, não tem o mesmo peso estratégico. Relembre-se que quaisquer estudos, análises ou previsões, passam obrigatoriamente pelo aprofundamento da aplicação dos paradigmas da Terceira Revolução Industrial e Primeiro de Serviços; custa a crer, mas é uma realidade, que a maioria dos estudos que dispomos, não leva esse fato na devida consideração, acentuando modelos já ultrapassados, em que o continente africano aparecia como uma reserva de produção de insumos necessários ao pleno desenvolvimento dos paises industriais.

Um caminho importante para a inserção dos países africanos no sistema internacional, passa pelo desenvolvimento e consolidação do multilateralismo, do funcionamento pleno da Organização Mundial do

[8] SILVA, Joaquim R., Portugal/Brasil: uma década de expansão das relações econômicas, 1992-2002. Lisboa: Terramar, 2002. p. 216.

Comércio (OMC) e, consequentemente, nos avanços e efetivação de uma legislação comercial adequada, tudo isso em sintonia com o processo de desenvolvimento interno, regional e inter-regional.

Recentemente, políticos de países da África Austral defenderam a transformação da SADC em um mercado comum. Em termos de um desejo, a ideia é plausível. Contudo, em torno de interesses, esse caminho não é adequado. Por quê? As dessimetrias entre os países membros são notórias. A criação de um mercado comum, como é sabido, envolve a livre circulação de mercadorias. O rendimento das alfândegas é necessário tendo em vista que a taxação do setor produtivo, das rendas, etc, não é suficiente para atender os gastos mínimos do Estado. A maioria dos países do continente africano não registra uma prática adequada de recolha de impostos, possivelmente porque a memória colonial ainda está presente e até pelo fato de que estamos perante uma economia rendeira.

O fluxo de investimentos estrangeiros, a renda petrolífera, quando é o caso, potencializou a criação de uma infraestrutura mínima e adequada. Investimentos públicos e Estado atuante criam condições para o investimento privado, nacional ou estrangeiro, excetuados os chamados investimentos de enclave e os de curto prazo. Os mercados internos são geradores de poupanças e de investimentos, acrescentando-se a governabilidade.

A falta de quadros devidamente preparados para as novas tarefas é outro importante gargalo do processo do desenvolvimento. O atual sistema de ensino na maioria dos países africanos não só é inadequado, não preparando os estudantes para desenvolver suas habilidades, como não leva em conta um tempo novo. Registra-se, por exemplo, a posição das universidades africanas no *ranking* internacional do ensino superior, que aponta poucas – entre elas as sul-africanas. A criação e funcionamento das redes integradas de comunicação, assunto abordado anteriormente, depende de preparação adequada e especialização que os atuais cursos de informática não oferecem.

Um tema central merece não só atenção como prioridade. A visão regionalista, um fator de importância máxima para o tema do desenvolvimento endógeno regional na perspectiva do cenário mundial, tem de levar em conta os objetivos, os caminhos, as práticas e as recomendações do multilateralismo. Trata-se de um problema novíssimo que não vem sendo devidamente estudado.

Analisando os principais autores que tratam do regionalismo, boa parte centrados na experiência europeia, verificamos uma certa insuficiência teórica quando tratam do assunto em relação a outras áreas geográficas.

O multilateralismo segue seu processo, demanda tempo hábil, o que passa, no nosso raciocínio, a ser tomado como uma variável no contexto dos ensinamentos de Balddwin ao afirmar que, nas etapas avançadas da via da liberação das trocas comerciais em nível mundial, é possível avançar no sentido de uma combinação de multilateralismo e integração regional através de um procedimento ousado e sofisticado, a regionalização multilateralista[9].

Conflitos internos e interpaíses

A agregação de objetivos de segurança às organizações sub-regionais, que enquanto instrumentos de natureza econômica eram e são majoritariamente inoperantes, permitiu que estas se tornem centrais, com a adoção de mecanismos garantidores da ordem, visando um clima de paz que agregará, mais tarde, medidas de natureza econômica.

A concentração de esforços em prol da criação de medidas efetivas que levem diretamente a caminhos de segurança abre perspectivas para o encaminhamento de políticas e práticas de incrementação da economia, na perspectiva de um binômio segurança-desenvolvimento.

A política europeia, quer através dos canais da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), quer através de outros organismos comunitários, está sendo levada a cabo em colaboração e coordenação

[9] Para uma melhor análise do que vem a ser a regionalização do multilateralismo, na contribuição de Baldwin, cabe repassar as teorias clássicas relativas ao regionalismo, dando-se evidência à contribuição de Andrew HURRELL e Ngaire WOODS (HURREL, Andrew, e WOODS, Ngaire. *Globalisation and inequality. Millenium: Journal of Internacional Studies,* 24(3):447-470, 1995.), ao analisar-se como as diferentes escolas teóricas lidam com o regionalismo contemporâneo, nomeadamente "(...) as teorias sistêmicas, incluindo a vertente neorrealista, assim como as teorias de interdependências estrutural e de globalização, enfatizam a importância das estruturas externas para a região". Um segundo grupo de abordagens "(...) Regionalismo e interdependências, considera a independência regional, e não global, como fator crucial do regionalismo".

com outras entidades internacionais – nomeadamente a ONU, a UA, as organizações regionais africanas e até os EUA.

A França evoluiu no contexto europeu, mormente com a constituição da PESC e, com maior ênfase, com a criação da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), o que repercutiu no continente africano, quer em relação à União Africana, quer aos mecanismos sub-regionais africanos. Estes, em face de um quadro de guerras internas e interestaduais, foram obrigados a se ocuparem, preferencialmente, da segurança interna, intrarregional, reformulando ou agregando funções militares e de segurança às associações regionais de cunho preferencialmente econômico, dotando-as de mecanismos apropriados de intervenção rápida de natureza militar a fim de encaminhar condições mínimas para a paz e, consequentemente, fatores do binômio segurança-desenvolvimento.

As antigas colônias da França, do ponto de vista econômico-financeiro, contam com instrumentos bancários – neste sentido a União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) e a Comunidade Econômica e Monetária da África Central (CEMAC), esta composta pela União Europeia da África Central (UMAC) – cuja principal missão ainda está relacionada com a garantia das moedas nacionais e regionais, garantidas pelo Tesouro Francês. No espaço da CEMAC, uma instituição econômico-financeira integrada na Zona do Franco CFA – uma união monetária sem status de instituição –, a integração monetária regional é mantida por dois bancos, o Banco Central dos Estados da África Central (BCEAO) e o Banco dos Estados da África Central (BEAC).

Em 1994, por pressão do FMI, ocorreu a desvalorização do Franco-CFA em uma medida unilateral da França. Este país, que tradicionalmente dava muita importância à cooperação, diminuiu-a substancialmente em cerca de 50%. No período entre 1995 a 2000, contudo, aumentou seus investimentos, cerca de 30% do total foi direcionado para os países africanos francófonos, passando a incluir África do Sul, Nigéria, Angola e outros.

A França, que mantém uma forte presença econômica, diminuiu seu contingente militar em África de 30 mil homens, para cerca de 5 mil.

A África do Sul, assim como a SADC, tem dado especial atenção ao tema da segurança. A produção acadêmica dos vários centros de estudos estratégicos em torno do tema da segurança já é conhecida internacionalmente. Na África Central, uma análise atenta relativa aos

novos organismos que passaram a integrar a CEEAC, mostra claramente a importância prática e efetiva decorrente da criação de setores integrativos de segurança na instituição. Entre estes cabe pôr em evidência o Conselho de Paz e Segurança da África Central (COPAX), o Regulamento Interno da Comissão de Defesa e Segurança (CDS), o regulamento Interno da Força Multinacional da África Central (FOMAC) e o Regulamento Interno do Mecanismo de Alerta Rápido (MARAC), entre fatores que permitiram levar a paz à África Central. Angola projetou-se regionalmente, não só ao intervir militarmente na República Democrática do Congo (RDC), criando condições militares para o término das hostilidades regionais, (contudo, confrontos pontuais ainda se registram, assim como o domínio por parte dos "senhores da guerra", de áreas de produção mineral), inclusive transfronteiriças, contribuindo para o desenvolvimento de um processo político que culminou com a eleição de Joseph Kabila para a presidência da RDC, a normalização institucional do Congo Brazzaville e a garantia das suas fronteiras, o que possibilitou o término da guerra civil angolana. Registre-se que os EUA e a França deram o beneplácito a essa ação garantidora da ordem na região e dos interesses petrolíferos da França no Gabão. O apoio internacional, mormente por parte dos Estados Unidos da América e de outros países da Comunidade Europeia, ao aprimoramento das forças policiais e das forças armadas angolanas, faz parte deste quadro garantidor da segurança e da ordem pública.

O apoio prometido por parte da comunidade internacional retarda; segundo experiência de alguns países africanos, mormente no campo da segurança, respostas de natureza financeira às situações de conflito, como no caso da guerra civil de Angola, as promessas relativas a uma reunião de doadores não foram cumpridas.

Com a transformação da OUA em União Africana (UA), no ano de 2000, o princípio da não ingerência em assuntos internos é ultrapassado, sendo que, pela alínea G do Artigo 3º da Carta, legitima-se a intervenção nos conflitos, quer de caráter interestatal, quer interno – completado pela alínea D (criação de uma política de defesa comum), pela alínea H (direito de intervenção), pela alínea M (direito dos Estados-membros de solicitarem a intervenção), e a alínea I (respeito aos princípios democráticos e direitos humanos).

A agenda internacional está pontilhada por ações de natureza terrorista – elevando o terrorismo a uma nova categoria da guerra –,

em uma nova assimetria, como proclamam alguns autores de países das economias do norte, em sentido inverso, o que no contexto dos princípios do direito internacional público tem servido de "justificativa" para novas guerras, mas que, e isso é o mais importante, levaram os países do norte a compartilhar com os do sul as necessidades de segurança, até para deixar de se expor à crítica internacional. Os EUA, que querem evitar a criação de um novo Afeganistão na região nevrálgica do chamado Chifre da África, anunciaram, em janeiro de 2007, que cogitam criar um sexto exército para África, a fim de garantir a ordem nessa parte do continente africano, preferencialmente, e evitar que algum dos países que compõem a região venha a se transformar em uma base para o Al-Qaeda, apoiando-se na Etiópia, onde centenas de militares norte-americanos estão treinando tropas etíopes.

Para África do Sul, "a ação externa – na sua dupla vertente política e econômica, interativamente – está no posto de comando definitória". (...) "Todavia, existe ordenamento de prioridades globais. Os responsáveis sul-africanos sabem que no centro de sua ação externa está a competitividade internacional e global"[10].

A Concertação Diplomática

A Angola, o principal garante da paz na África Central, está na origem da criação da Comissão do Golfo da Guiné-2006 (Angola, Camarões, Congo, Gabão, Guiné Equatorial, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, países que respondem diariamente com 15% da produção do petróleo e contribuem com 20% das importações dos EUA), sendo a produção petrolífera o eixo da relação que permitiu, a partir de interesses específicos da Guiné Equatorial, a criação de um novo cenário regional, garantindo uma certa autonomia em torno do setor petrolífero. Originada em propostas da Nigéria, 1999, só recentemente foi formalizada, congregando interesses estratégicos comuns, mormente da Guiné Equatorial e de Angola.

A diplomacia angolana, que havia colaborado na criação e desenvolvimento da Zona da Paz e Cooperação do Atlântico Sul

[10] MOURÃO, Fernando A. A. A Política Externa Brasileira e Sul-africana para a África Austral. In: GUIMARÃES, Samuel P.; Brasil e África do Sul: riscos e oportunidades no tumulto da globalização. Brasília: CNPQ-IPRI, S/D (1996).

(ZOPACAS), – 1986 (Resolução 41/11) –, uma iniciativa brasileira na ONU, de certo modo aproveitou esse modelo para relançar a Comissão do Golfo da Guiné, fruto de um processo de concertação diplomática.

A concertação diplomática constitui-se como fator preponderante de uma discussão que pretende encontrar e aprofundar metodologias adequadas no campo das relações internacionais, que incorporam desejos e interesses das Nações do Sul, mormente das nações africanas.

Em uma perspectiva multilateral, principalmente, a concertação diplomática, como instrumento de construção de política internacional, pode desenvolver-se num campo amplo; das relações dos países africanos, como por exemplo:

- da ONU;
- do G20, criado em Cancún, no âmbito das rodadas negociais de Doha;
- do G4, integrado pelo Brasil, Índia, Japão e Alemanha;
- do G7;
- dos + 5 do G8+5, integrado pelos oito países mais industrializados e pelo Brasil, México, Índia, África do Sul;
- do IBAS, que reúne o Brasil, a Índia, África do Sul;
- do BRICS, integrado pelo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul;
- CPLP, que reúne oito países de língua portuguesa, além de outros atores do mundo econômico, financeiro, social, etc, cada vez mais integrados em redes.

Uma diversificação relativa à essência dos atores do sistema internacional, em que o Estado não é mais o ator único assentado no tradicional conceito de soberania, abre as portas ao idealismo Kantiano, em que a paz é entendida como imperativo categórico, envolvendo para além do próprio Estado a participação de instituições internacionais, representações de classes, ONGs e agrupamentos que cada vez mais atuam em rede mundial. Os mecanismos e os meios de ação internacional multiplicam-se. Bertrand Badie e Marie-Claude Smouts, em uma contribuição relevante, registram a concorrência entre "*des souverainetès de plus em plus entravées et des individus de plus em plus émancipès*"."*(...) Chaque nouvelle unité politique monte sur la scène*

internationale en revendiquant son droit à créer sés propres normes, à utiliser sa prope violence[11]".

Sendo, sem dúvida, os Estados e as instituições internacionais os grandes atores do mundo internacional, apercebemo-nos que o papel dos diplomatas para além de sua função de representantes do Estado, no campo das negociações formais, – negociação, persuasão, contenção de tensões, etc – cada vez mais, participam da concertação diplomática, visando aproximar países com interesses comuns, na construção de novos cenários internacionais. Sem escapar à primazia do Estado, abrem-se caminhos para novos atores, mormente juristas e economistas que, embora trabalhando para o Estado ou instituições internacionais, têm um papel inovador. Entre os economistas, destaco um trabalho que acabo de receber em que o Professor Emanuel Gomes, *Coventry University,* explora as interações empresariais entre dois países africanos a partir de um *case study*[12].

Contudo, o papel do Estado é, e será sempre fundamental, quer face às fragilidades internas, quer no campo do inter-relacionacimento entre países.

De uma diplomacia assentada no poder das grandes nações, com a emergência do multilateralismo, os diplomatas, quer de países emergentes, quer de países em desenvolvimento, têm relevante papel em suas aproximações em termos temáticos, a serem formalmente legitimados e legalizados em torno de uma Ordem Internacional – um longo processo a percorrer – adequada a tempos novos que levem em conta os interesses dos países não centrais e assentada em valores, destacando a paz com princípio.

---

[11] BADIE, Bertrand, SMOUTS, Marie-Claude. *Le Retournement Du Monde, Sociologie de la Scène Internationale*. Paris: Presses de la Fundation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz, 1992. p. 238.

[12] GOMES, Emanuel, *et al. When two African cultures collide: A study of interactions between managers in a strategic alliance between two African organizations, Journal of World Business*. 2010/ em impressão / www.elsevier.com/locate/jwb

Determinantes da Saúde

Helder Martins

A Constituição da Organização Mundial da Saúde define a Saúde como um estado de completo bem estar físico, mental e social, e não somente ausência de doença ou de enfermidade[1].

Partindo desta definição de Saúde, coloca-se uma questão importante:

Quais são os determinantes da Saúde? Isto é, **quais são os factores que influenciam e condicionam o Estado de Saúde da População?**

Evidência muito recente da Comissão Mundial dos Determinantes da Saúde mostra que o principal determinante da Saúde[2] é a **pobreza**.

Estudos realizados em vários países do mundo, com contextos sócio-económicos e estágios de desenvolvimento diversos, mostraram que os principais indicadores do Estado de Saúde da população (esperança média de vida à nascença, à mortalidade infantil, à mortalidade materna, a indicadores do estado nutricional, etc.) eram profundamente influenciados pelo nível de rendimento dos indivíduos[3].

O grupo de cidadãos do quintil superior de rendimento (os 20% com **maior** nível de rendimento) chegam a ter mais de 20 anos de diferença de esperança média de vida à nascença do que os do quintil inferior (os 20% com **menor** nível de rendimento). Isto acontece tanto nos países industrializados com alto nível de desenvolvimento e alto

nível de Produto Interno Bruto (PIB) por habitante por ano, como nos países pobres, em vias de desenvolvimento, com baixo nível do PIB, *per capita*. Nos países onde há maiores desigualdades sócio-económicas é também onde há maiores desigualdades de Saúde. Daí que a Comissão Mundial dos Determinantes da Saúde tenha indicado que a melhor forma de melhorar os indicadores de Saúde e de reduzir as desigualdades em Saúde seja de combater a pobreza e de reduzir as desigualdades sócio-económicas[3].

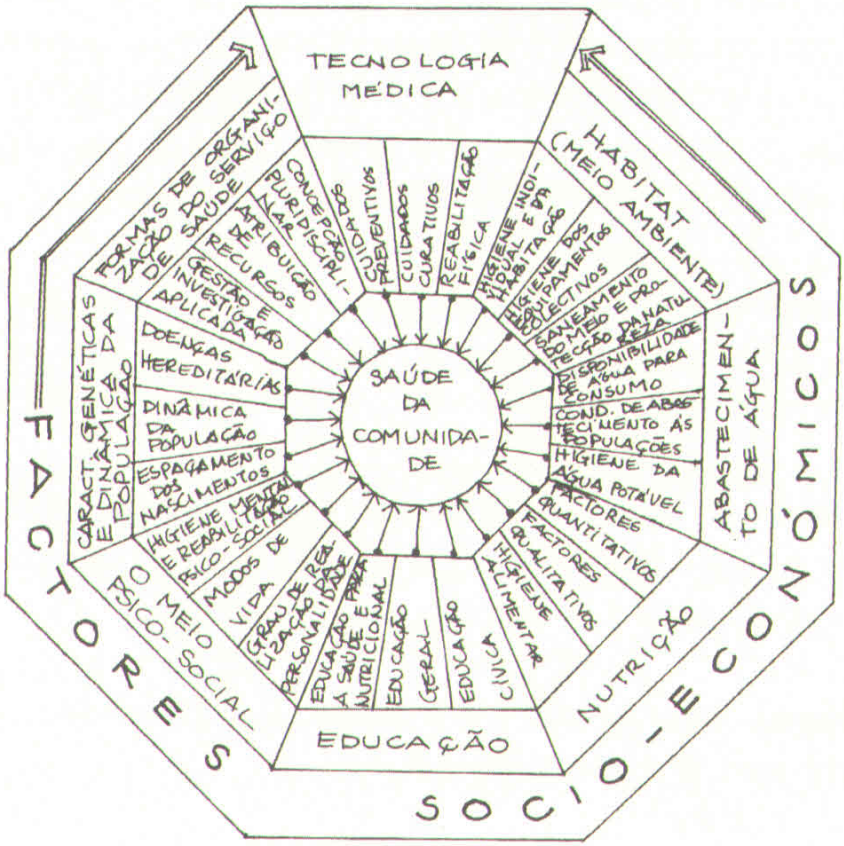
Também em Moçambique, o Inquérito Demográfico e de Saúde de 2003 mostrou que a mortalidade infantil do quintil de rendimento mais alto tinha uma mortalidade infantil de 71 por mil, enquanto o quintil mais baixo tinha uma mortalidade infantil de 143 por mil, isto é, mais do dobro[4].

Mas a pobreza não é o único determinante da Saúde nem é um determinante directo. A Comissão Mundial dos Determinantes da Saúde chamou-lhe a *causa das causas*[3], isto é, ela é o determinante que está subjacente a todas as outras causas. Porém, há factores que mais directamente influenciam o Estado de Saúde das populações.

Uma análise científica dos factores que condicionam a Saúde de uma comunidade mostra que estes factores se situam nas seguintes áreas[5,6,7,8] (veja-se o Diagrama nº1):

- Habitat humano (Ambiente)
- Abastecimento de água
- Nutrição
- Educação
- Meio psico-sócio-cultural, que condiciona o comportamento
- Características genéticas e dinâmica da população
- Forma de organização dos Serviços de Saúde
- Tecnologia médica

Diagrama 1 - Factores que influem sobre a Saúde duma Comunidade[5,6,7,8]



Os factores que condicionam a Saúde de uma comunidade não exercem todos influência positiva

Infelizmente, na maioria dos países do Mundo, a Saúde é confundida com a Medicina. Esta tendência é mantida pela tecnocratização dos Serviços de Saúde e «pelos poderosos interesses materiais duma indústria produtora de bens de consumo médico»[9]. Isto apesar de que a importante influência do meio ambiente, da nutrição e do comportamento tenha sido salientada por muitos autores[10].

O Diagrama nº 2, que nós mesmos construímos, ilustra as influências do ambiente e do comportamento.

Vejamos, em detalhe, cada um dos factores que condicionam a Saúde da comunidade.

1. Habitat humano (Ambiente)

Uma grande quantidade de agressões à Saúde resultam de condições adversas do meio ambiente. Pelo contrário, um habitat saudável cria um quadro favorável à Saúde.

Vejamos em detalhe todos os factores ambientais, no sentido lato do termo, e como eles condicionam a Saúde das comunidades.

Para isso, comecemos por ver o que significam alguns destes conceitos, começando pelo Ambiente.

Ambiente é o conjunto das condições que cercam o ser vivo[11].

O meio ambiente inclui, portanto, os seres vivos e não vivos.

População é um *grupo de indivíduos de uma dada espécie de organismo*[11].

e

Comunidade *são todas as populações de uma determinada área que se interrelacionam de maneira definida*[11].

Importa ainda definir «**habitat**».

Habitat de um organismo é o lugar onde ele vive; isto é, a área física onde é encontrado[11].

O **habitat,** como se percebe, pode ser, para um determinado parasita, o intestino de um animal, enquanto que para um batráquio pode ser uma lagoa, para um coelho o campo, para um peixe o mar, para um verme o solo, etc...

Pode-se dizer que o **habitat humano natural** é o **planeta Terra.**

Os factores ambientais, ao longo dos milénios, parecem ter influenciado as raças humanas, o que significa mesmo uma influência no genótipo, isto é, na carga genética. As características específicas das raças, como por exemplo a cor e características da pele e dos cabelos, constituem sem dúvida uma adaptação às condições do meio ambiente exterior.

Apesar disso, a espécie humana tem uma notável capacidade de adaptação a condições ambientais adversas como se prova pelo facto de homens e mulheres de todas as raças poderem viver em qualquer parte do planeta, mesmo em zonas onde as condições ambientais são muito adversas, como são as zonas polares ou os desertos. Isto também é em parte devido à enorme capacidade que o Homem desenvolveu de controlar e de alterar as condições ambientais.

Essa capacidade que o Homem desenvolveu de controlar e de alterar as condições ambientais pode ser usada para o seu próprio bem e para agir contra os factores nocivos ou para reforçar os que são favoráveis à Saúde.

Infelizmente, essa capacidade de intervir sobre o Ambiente tem vindo muitas vezes a ser utilizada, consciente ou inconscientemente para destruir e poluir o Ambiente com nefastas consequências sobre a Saúde Humana.

Vejamos agora com mais detalhe as inter-relações íntimas entre **Saúde** e **Ambiente**.

Uma grande quantidade de agressões à Saúde resultam de condições adversas do meio ambiente. Pelo contrário, um habitat saudável cria um quadro favorável à Saúde.

Entre os factores do ambiente em relação com o Habitat humano que têm uma influência decisiva sobre a Saúde é preciso destacar[5, 6, 7, 8,12]:

1.1. Agressões pelos Seres Vivos do Meio Ambiente

A Saúde humana está sujeita a todos os tipos de agressões pelos seres vivos do meio ambiente, desde animais selvagens e répteis venenosos até picadas de insectos vectores de doenças variadas e infecções por microorganismos patogénicos.

As agressões por animais selvagens são hoje raras, mas as picadas por serpentes, escorpiões e por insectos que depõem larvas ainda ocorrem, muitas vezes, sobretudo em meio rural, na zona tropical.

Também as infestações por microorganismos variados (hematozoários, protozoários, vermes, insectos, fungos, bactérias, ricketzias, vírus, etc.) são relativamente frequentes, sobretudo em zona tropical e em países em vias de desenvolvimento. Um estudo recente do Instituto Nacional de Saúde (INS)[13] mostrou que as parasitoses intestinais e a bilharziose têm uma alta taxa de prevalência em grande parte do território moçambicano, havendo muitos distritos com taxa de prevalência superior a 60%.

A probabilidade ou não de estes agentes agredirem a Saúde humana depende também de uma série de medidas em relação com as condições de vida das populações que a seguir se tratam em detalhe. Entre esses factores que têm uma influência decisiva sobre a Saúde é preciso destacar.

1.2. Higiene Individual

Com efeito a higiene individual é decisiva para a Saúde:

- A higiene das mãos é capital, pois que as mãos sujas são um veículo ideal para a introdução de microorganismos no nosso próprio corpo.
- A higiene corporal e das roupas permite evitar doenças da pele e mesmo doenças gerais.
- A higiene da boca e das outras cavidades naturais é igualmente de grande importância para a Saúde.
- A higiene individual compreende também uma correcta protecção da radiação solar e uma postura correcta sobretudo no que respeita à coluna vertebral, tanto na posição sentada, como deitada.

1.3. Higiene do Alojamento

É bem conhecido que uma casa limpa e bem arejada, bem protegida contra os insectos e os roedores vectores de muitas doenças, suficientemente grande para o conjunto dos membros da família, não somente contribui para uma melhor qualidade da vida, mas igualmente é duma importância fundamental para a Saúde. Uma significativa contribuição para a higiene do alojamento é dada por um revestimento adequado das paredes, do soalho e do teto.

As condições de saneamento e das instalações hidráulicas do alojamento são também muito importantes. A existência ou não de água canalizada em casa, a existência ou não de retretes com esgotos ou ao menos uma latrina coberta, as condições de higiene da latrina ou das retretes, as condições de higiene dos pátios e do quintal, as condições existentes em casa para a preparação dos alimentos e para a lavagem da loiça e dos utensílios de cozinha, tudo isto são factores decisivos para a Saúde.

Em muitas cidades, vilas e aldeias africanas há casa construídas em locais pantanosos que constituem criadouros de mosquitos e de outros insectos prejudiciais à Saúde.

Noutros casos, sobretudo nas cidades, nos bairros de habitat expontâneo, as casas são tão próximas umas das outras que, não há ventilação, não há espaço para poder construir latrinas, não há acesso para a recolha do lixo doméstico nem para poder criar o sistema de abastecimento de água e electricidade, de drenagem das águas pluviais e a rede de esgotos. Como consequência desta situação, não é raro encontrar excreta humanos e águas sujas correndo à superfície. Estas más condições do habitat humano são outras tantas agressões à Saúde.

1.4. Higiene dos Equipamentos Colectivos

A higiene e a boa concepção dos mercados e de outros estabelecimentos de comercialização de alimentos, das escolas, das unidades sanitárias, das salas de espectáculos, dos serviços públicos, dos locais de trabalho, são também de grande importância para a Saúde.

Nos locais de trabalho, para além da sua higiene, é também de enorme importância para a Saúde, as condições de segurança. Com efeito, muitos acidentes de trabalho que provocam lesões e incapacidade física, muitas vezes definitiva ou por períodos prolongados, resultam da inexistência, inoperatividade ou da má utilização de dispositivos contribuindo para a segurança dos trabalhadores.

1.5. Saneamento do Meio

O **saneamento do meio** constitui um outro importante elemento das condições ambientais que condicionam a Saúde[14]:

- Neste domínio, os sistemas apropriados de recolha e de destruição dos lixos domésticos e de desperdícios da actividade humana, a drenagem das águas pluviais, os sistemas de colecção e de tratamento de excreta humanos e de águas usadas, uma rede viária convenientemente estruturada, etc., desempenham igualmente um papel capital para a Saúde das comunidades[15].

- A luta contra os insectos, os roedores e outros vectores de doenças, bem como a destruição dos criadouros de larvas, constituem também importantes medidas de saneamento do meio com um impacto positivo sobre a Saúde. Porém, os meios de luta a utilizar devem ser muito bem escolhidos, pois que alguns podem ser nocivos para as condições ambientais (por exemplo, certos insecticidas).
- A coabitação entre homens e animais pode também agir negativamente sobre a Saúde. Não somente esta coabitação pode facilitar a transmissão das zoonoses, mas igualmente os animais domésticos, o gado e outros animais circulando livremente podem facilitar a propagação de microorganismos.

1.6. Agressões por Agentes Mecânicos

As principais agressões deste tipo são sobretudo por veículos motorizados, por máquinas industriais e agrícolas, quedas e outros acidentes domésticos.

- Como é bem sabido os acidentes de viação são importantes factores de mortalidade e de incapacidade, tanto permanente, como temporária. As suas consequências para a Saúde consomem uma enorme quantidade de recursos materiais e financeiros. Pela incapacidade física que provocam geram também enormes problemas sócio-sanitários que perturbam a qualidade da vida. As vítimas tanto são os utentes desses veículos, como por vezes são também peões que inadvertidamente são apanhados de surpresa.
- Os acidentes de trabalho com máquinas industriais e agrícolas ou com instrumentos e utensílios da indústria de construção têm consequências sócio-sanitárias idênticas ás descritas para os acidentes de viação.
- Os acidentes de trabalho e os acidentes domésticos podem também resultar de instrumentos domésticos ou de quedas, desabamentos ou explosões, etc...
- A violência humana sobre outros seres humanos é outra forma de agressão mecânica, que pode ser por armas de fogo, por instrumentos cortantes ou contundentes, mas igualmente por murros e pontapés.

Entre estas formas de violência humana conta-se também a violência doméstica, que para além das agressões de um cônjuge sobre o outro (habitualmente agressão das mulheres pelos maridos ou companheiros), pode também ser dirigida a crianças e idosos.

- Outra forma de agressão por agentes mecânicos é a poluição sonora.

1.7. Agressões por Agentes Físicos e Substâncias Químicas / Luta contra a Poluição e Protecção da Natureza[12,16,17,18]

A radiação solar que, além de radiações luminosas, contém também raios ultravioletas e infravermelhos, pode ser prejudicial à Saúde, por ser excessiva, provocando doenças da pele, ou por hipersensibilidade dos indivíduos, provocando reacções alérgicas.

A utilização extensiva e/ou inadequada de produtos químicos na agricultura (adubos, pesticidas, herbicidas, etc.) e na indústria alimentar (corantes, conservantes, etc.) pode também ser nociva para a Saúde, razão pela qual deve sempre haver uma escolha judiciosa dos produtos a utilizar e devem também existir mecanismos de controlo, incluindo legislação apropriada e laboratórios bem equipados, para evitar o uso fraudulento ou não, de produtos inapropriados ou mesmo tóxicos.

Os sistemas de irrigação para fins agrícolas, embora possam ser instrumentos de aumento da produção agrícola em geral, e da produção de alimentos, em particular, com as consequências positivas para a Saúde que daí podem advir, podem também provocar desequilíbrios ecológicos favorecendo a propagação rápida e descontrolada de certas endemias. O exemplo típico que ilustra esta situação é a propagação quase epidémica da schistosomíase (bilharziose) aquando da construção de sistemas de irrigação agrícola.

Como já foi referido as agressões interhumanas (incluindo a violência doméstica) também podem ser com produtos químicos.

A urbanização, que, quando é bem organizada pode constituir um elemento de progresso e de desenvolvimento contribuindo para a Saúde e para a melhoria da qualidade da vida, quando é desordenada, como frequentemente tem sucedido nas cidades dos países do Terceiro Mundo, torna-se catastrófica para a Saúde das populações.

A poluição industrial directa e indirecta das águas, do ar, dos solos e dos mares, por resíduos e subprodutos industriais, químicos (alguns

altamente tóxicos), biológicos ou por radiações é outra perigosa ameaça para a Saúde das populações, contra a qual devemos estar sempre altamente vigilantes.

A destruição da natureza, a erosão natural e provocada pelo Homem, o corte indiscriminado de florestas, as queimadas descontroladas, as alterações climáticas, etc. são causas importantes de desertificação, com as consequências nefastas que isso tem para a Saúde. As florestas, em particular, as florestas tropicais são os «pulmões» do planeta. São elas que asseguram a renovação do oxigénio e a depuração do ar de gazes tóxicos, em particular, do dióxido e monóxido de carbono. A questão mais importante a este respeito é que a destruição de florestas tropicais no Brasil ou em Angola pode ter consequências na Suécia ou na China.

O aumento dos teores de CO e de CO_2 na atmosfera, resultante da emissão descontrolada de gazes por instalações industriais, de motores e de veículos automóveis e resultante também da diminuição da capacidade de reciclagem destes gazes pela desertificação e pelo derrube de florestas, tem também importantes consequências no aquecimento global do planeta. Um aumento de unicamente um só grau centígrado da temperatura do planeta, além de outras consequências nefastas, pode levar à fusão de importantes quantidades de gelo polar, levando à elevação do nível médio do mar, o que pode significar a inundação de países como as Maldivas, o Bangladesh, a Holanda, etc.

As perturbações da composição dos gazes atmosféricos, em particular, a emissão para a atmosfera de produtos tóxicos que infelizmente ainda são usados para a fabricação de aerossóis, levam à redução da **camada de ozono**, com consequências dramáticas sobre a Saúde das populações, mesmo de populações de países muito distantes daqueles onde os produtos tóxicos foram emitidos. Nestas circunstâncias os problemas ambientais tomam proporções planetárias e ultrapassam as barreiras nacionais.

Infelizmente todos estes problemas ambientais que temos vindo a tratar têm consequências nefastas para a Saúde humana.

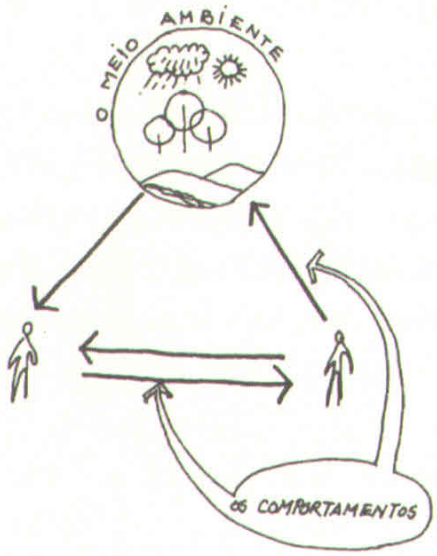
1.8. Influência do Homem sobre o Ambiente

Repetimos o que já indicámos anteriormente, mas que nunca é exagerado repetir:

a capacidade que o Homem desenvolveu de controlar e de alterar as condições ambientais pode ser usada para o seu próprio bem e para agir contra os factores nocivos ou para reforçar os que são favoráveis à Saúde.

Infelizmente, essa capacidade de intervir sobre o ambiente tem vindo muitas vezes a ser utilizada, consciente ou inconscientemente para destruir e poluir o ambiente com nefastas consequências sobre a Saúde humana.

Diagrama 2



Muitas vezes tem sido afirmado que o Homem é o maior predador da Natureza e do seu próprio meio Ambiente. Infelizmente esta afirmação é extremamente verdadeira.

Ao intervir sobre o Ambiente, poluindo-o e destruindo-o, o Homem tem vindo muitas vezes a agravar as influências nefastas do Ambiente sobre a Saúde humana.

Os motivos pelos quais o Homem intervêm desastradamente sobre o Ambiente são muito variados. A maior parte das vezes contudo estão ligados a um conceito muito estreito de Desenvolvimento, que engendra necessidades adicionais de energia, mas sobretudo, a grande questão é a ganância de lucro fácil e a curto prazo, sem preocupações sobre

as consequências a longo prazo do pseudo desenvolvimento assim engendrado.

O Diagrama nº 2, que nós mesmos construímos[5, 6, 7, 8], ilustra as influências recíprocas entre os Homens, o seu Ambiente e consequentemente a Saúde humana e, tudo isto condicionado pelos comportamentos desses mesmos Homens.

Nestas circunstâncias poderíamos talvez enriquecer a definição de Saúde da OMS, acrescentando-lhe a frase:

> *A Saúde é um estado de interacção dialéctica entre os Homens e o seu Ambiente*[5, 6, 7, 8].

2. Abastecimento de Água

A água potável é indispensável à vida e é de importância capital para a Saúde. Mas a água pode também ser um veículo de microorganismos e de substâncias químicas, algumas delas tóxicas, e por isso ser causa de doenças[17]. É também necessário notar que, para além das utilizações domésticas da água, esta é também indispensável à produção agrícola e à criação de gado.

2.1. Disponibilidade de Água para Consumo

Está hoje bem estabelecido que, para que a Saúde não seja posta em causa é preciso dispor duma quantidade suficiente de água. Quando a disponibilidade de água se reduz, em geral, temos a tendência de manter o consumo de água para beber e para a cozinha, mas somos obrigados a sacrificar os consumos «menos essenciais». Assim, em geral, são a higiene corporal (sobretudo a das mãos), a das roupas, a da louça e dos instrumentos de cozinha que sofrem, facilitando-se assim as agressões microbianas à Saúde.

É por isso que, 40 a 50 litros de água por pessoa por dia é o mínimo compatível com um bom estado de Saúde, mas níveis entre 80 e 120 litros de água por pessoa por dia seriam desejáveis. Contudo, só é possível atingir estes níveis elevados de consumo com água canalizada em casa.

2.2. Higiene da água

Como já foi dito atras a água pode também ser um veículo de microorganismos e de substâncias químicas, algumas delas tóxicas, e por isso ser causa de doenças. Na realidade, muitas doenças diarreicas, sobretudo nas crianças, são devidas à má qualidade da água. Por isso a água para beber também chamada «água potável», isto é, a que é própria para ser bebida pelo homem, deve ser microbiologicamente pura, isto é, não conter microorganismos patogénicos. Do ponto de vista químico, a água potável deve conter os sais indispensáveis à vida

A água potável é ou a água de furos (de mais de 30 metros de profundidade) ou a água tratada.

Mesmo quando a água é potável na fonte, ela corre o risco de se contaminar antes de ser utilizada, razão pela qual as condições de abastecimento et de conservação são muito importantes.

2.3. Condições de Abastecimento de Água

No que diz respeito à sua origem a água pode ser subterrânea e superficial.

- A água subterrânea pode provir de furos (de mais de 30 metros de profundidade) e, neste caso, ela está livre de microorganismos patogénicos, e de poços (com menos de 30 metros de profundidade) e neste último caso ela poderá eventualmente conter microorganismos patogénicos ou não.
- Chamamos água superficial à que provem de rios, lagos, lagoas, fontes naturais, poças ou de cisternas recebendo directamente a água das chuvas. A água superficial, na maioria dos casos, tem necessidade de ser tratada pelo cloro e outros produtos químicos, para que se torne potável. Mesmo a água tratada pode contaminar-se durante o transporte e a conservação.

O nível ideal de abastecimento de água seria dispor, dentro de cada casa, de vários pontos de água com torneiras. Mas este nível custa caro e corresponde a um nível de urbanização já muito elevado, que não

pode ser considerado, nem no imediato, nem num futuro próximo, para a totalidade da população de África.

A existência de um só ponto de água no quintal de cada casa representa ainda um nível de abastecimento domiciliário de água muito razoável, mas também impossível de obter em larga escala a curto prazo.

Quando a água não está disponível a domicílio, tem que ser transportada e conservada em boas condições, para que se conserve potável.

Um factor muito importante, que tem enormes repercussões sobre a qualidade e a quantidade de água disponível é a distância a que é preciso ir procurá-la.

Quando se tem que procurar a água longe, a quantidade que acaba por estar disponível em casa reduz-se e a sua conservação em boas condições torna-se mais difícil. É por isso que a disponibilidade de uma fonte de água potável a um máximo de 15 minutos de marcha a pé é considerado, nos países em vias de desenvolvimento, como o nível mínimo compatível com um estado de Saúde aceitável.

Quando o abastecimento de água não é domiciliário, nem próximo do domicílio, há tendência de efectuar algumas das utilizações da água, nas imediações da fonte de origem, para evitar transportar água por distâncias muito longas. Assim, toma-se banho e lava-se a roupa directamente nas margens dos rios, dos lagos ou das lagoas, o que implica o contacto directo do corpo humano com água que pode ter, e muitas vezes tem, cercárias que acabam por penetrar na pele e assim provocam a bilharziose.

As grandes distâncias entre o domicílio e a fonte de abastecimento de água tem ainda outros efeitos indirectos perniciosos sobre a Saúde. Como são as mulheres, as crianças e as adolescentes do sexo feminino que, em geral, em África, têm a pesada tarefa de ir buscar água, isto tem consequências nefastas sobre a escolarização das crianças, sobretudo do sexo feminino e sobre o tempo que as mulheres podem consagrar às tarefas domésticas, aos cuidados às crianças pequenas e, nas zonas rurais, aos trabalhos agrícolas. Ora! Tudo isto tem consequências negativas para a Saúde. Consequências idênticas resultam de ir buscar lenha longe, quando a fonte principal de energia é a lenha. Esta situação é também muito frequente em África.

Nota: Nos estudos epidemiológicos sobre a etiopatogenia de algumas doenças, que no passado foram classificadas de transmissão hídrica, como a cólera ou outras doenças diarreicas, gera-se muitas vezes uma grande polémica sobre se a causa do surto epidémico está na má qualidade da água ou na sua insuficiente quantidade. Claro que essa polémica só é gerada quando se não analisam, com o rigor científico necessário, os resultados encontrados em estudos específicos. Isto, contudo, infelizmente ocorre por vezes, pois os investigadores estão tão obcecados por terem lido nos livros que as doenças diarreicas são de origem hídrica, que não interpretam os seus resultados com rigor. O que está actualmente provado, é que os problemas de falta de higiene, em particular a falta de higiene das mãos, é tão grave nos casos de escassez de água, que o surto epidémico de doenças diarreicas se deve a essa falta de higiene com transmissão directa de doentes ou portadores assintomáticos a pessoas sãs. As características epidemiológicas destes surtos epidémicos são aliás muito distintas das das epidemias hídricas.

3. Nutrição

O Homem obtém os seus alimentos do meio ambiente que o cerca. Por isso, quando se estudam as inter-relações Saúde Ambiente é normal que se considerem os aspectos que digam respeito aos alimentos e à forma como eles são utilizados na Nutrição humana.

É bem sabido que uma boa nutrição é a base fundamental para uma boa Saúde. As relações entre a nutrição e a Saúde são tão evidentes que, por vezes, para se medir o estado de Saúde de uma colectividade, mede-se o seu estado de **nutrição**.

3.1. Aspectos Quantitativos

Para que a nutrição possa ser considerada apropriada é necessário, em primeiro lugar, que ela seja quantitativamente suficiente, isto é, que contenha as calorias necessárias para satisfazer as necessidades diárias, que dependem de vários factores: a idade, o sexo, o tipo de actividade e, sobretudo, o esforço muscular realizado.

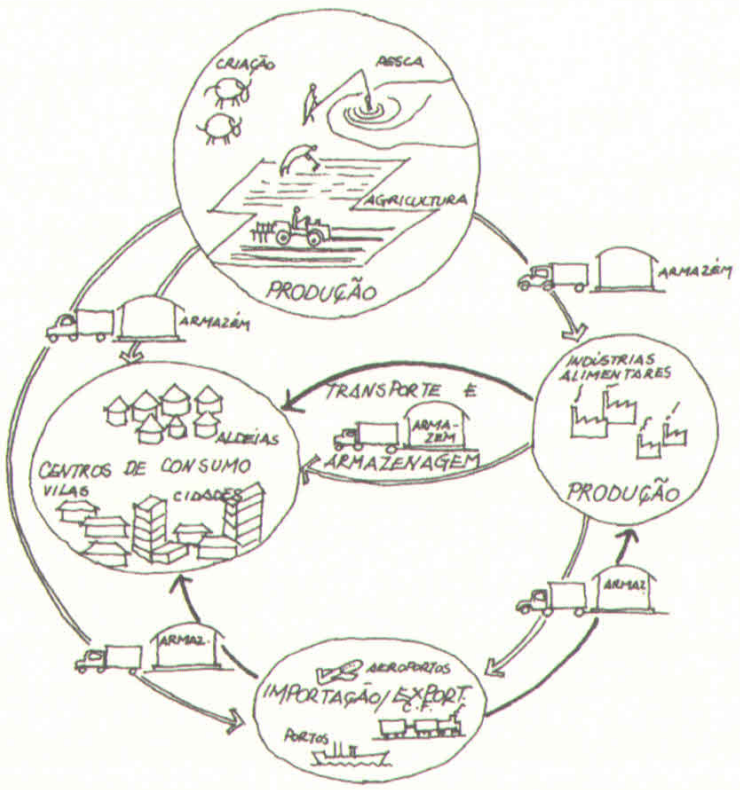
A alimentação não pode ser em quantidades exageradas, pois isso leva à **obesidade**, que é altamente prejudicial à Saúde.

Para assegurar uma quantidade suficiente de alimentos é preciso que estes estejam disponíveis, isto é, ao alcance das populações.

A disponibilidade desses alimentos está condicionada por uma série de factores sócio-económicos, de entre os quais os mais importantes são (Ver Diagrama 3):

- A **produção** de alimentos através da agricultura, a pastorícia, a pesca e a indústria alimentar.
- A **importação** de alimentos, se a produção local não for suficiente. Mas a importação de alimentos depende da disponibilidade do país em divisas para compras no estrangeiro.

Diagrama 3 - Principais Factores que condicionam a disponibilidade de alimento[5,6,7,8]



- O **transporte** e a **comercialização** dos alimentos. Com efeito, a produção de alimentos não se faz sempre em grandes centros de consumo, sendo assim necessário transportar esses alimentos (de produção nacional ou importados) até o consumidor.

- Por outro lado, a comercialização está também condicionada pelo **poder de compra das populações**. É tristemente verdade que, por vezes, os produtores vêm-se obrigados a vender os alimentos que produzem, afim de obterem dinheiro para satisfazerem outras necessidades. Isto traz consequências nefastas para a sua própria nutrição e a dos seus familiares.
- A **conservação dos alimentos**: Em termos quantitativos a conservação dos alimentos é muito importante porque consideráveis quantidades de alimentos são destruídas por roedores, pássaros, gafanhotos, etc., devido às más condições de conservação e de armazenamento. Assim, a quantidade de alimentos disponíveis para a alimentação humana é reduzida. Isto é particularmente verdade em África onde se estima que cerca de 30% dos cereais produzidos se perdem. Também se perdem grandes quantidades de produtos alimentares por deterioração devida a deficientes condições de conservação e de armazenagem. Por outro lado, a má conservação dos alimentos pode trazer consequências na qualidade e higiene dos mesmos. Este assunto será abordado posteriormente.

3.2. Aspectos Qualitativos

Para se obter uma nutrição apropriada não basta que os alimentos sejam ingeridos em quantidades suficientes. É também preciso que a dieta alimentar seja equilibrada, isto é, que a nutrição contenha, em proporções convenientes, todos os elementos necessários à Saúde, tais como, proteínas, oligoelementos (vitaminas e sais minerais), gorduras e hidratos de carbono. É também necessário ter-se um equilíbrio entre proteínas e gorduras de origem animal e vegetal.

Por outro lado, é preciso ter-se em consideração que certos componentes dos alimentos podem provocar agressões à Saúde, quando consumidos em excesso. Assim:

- O colesterol que existe em grandes quantidades nas gorduras animais é prejudicial à Saúde, provocando doenças cardiovasculares que levam a uma morte prematura.
- O sal, quando consumido em quantidades superiores a certos limites provoca hipertensão arterial que também pode provocar muito sofrimento e morte prematura.

- Grandes quantidades de hidratos de carbono, em particular os de absorção rápida (açúcares e farinhas) podem igualmente contribuir para a diabetes e para a obesidade.
- Os alimentos ricos em ácido úrico também não devem ser consumidos em excesso.
- Também algumas vitaminas tornam-se prejudiciais para a Saúde quando ingeridas em grandes quantidades.

Em África os problemas resultantes de carências nutricionais são muito mais frequentes e graves que aqueles derivados do excesso de certos alimentos, até porque as dietas alimentares tradicionais da maior parte dos povos africanos baseiam-se em alimentos de origem vegetal, menos nocivos para a Saúde que os de origem animal.

No entanto, o consumo exagerado de sal é um factor negativo em África, principalmente nas populações do litoral marítimo e nas que usam alimentos conservados em sal.

A actual tendência de, em África, se adoptarem hábitos alimentares dos países desenvolvidos começa a alterar esta situação, principalmente nos grandes centros urbanos.

Um outro problema de certos grupos étnico-culturais africanos, são os tabus alimentares que são consequência de certos comportamentos ligados às tradições e hábitos culturais, por vezes retrógrados, que tornam difícil uma dieta alimentar equilibrada.

O consumo de bebidas alcoólicas é outro problema nutricional ligado ao comportamento. Estas são nocivas para a Saúde e revestem-se de uma acuidade maior ou menor de um país para outro e de uma região par outra.

3.3. Higiene dos Alimentos

A higiene dos alimentos diz respeito, não só à sua contaminação por microorganismos, geralmente consequência de uma deficiente conservação, como também ao seu conteúdo em produtos químicos, alguns dos quais tóxicos.

Os exemplos mais flagrantes são as doenças diarreicas das crianças ligadas à alimentação com biberão (principalmente quando as condições higiénicas dos biberões são más) ou as perturbações intestinais derivadas da ingestão de alimentos em mau estado de conservação. É de realçar que,

em muitos casos, os alimentos de origem agrícola contêm um teor elevado de substâncias tóxicas resultantes do processo de produção agrícola (teores elevados de insecticidas, pesticidas, herbicidas, fertilizantes, etc.).

Também os produtos da pesca podem conter elevado teor de produtos tóxicos, em particular metais pesados.

Em alguns casos as más condições de armazenagem levam ao desenvolvimento de fungos que produzem as afotoxinas que levam ao cancro do fígado.

É também necessário realçar que a maioria dos países africanos não dispõe de uma legislação alimentar apropriada afim de proteger o consumidor. Em muitos casos os países africanos não dispõem de laboratórios de higiene alimentar afim de se proceder a um controlo sistemático dos alimentos, razão pela qual, mesmo quando uma legislação existe, esta não é aplicada.

Moçambique, logo nos primeiros anos após a Independência nacional, dotou-se dum Laboratório Nacional de Higiene da Água e dos Alimentos e desde 1980 possui uma legislação reprimindo os crimes contra a Saúde Pública, mas essa não é a situação da maioria dos países africanos.

4. Educação

A influência da Educação sobre a Saúde é muito maior do que se possa imaginar à primeira vista. Com efeito, não são só a **Educação para a Saúde** e a **Educação Nutricional** que contribuem favoravelmente para a Saúde, mas também a **educação geral** e a **educação cívica** têm um impacto positivo e importante na Saúde.

4.1. Educação Geral

Já está provado que, quanto maior o nível de educação e de escolarização de uma determinada população, mais o seu nível de Saúde é satisfatório.

As estatísticas mostram que os filhos de mães analfabetas têm uma mortalidade infantil mais elevada e uma esperança média de vida à nascença mais baixa que os filhos de mães alfabetizadas. Os filhos de mães que terminaram os estudos secundários, principalmente os filhos de

mães que concluíram os estudos superiores, têm uma mortalidade infantil mais baixa e uma esperança média de vida à nascença mais elevada que os filhos de mães que apenas possuam certificados de estudos primários. Isto prova de forma eloquente o impacto positivo da educação geral na Saúde.

Um exemplo típico do que acabamos de afirmar está no Quadro 1, que mostra as flutuações da mortalidade infantil, em Moçambique, em 2003, em função do grau de escolarização das mães.

QUADRO 1 - Flutuações da mortalidade infantil, em moçambique, em 2003, em função do grau de escolarização das mães[4]

Analfabetas		142/1.000
Alfabetizadas:	Com grau primário	110/1.000
	Com grau secundário	62/1.000

Como se pode constatar do Quadro 1, a mortalidade infantil é profundamente influenciada pelo grau de escolarização das mães. Os filhos de mães analfabetas têm uma muito menor esperança média de vida do que os filhos de mães possuindo o nível secundário.

Constatações idênticas tinham já sido feitas, relativamente à mortalidade infantil e à esperança média de vida, no Recenseamento Geral da População de 1980[19].

Por outro lado, também é certo que quanto maior for o grau de educação geral maior será a probabilidade de existência dum comportamento correcto em relação ao ambiente.

4.2. A Educação para a Saúde e a Educação Nutricional

Mesmo considerando que os comportamentos em relação à Saúde têm causas mais profundas que a existência ou ausência de conhecimentos científicos sobre a Saúde, nutrição ou doenças, é verdade que a educação dos indivíduos, famílias e colectividades sobre questões relativas à Saúde e à nutrição jogam um papel importante (mas não exclusivo) na transformação dos comportamentos.

É por isso que a Educação para a Saúde e a Educação Nutricional, pondo os conhecimentos científicos ao alcance dos indivíduos, das

famílias e colectividades, jogam um papel capital em todos os programas de Saúde.

É bem sabido que médicos e cientistas de outros ramos, conhecedores dos comportamentos favoráveis e desfavoráveis para a Saúde, têm frequentemente comportamentos desfavoráveis para a Saúde. Exemplos típicos são os médicos que fumam e que bebem, mesmo sabendo que o álcool e o tabaco são nocivos para a Saúde. Mas também é verdade que muitos comportamentos desfavoráveis para a Saúde são consequência da ignorância ou de um conhecimento teórico do qual não são tiradas as lições de forma consequente.

É por isso que a **Educação para a Saúde** e a **Educação Nutricional**, sobretudo quando tomam em consideração as características socioculturais das colectividades às quais elas se dirigem, têm um importante papel para o melhoramento da Saúde

4.3. Educação Cívica

Já foi demonstrado que o conhecimento científico dos determinantes da Saúde não é o único factor que condiciona o comportamento. Existem muitos outros factores sócio-económicos e socioculturais que também jogam um papel que, por vezes, é muito mais preponderante.

No entanto, quando os membros de uma colectividade adquirem um certo nível de **educação cívica**, existem certas regras de conduta social daí consequentes e que são por eles respeitadas. É por isso que a Educação para a Saúde tem muito mais possibilidades de transformar os comportamentos quando os conhecimentos científicos que ela traz se inserem nos princípios de civismo que os membros da comunidade já terão adquirido. O mesmo se passa em relação à **Educação Ambiental**.

Isto é mais importante quando o comportamento individual tem um impacto, favorável ou desfavorável, sobre a Saúde dos outros membros da colectividade. Se, no seio de uma colectividade o espírito cívico de respeito pelos direitos dos outros já atingiu um certo nível, é sempre relativamente mais fácil transmitir, aos indivíduos, um comportamento favorável à Saúde dos outros. Ao contrário, quando no seio de uma colectividade, de uma forma geral, não existe um civismo suficiente para se preocuparem das consequências de um acto individual para a Saúde da colectividade, é muito difícil mudar os comportamentos que não trazem

riscos imediatos para a Saúde dos indivíduos em causa, mesmo se as consequências para a Saúde dos outros podem ser desastrosas.

5. Meio Psico-sócio-cultural e o Comportamento

Quando definimos o Ambiente, indicámos que ele «é o conjunto das condições que cercam o ser vivo». Portanto, devemos tratar de todas as condições que cercam o Homem, e isso não pode ser visto num ponto de vista muito restrito de ambiente físico, químico e biológico.

O Homem é uma animal social e a sua existência só faz sentido no seio de uma família, esta também parte de uma colectividade. Assim, os Homens, do mesmo modo que outras espécies animais, interagem com outros Homens do círculo familiar ou da comunidade em geral. A forma como essa interacção se dá é condicionada pelo **Comportamento**.

Nestas condições os comportamentos humanos são condicionados por uma série de factores sócio-económicos e socioculturais que são o produto da sociedade na qual o indivíduo se integra.

No entanto, o indivíduo tem a sua própria personalidade que se desenvolve com a sua própria dinâmica e que poderá ou não estar em conflito com o ambiente sócio-económico e psico-sócio-cultural que o rodeia. Este ambiente condiciona em grande parte o modo de vida que, pelo seu lado, determina os comportamentos individuais e colectivos os quais podem ser favoráveis ou desfavoráveis à Saúde.

Por outro lado, no seio de todas as sociedades existem conflitos e tensões sociais, familiares, económicas, políticas, ideológicas, etc., que podem ter repercussões psicológicas e sociais sobre os indivíduos.

Neste contexto, cada indivíduo pode encontrar um quadro propício para o desenvolvimento da sua personalidade ou então poderá entrar em conflito com o seu ambiente psicológico (no seio da família, do círculo de trabalho ou da colectividade, num sentido mais lato) com consequências negativas para a sua Saúde.

Nas sociedades africanas geram-se também muitos conflitos e tensões psicológicos e sociais pelo facto de uma fracção muito significativa da população, sobretudo da população urbana letrada, viver sob a influências culturais contraditórias: por um lado a cultura tradicional da tribo ou do clã que lhe impõe certos comportamentos com repercussão sobre a Saúde e por outro lado a cultural internacional de modelo ocidental

que lhe impõe comportamentos de tipo diferente. Estas tensões podem também constituir fontes de «*stress*» e de angústia.

A sociedade pode igualmente organizar-se afim de criar condições de desenvolvimento dos indivíduos com vista a atenuar as tensões criadas no seu seio, desenvolvendo mecanismos para promover a higiene mental e a reabilitação psicossocial.

5.1. Grau de Realização da Personalidade

Como foi indicado, os indivíduos não conseguem sempre atingir um grau satisfatório de realização e de desenvolvimento da sua própria personalidade, gerando assim conflitos no seio da família, do seu grupo de trabalho ou da colectividade em termos mais gerais.

Nestas condições, é possível desenvolver situações de ansiedade e angústia que levam a perturbações graves de Saúde (as doenças e perturbações psicossomáticas, neuroses e depressões) que podem levar ao suicídio. Felizmente, em África estes problemas não atingem ainda proporções alarmantes, mas noutros continentes estas perturbações constituem problemas de Saúde Pública de grande envergadura. Contudo, mesmo em África, sobretudo nas zonas urbanas, a incidência de doenças psicossomáticas tende a aumentar, mesmo em crianças.

5.2. Modo de Vida

O modo de vida condiciona em larga medida comportamentos favoráveis ou desfavoráveis à Saúde.

A utilização do tabaco, o abuso do álcool, o uso de drogas são atitudes sociais nocivas à Saúde.

As práticas sexuais com uma multiplicidade de parceiros sexuais, ou a prática de sexo desprotegido com parceiros(as) ocasionais são, nos nossos dias comportamentos de alto risco, não só para a Saúde, mas igualmente para a **vida**.

A utilização adequada ou desordenada dos veículos automóveis é um outro problema ligado ao modo de vida e que pode também ter consequências graves para a Saúde e para a vida.

As agressões interpessoais, consequência dos conflitos no seio da sociedade, representam graves problemas de Saúde Pública em certos

países. A sociedade moçambicana, em consequência da guerra e da situação de pobreza e desespero social que ela provoca, é muito violenta. As agressões interpessoais são muito frequentes e por vezes levam à morte. O desespero pela ineficácia da justiça leva a linchamentos e outras formas de agressão por vezes a inocentes. As violações sexuais são cada vez mais frequentes. A violência doméstica também merece um destaque especial.

Mas o comportamento humano, que está condicionado pelo modo de vida, pode influenciar na Saúde de forma mais discreta (de maneira que não nos apercebamos) mas muito nociva por ela se manifestar em todos os actos da vida quotidiana. Assim, a vida sedentária ou cheia de exercício, os hábitos alimentares bons para a Saúde ou irracionais, as práticas sexuais, as atitudes em relação à doença e ao tratamento, etc. são formas de comportamento que podem ter um impacto negativo ou positivo na Saúde individual e colectiva.

5.3. Higiene Mental e Reabilitação Psicossocial

Os indivíduos, as famílias e as colectividades podem desenvolver formas de relaxamento e de descanso, que visem atenuar os conflitos aos quais os indivíduos e as famílias estão sujeitos, no seio da colectividade.

Uma melhor organização de vida, dos pontos de vista político, económico, cultural e social também contribui para a atenuação desses conflitos. É assim que os lazeres, os passatempos, a vida ao ar livre, o exercício físico moderado e adaptado às capacidades individuais, a organização da vida cultural, o fim das diferentes formas de discriminação, a criação de empregos, a humanização das condições de trabalho, etc. são formas de higiene mental que visam o melhoramento da qualidade de vida e fazem frente aos efeitos nocivos à Saúde do meio psico-sócio-cultural.

É também através de medidas de higiene mental que torna possível desenvolver comportamentos que conduzam a uma vida mais sã.

Mas quando os desequilíbrios estão já estabelecidos e as perturbações já são manifestas, as medidas de higiene mental não chegam e serão necessárias medidas de reabilitação psicossocial não dependentes da tecnologia médica. É assim que, para os problemas de depressão, de angústia, de ansiedade ou para a recuperação de alcoólicos e de drogados, as medidas estritamente médicas não são suficientes e é necessário recorrer a medidas de apoio psicológico ou psicossocial e de reintegração na sociedade.

Estas medidas reabilitativas de carácter não médico podem constituir trunfos importantes para o restabelecimento dos equilíbrios e para resolver problemas e tensões prejudiciais à Saúde.

6. Características genéticas e a dinâmica da população

Certos problemas de Saúde são hereditários, isto é, estão ligados à carga genética do indivíduo. É também verdade que, para certas doenças, a hereditariedade joga o seu papel, criando um terreno propício para o desenvolvimento da doença que, no entanto, não se manifesta sem a intervenção de factores ambientais.

No entanto, se as características genéticas dos indivíduos jogam um papel como Determinante da Saúde individual, este papel é muito pouco importante relativamente aos Determinantes da Saúde colectiva.

A dinâmica da população, directamente condicionada pelo estado de desenvolvimento sócio-económico desta população, parece ter um papel muito mais importante como Determinante da Saúde das populações.

Assim, uma taxa de natalidade elevada está geralmente associada a uma mortalidade infantil também elevada, o que é um indicador de más condições de Saúde.

Neste contexto, uma questão particularmente importante é que o **espaçamento dos nascimentos** constitui um dos meios que contribuem para reduzir a mortalidade infantil, isto é, para melhorar as condições de Saúde da comunidade.

Com efeito, já foi provado que um espaçamento de 2 a 4 anos entre cada parto contribui para reduzir o risco de morte e de doença, tanto das crianças nascidas no início deste período, como das crianças nascidas no fim. As crianças que, simultaneamente nasceram no início e no fim de um período inferior a 2 anos têm uma probabilidade nitidamente superior de morrerem durante os 5 primeiros anos de vida que as crianças nascidas no início e no fim de um período de, no mínimo, 3 anos.

7. Forma de organização dos Serviços de Saúde

Os serviços de Saúde contribuem também para a Saúde dos indivíduos, das famílias e das colectividades, mas, não só o seu impacto é geralmente menos importante do que nós pensamos, como também

este impacto depende largamente da forma como estão organizados os Serviços de Saúde.

Enquanto os Serviços de Saúde forem essencialmente concebidos como serviços curativos, mesmo se bem organizados, eles poderão ter um certo impacto positivo sobre a Saúde dos indivíduos, mas serão muito menos relevantes para a Saúde das famílias e totalmente irrelevantes para a Saúde da colectividade.

Contrariamente, quando a organização dos Serviços de Saúde recorre não só à tecnologia médica (curativa, preventiva e reabilitativa) como também a outras tecnologias de outros domínios da ciência, como a ecologia, a psicologia, a sociologia, a epidemiologia, a engenharia sanitária, a estatística, a demografia, a economia, as ciências da comunicação, etc. e, sobretudo, quando a organização dos Serviços de Saúde tem em conta todos os factores que condicionam a Saúde e que aqui estão indicados, então o seu impacto na Saúde dos indivíduos, das famílias e das colectividades é muito maior.

É também verdadeiro que, da mesma maneira que os outros Determinantes da Saúde aqui enunciados, a organização dos serviços de Saúde é em grande parte dependente do estado de desenvolvimento sócio-económico e sociocultural do país em questão.

O sucesso de um serviço de Saúde depende também, em grande parte, dos recursos humanos, materiais e financeiros que o país, as colectividades e os cidadãos estão em medida de afectar à Saúde e aos outros sectores contribuindo para a Saúde, o que depende também da totalidade dos recursos que o país possui. Por outro lado, a percentagem dos recursos totais alocados à Saúde e aos sectores afins, depende em grande parte da ideologia política dominante, da determinação política e da importância que for atribuída à Saúde.

Mas o mais importante ainda é o saber organizar os serviços de Saúde de forma a atingir a melhor relação entre os recursos investidos e os resultados obtidos. Neste domínio a aplicação correcta das técnicas apropriadas de gestão, incluindo a utilização judiciosa da pesquisa aplicada ao desenvolvimento dos serviços de Saúde, tem um papel primordial.

Um serviço de Saúde organizado segundo os "«diktats» da tecnologia médica e distorcida pelos esforços mal inspirados de uma indústria produtora de bens de consumo médico é caro e de uma pertinência social duvidosa"[9]. Ele contribuirá pouco para a Saúde da comunidade.

Pelo contrário, se os serviços de Saúde forem organizados de forma adequada por níveis de atenção de Saúde, com prioridade aos Cuidados de Saúde Primários, e suscitando a cooperação intersectorial e a participação comunitária, eles terão muito mais oportunidades de contribuir para a obtenção do objectivo social ao qual toda a humanidade subscreveu, ou seja as «*Metas do Milénio*».

8. Tecnologia Médica

Como é evidente, a **tecnologia médica** desempenha um papel importante para a Saúde. Porém, a importância do impacto da tecnologia médica sobre a Saúde depende muito do uso que dela se faz.

A Medicina compreende 3 aspectos principais: a Medicina curativa, a Medicina preventiva e a Medicina reabilitativa.

- a **Medicina preventiva** é muito mais eficaz, mais barata e mais humana. Os exemplos que provam esta afirmação são numerosos, mas só consideraremos 3 exemplos: o sarampo, a poliomielite e a tuberculose.
- O sarampo mata crianças e provoca sofrimento. A poliomielite, para além do sofrimento, produz também incapacidade. A tuberculose provoca igualmente sofrimento, mata, tanto crianças como adultos, originando também incapacidade e absenteísmo ao trabalho. O tratamento destas enfermidades nem sempre é eficaz e custa caro. Contudo, elas são preveníveis a baixo custo e evitando sofrimento e incapacidade.
- A **reabilitação** é uma arma da tecnologia médica muitas vezes negligenciada, mas que desempenha um papel muito importante na recuperação física, psíquica e social dos doentes. Para além disso, a reabilitação pode ter também um aspecto de prevenção das complicações e da incapacidade, o que nunca deve ser esquecido.
- A reabilitação, em geral, não é muito cara.
- A Medicina curativa tem, evidentemente um papel muito importante. Por um lado ela permite a cura ou a melhoria dos doentes e atenua o sofrimento individual.

A atenuação do sofrimento é talvez a principal função da Medicina curativa[10]. Porém, contrariamente ao que se pensa muitas vezes, a Medicina curativa tem uma acção menos importante sobre a

Saúde das famílias e um papel pouco significativo sobre a Saúde das comunidades.

- A relevância da Medicina curativa depende também muito da escolha das tecnologias a serem utilizadas e do uso que delas se faz. Em certos casos, sobretudo nos grandes centros urbanos há tendência a fazer uso duma tecnologia sofisticada e muito cara, mas de utilidade restrita a casos muito raros. A situação é particularmente grave em certos países em via de desenvolvimento, onde os recursos atribuídos à Saúde são reduzidos e onde o custo duma tecnologia médica muito cara em proveito de uma pequena minoria de privilegiados consome a maior parte dos recursos disponíveis, em detrimento de tecnologias mais simples e mais eficazes que têm a possibilidade de produzirem resultados mais evidentes para um número muito maior de membros da comunidade.

9. Considerações Gerais

Se bem que a multiplicidade dos Determinantes da Saúde seja uma evidência científica, a maior parte dos Sistemas de Saúde clássicos, concebidos nos países industrializados do Norte, não têm conta desta realidade. Infelizmente, a medicalização exagerada da Saúde foi exportada para os países do Terceiro Mundo onde os problemas de Saúde estão sobretudo ligados aos problemas do Ambiente e aos fenómenos psico-sócio-ecológicos.

- A análise científica dos factores que condicionam a Saúde de uma comunidade mostra, como tivemos oportunidade de ver, que a medicina é unicamente um de entre eles, e nem sempre o mais importante. As condições do habitat humano (ambiente), do abastecimento de água, a nutrição, a educação, o meio psico-sócio-cultural, que condiciona o comportamento e as características genéticas e a dinâmica da população são factores de ordem sócio-económica e sociocultural tão importantes como a Medicina. Muitos dos factores condicionantes da Saúde das comunidades são factores ambientais, no sentido mais lato do termo.

- É bom sublinhar que **os factores que condicionam a saúde de uma comunidade não exercem todos influências positivas. Alguns exercem mesmo influências negativas.**
- Por outro lado, é conveniente esclarecer também que os elementos condicionantes da saúde duma comunidade são basicamente os mesmos, qualquer que seja o estado de desenvolvimento sócio-económico dessa comunidade, mas podem tomar aspectos e características diferentes, de acordo com o seu estado de desenvolvimento.
- Uma correcta política de Saúde deve portanto visar **promover os factores que influem positivamente sobre a Saúde e eliminar ou atenuar os que influem negativamente.** Não se pode pois limitar **unicamente à prestação de cuidados médicos.**
- A acção para a saúde é parte integrante do desenvolvimento sócio-económico e visa melhorar a qualidade de vida.

Referências bibliográficas no texto:

[1]OMS: Constituição da Organização Mundial da Saúde, in: OMS, Documents fondamentaux, Genebra, 36ª edição, 1986.

[2]THE COMMISSION ON SOCIAL DETERMINANTS OF HEALTH: Closing the Gap in a Generation: Health Equity - Taking Action on the Causes of the Causes. Draft Final Report. Genebra, OMS, Dezembro de 2007.

[3]OMS: Closing the Gap on a Generation: Relatório da Comissão Mundial sobre os Determinantes Sociais da Saúde. Genebra, OMS, 2008

[4]Instituto Nacional de Estatística: Moçambique: Inquérito Demográfico e de Saúde 2003. Maputo, INE / MISAU / USAID, Junho de 2005.

[5]MARTINS, Helder: La Coopération Intersectorielle pour la Santé, les Soins de Santé Primaires et l'Objectif Social de la Santé pour Tous d'ici l'An 2000. Yaoundé, Ministère de la Santé Publique du Cameroun, 1986.

[6]MARTINS, Helder: Determinantes da Saúde. Maputo, CRDS, Texto de

Formação EPI-5/P1-2-3/1/B2, 18/08/95.

[7]MARTINS, Helder: Determinantes da Saúde. Maputo, CRDS/CESO, Texto de Formação 1 do Curso de «Formação de Formadores», 27/01/97.
[8]MARTINS, Helder: Determinantes da Saúde. Maputo, Editorial Terceiro Milénio, número 1 da «Série de Cadernos de Saúde Pública», a publicar brevemente, 2008/09.

[9]OMS/FISE: Alma Ata 1978. Les Soins de Santé Primaires. Genebra, OMS, Série "Santé pour tous", n° 1, 1978.

[10]MCKEOWN, Thomas: The role of Medicine. Oxford, Blackwell, 1979.

[11]Menegotto, Milton: Ecologia. Porto Alegre, Sagra Editora, 3ª ed., 5ª impressão, 1985.

[12]WHO Commission on Health and Environment: Our Planet, our Health: Report of the Commission on Health and Environment. Genebra, OMS, 1992.

[13]NALÁ, Rassul e AUGUSTO, Gerito: Mapeamento de Parasitoses Intestinais e Vesicais em crianças de idade escolar. Maputo, MISAU/INS, 2007 (aguarda publicação).

[14]KLOETZEL, Kurt: Temas de Saúde: Higiéne Física e do Ambiente. São Paulo, E.P.U., 1980.

[15]PINTO, M.S.: A colecta e disposição do lixo no Brasil. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1979.

[16]KONING, H.W.: Setting environmental standards: Guidelines for decision-making. Genebra, Organização Mundial da Saúde, 1987.

[17]DIX, H.M.: Environmental Pollution. Chichester, John Wiley, 1981.

[18]CHOVIN, Paul e ROUSSEL, André: A Poluição Atmosférica. Lisboa, Arcádia, 1971.

Financiamento ao Desenvolvimento

Ivan Ramalho

1. Histórico

No mundo pós-Segunda Guerra, ganha força a tese da Segurança Econômica, a qual defende que um sistema econômico internacional gerenciado aumentaria as possibilidades de paz no pós-guerra; ou seja, eliminando-se a insatisfação e as imprevisibilidades econômicas que alimentam a guerra, ter-se-ia chance razoável de paz durável.

Adicionalmente, ficara patente que os objetivos nacionais de cada país não poderiam ser atingidos sem cooperação internacional, o que corroborou com o argumento de que a "falta de um alto grau de colaboração econômica entre as nações industrializadas resultará, inevitavelmente, em guerra econômica, que poderá ser o prelúdio e instigador de guerra militar em uma escala ainda maior"[1].

Tal argumento encontrou ainda mais vigor com as evidências de falência da política de "empobrecimento do vizinho", muito comum no período marginal à Grande Depressão, que isolou as economias internacionais, tal como evidenciado no gráfico ao lado. Assim, associou-se entraves ao comércio à guerra; enquanto a liberalização dos fluxos comerciais, a um ambiente estável.

[1] Robert A. Pollard, Economic Security and the Origins of the Cold War, 1945-1950 (New York: Columbia University Press, 1985), p. 8.

Neste contexto de pós-guerra, mais de 40 países reuniram-se, em 1944, na cidade de Bretton Woods, Estados Unidos, para a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, cujo objetivo-fim era garantir a estabilidade econômica e, consequentemente, a paz política mundial. As economias de mercado mais desenvolvidas concordaram com o argumento do gerenciamento econômico internacional do pós-guerra, com o intuito de criar e manter um sistema monetário internacional efetivo e encorajar a redução de barreiras ao comércio e ao fluxo de capital.

Assim, foram criados, como fruto da referida Conferência, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e assinado o Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT). O FMI foi criado com o propósito de gerenciar o sistema monetário internacional, assegurar a estabilidade do câmbio e encorajar a supressão de restrições cambiais ofensivas ao comércio internacional. A criação do BIRD objetivou a facilitação e o financiamento dos projetos de reconstrução e desenvolvimento dos países afetados pela guerra. O GATT, por sua vez, foi estabelecido anos depois da Conferência de Bretton Woods, mas pode ser considerado um desdobramento desse encontro. Seu principal objetivo era impulsionar a liberalização comercial e combater as práticas protecionistas adotadas na Grande Depressão.

Os objetivos que motivaram a criação das duas principais instituições de Bretton Woods perderam corpo com o passar dos anos. Por um lado, o sistema financeiro adotado e gerenciado pelo FMI entra em colapso no início da década de 1970, quando o Presidente americano, Richard Nixon, anuncia o fim da conversibilidade ouro-dólar, levando, assim, a maior parte dos países a adotar a flutuação cambial de suas moedas. Desde então, a missão do FMI passa a responder também aos anseios de desenvolvimento e problemas relativos ao Balanço de Pagamentos enfrentados pelos países mais pobres. A opção de empréstimos concessionais e a criação do Programa de Ajustes Estruturais, em 1986, demonstram a nova face da missão do FMI em prol dos países em desenvolvimento.

De igual modo, tendo os países envolvidos na Segunda Guerra Mundial concluído seus processos de reconstrução e ingressado em trajetórias próprias de desenvolvimento, o papel do BIRD passou por reformulação. A atualização de seu mandato teve como eixo central a redução da pobreza mundial, evoluindo-se também institucionalmente

para o chamado Grupo Banco Mundial, que inclui as afiliadas *International Finance Corporation* (IFC), a *Multilateral Guarantee Agency* (MIGA), e o *International Centre for the Settlement of Investment Disputes* (ICSID).

Na evolução institucional do comércio internacional, o GATT foi posteriormente absorvido, como a medula da Organização Mundial do Comércio (OMC), criada por força de decisão ministerial da Rodada Uruguai, em 1995.

Ademais do estabelecimento dos organismos internacionais afetos ao tema de desenvolvimento, muitas têm sido as ações internacionais voltadas às questões de financiamento ao desenvolvimento, principalmente no âmbito da Organização das Nações Unidas. O marco inicial dessas ações ocorreu em 1997, quando a Assembleia Geral adotou, por requisição do G77, resolução intitulada "Parceria Global para o Desenvolvimento: considerações intergovernamentais de alto-nível para o financiamento ao desenvolvimento"[2]. De acordo com essa resolução, a Assembleia Geral decide criar um grupo ad-hoc com a missão de proceder com "examinação profunda" das questões de financiamento ao desenvolvimento, devendo, inclusive, propor recomendações para sua apreciação em plenária. Com isso, as Nações Unidas publicam, em 1999, o estudo "Rumo a uma nova arquitetura financeira", que propõe a reforma das instituições financeiras internacionais e recomenda o uso de políticas públicas orientadas ao financiamento do desenvolvimento.

No ano 2000, é estabelecido o Secretariado de Coordenação sobre Financiamento ao Desenvolvimento, com o objetivo de avançar-se nos principais desafios de implementar uma estratégia internacional sobre o tema, mantendo estreita coordenação entre as três grandes instituições afetas ao tema de financiamento ao desenvolvimento, originalmente previstas em Bretton Woods – FMI, Banco Mundial e OMC.

Em 2002, realizou-se, em Monterrey, México, a primeira Conferência Internacional sobre Financiamento ao Desenvolvimento. Nessa oportunidade, os mais de 180 países presentes adotaram o Consenso de Monterrey, o qual reitera a urgente necessidade de financiamento pelos países menos desenvolvidos para atingirem metas de desenvolvimento, tais como a erradicação da pobreza, o crescimento econômico e a inserção

[2] Resolução GA nº: A/RES/52/179.

no mercado global, metas também expressas na Declaração do Milênio, em que se estabeleceram as Metas de Desenvolvimento do Milênio.

No Consenso de Monterrey, a comunidade internacional se compromete com seis linhas de ações complementares de financiamento ao desenvolvimento, quais sejam: i) mobilizar recursos financeiros domésticos, ii) atrair investimentos estrangeiros diretos, iii) utilizar o comércio como motor para o desenvolvimento, iv) aumentar a cooperação técnica e financeira internacional, v) empréstimos internacionais e vi) apoiar o gerenciamento sistêmico coerente dos sistemas monetários, financeiros e comerciais internacionais.

Em 2008, realizou-se, em Doha, Catar, a segunda Conferência Internacional sobre Financiamento ao Desenvolvimento. Nessa oportunidade, reiterou-se o Consenso de Monterrey e foram elogiadas as diversas iniciativas concretas adotadas desde então, que resultaram no aumento substancial dos fluxos de recursos públicos e privados e, consequentemente, em crescimento econômico da maior parte dos países em desenvolvimento e na redução nos níveis globais de pobreza.

A demanda dos países de realizar a Conferência de Doha se justifica pelo contexto internacional bastante conturbado que se observara desde 2007. Assim, o principal objetivo da Conferência de Doha era, sim, reiterar a importância das ações internacionais sobre o financiamento ao desenvolvimento, mesmo em meio à crise financeira internacional, o impasse nas negociações comerciais e outras questões de relevância global, como segurança internacional.

De fato, as motivações que levaram os países em desenvolvimento a enfatizarem a necessidade de não interromperem-se as ações internacionais de financiamento ao desenvolvimento pareciam estar corretas. Com o advento da crise financeira internacional, observada mais severamente a partir do final de 2008, não apenas países em desenvolvimento, mas principalmente países desenvolvidos tiveram suas economias duramente atingidas. Com isso, observaram-se reduções drásticas nos fluxos internacionais financeiros, de comércio e investimentos, que inegavelmente consistiam em fonte de financiamento das ações de desenvolvimento, principalmente dos países menos desenvolvidos.

2. Principais Fontes de Financiamento ao Desenvolvimento

2.1 Recursos Financeiros Domésticos

A mobilização de recursos financeiros domésticos é a fonte mais relevante, historicamente, para viabilizar e implementar projetos nacionais de desenvolvimento. Pesquisa realizada em 2004 aponta que, no acumulado histórico, 70% dos investimentos em infraestrutura nos países em desenvolvimento foram financiados pelo setor público, enquanto 22% pelo setor privado[3].

Sendo assim, a mobilização de recursos financeiros domésticos para fins de desenvolvimento devem passar primordialmente por duas questões: i) fortalecimento e eficiência do setor público, com o intuito de melhor direcionar recursos para projetos de crescimento socioeconômico, e ii) estabelecimento de condições favoráveis à iniciativa privada, que tem papel relevante não só no sustento do ciclo de crescimento econômico, como também como agente financiador desse processo.

No que diz respeito às ações orientadas ao setor público, o consenso internacional aponta como importantes a adoção de políticas macroeconômicas orientadas à redução da inflação e sua estabilidade, aptas a sustentar altos graus de crescimento econômico e empregabilidade. Os governos nacionais devem estar preparados para a adoção de políticas anticíclicas, que preservem a estabilidade econômica e financeira, mesmo em tempos de crise. Também é altamente recomendado um portfólio robusto de investimentos públicos, embasados no princípio da responsabilidade fiscal, que possam gerar as infraestruturas necessárias para manutenção do crescimento econômico.

O melhoramento dos processos de alocação e orçamento público é chave para o bom resultado das políticas macroeconômicas e da mobilização de recursos domésticos. O uso eficiente da arrecadação de impostos depende, por sua vez, de sistemas modernizados de coleta de impostos e do combate à evasão fiscal.

De igual modo a regulação do sistema financeiro nacional é relevante no aumento da poupança doméstica e no uso destas para projetos de desenvolvimento. Nesse contexto, ganha força, também,

[3] Oxford Analytica, "Developing World Seeks Infrastructure", 2004.

a implementação de mecanismos regulatórios e de supervisão, que aumentem a transparência e regularidade do setor financeiro, assim como o desenvolvimento do mercado doméstico de capitais. O poder público deve resguardar uma infraestrutura financeira saudável, que estimule opções de microcrédito, que sejam acessíveis ao maior número possível de atores econômicos, incluindo micro, pequenos e médios empresários.

A intensa participação do setor privado em uma economia é o consumador do processo de desenvolvimento desse país. Empresas e indústrias são protagonistas na geração de riquezas e inovação, e na inclusão da população em postos de trabalho, o que tem um papel sustentável no longo prazo na erradicação da pobreza. Nesse contexto, a segurança jurídica, garantida por meio da implementação de arcabouços jurídicos estimulantes à iniciativa privada, é fundamental para o estabelecimento de um setor privado sólido.

O Papel dos Bancos de Desenvolvimento

Cabe-se ressaltar aqui o importante papel dos bancos de desenvolvimento, na indução do processo desenvolvimentista de países e regiões. Essas instituições podem reparar provisoriamente lacunas existentes no gerenciamento de recursos públicos e/ou no ambiente de negócios, assim como catalisar outras transações menos facilitadas em um contexto privado.

Assim, bancos de desenvolvimento podem tornar os mercados financeiros mais inclusivos e criar um mercado de crédito de longo prazo, o qual é essencial para projetos de infraestrutura, tais como: saneamento básico, redes de esgoto e água potável, geração e fornecimento energético, rodovias e ferrovias, dentre outros. Estimativas do Banco Mundial apontaram que países em desenvolvimento demandariam, em média, entre 7 e 9% de seu PIB/ano para investimentos e manutenção de projetos básicos de infraestrutura[4].

Bancos de desenvolvimento também são relevantes no estabelecimento de um ambiente de negócios favorável. Em primeiro lugar, essas instituições podem promover e apoiar a criação e o desenvolvimento

[4] *World Bank, Comprehensive Development Framework* (CDF) Progress Report 2005 "Enabling Country Capacity to Achieve Results", 2005.

de micro, pequenas e médias empresas, que normalmente encontram dificuldade de captação de recursos no mercado privado. Ademais, recursos financeiros privados tendem a reagir pró-ciclicamente em situações de crise ou recessões, o que também valoriza o papel dos bancos de desenvolvimento a adotarem programas anticíclicos para sustentar o crescimento econômico.

2.2 Investimento Estrangeiro Direto

Grande parte dos países em desenvolvimento, principalmente os de menor renda, não consegue buscar financiamento para seus projetos de desenvolvimento em suas finanças públicas – seja na administração direta ou na indireta (ex. bancos de desenvolvimento). É nesse contexto que ganha força o papel dos investimentos estrangeiros diretos como fonte de financiamento.

Os investimentos estrangeiros diretos devem se estabelecer como uma via de mão dupla. Por um lado, investidores estão em busca de oportunidades lucrativas em outros países, que podem ser de recuperar os custos fixos associados às mudanças tecnológicas, capturar parcela do mercado de destino ou participar do processo de abertura dos oligopólios nacionais. Por outro lado, devem, também, existir contrapartidas concretas em prol do desenvolvimento das regiões e países para o qual se dirigiu o fluxo de investimento estrangeiro. Para tal, é necessário que o país de destino desses investimentos apresente um marco regulatório e um arcabouço jurídico tanto atrativo para os investidores, quanto orientado a gerar benefícios locais.

Ademais dos aspectos de segurança jurídica e institucional e estabilidade econômica, os países que anseiam receber investimentos estrangeiros diretos devem congregar outros fatores, tais como i) mercado consumidor robusto, ii) fácil acesso a terceiros mercados, em nível nacional, iii) recursos humanos qualificados e iv) estrutura logística e energética eficiente (em nível local).

Investimentos estrangeiros diretos se traduzem em impactos positivos para o desenvolvimento à medida que estimula a transferência de tecnologia e boas práticas corporativas, promove o adensamento de cadeias produtivas relacionadas ao bem final a ser produzido, gera empregos, e assim, movimenta a economia localmente.

2.3 Comércio Exterior

O comércio exterior é outra importante fonte de recursos apta a financiar ações de desenvolvimento. Estudo do Banco Mundial afirmou que a eliminação de barreiras ao comércio poderia aumentar o PIB mundial em US$ 2,8 trilhões e tirar 320 milhões de pessoas da pobreza[5].

Nesse sentido, o uso indiscriminado de barreiras técnicas ao comércio, principalmente nas áreas sanitária, fitossanitária e socioambiental, vem prejudicando o acesso de países em desenvolvimento que, em sua maioria, são exportadores de produtos básicos aos grandes importadores mundiais. Com isso, os benefícios da liberalização e globalização comerciais não são traduzidos em desenvolvimento aos países que mais necessitam. Assim, as negociações da Rodada Doha, também chamada de "rodada para o desenvolvimento", são de fundamental importância para garantir o acesso de países em desenvolvimento ao mercado internacional.

Nesse contexto, os mecanismos de integração regional têm papel relevante para países em desenvolvimento. As disciplinas multilaterais do comércio preveem possibilidades de arranjos regionais, tais como uniões aduaneiras e áreas de livre comércio, que possibilitam ganho de competitividade e escala, para uma melhor inserção no mercado global.

3. Cases Brasileiros

Nesta década, o Brasil experimentou, com êxito, programas de desenvolvimento financiados por meio da mobilização de recursos domésticos.

3.1 Desenvolvimento de Infraestrutura

O primeiro exemplo é o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que prevê aplicar em quatro anos (2007-2010) um total de investimentos em infraestrutura da ordem de R$ 503,9 bilhões, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. A expansão do investimento em infraestrutura é condição fundamental para

[5] The World Bank (2002). Global Economic Prospects and the Developing Countries: 2002 (p. 176).

a aceleração do desenvolvimento, fazendo com que os países superem os entraves da economia e estimulem o aumento da produtividade e a diminuição das desigualdades regionais e sociais.

As medidas econômicas para o crescimento econômico do país, no âmbito do PAC, abrangem: melhoria do ambiente de investimento, desoneração e administração tributária, medidas fiscais de longo prazo e, com grande peso, o estímulo ao crédito e ao financiamento.

Assim, foram adotadas medidas em prol da expansão do volume de crédito, com linhas de financiamento de longo prazo, em condições mais favoráveis, tendo como protagonistas bancos de desenvolvimento, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Caixa Econômica Federal (CEF). Exemplos dessas medidas são: i) concessão pela União de crédito à CEF para aplicação em saneamento e habitação e ii) a redução dos Spreads do BNDES para infraestrutura, logística e desenvolvimento urbano.

Dentre essas medidas, está também a criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS), que terá um relevante papel indutor de investimentos na infraestrutura do Brasil, gerando novos postos de trabalho e, consequentemente, retroalimentando o próprio FGTS com novos depósitos, além de dinamizar a economia como um todo. As previsões da equipe econômica do Governo Federal é que os R$ 5 bilhões[6] inicialmente investidos pelo (FI-FGTS), mais R$ 12 bilhões estimados para o futuro, impulsionem outros R$ 56 bilhões em investimentos privados nas obras de infraestrutura do País.

3.2 Desenvolvimento Social

De igual maneira, o Programa Bolsa Família, implementado desde 2003 com abrangência de 11 milhões de famílias, é um programa de transferência direta de renda, promovido com recursos domésticos, que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R$ 70 a R$ 140) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R$ 70).

---

[6] Média da Cotação do Dólar Comercial em maio de 2010: R$ 1,813/US$.

O Programa pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza, quais sejam: i) promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família, ii) o reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades previstas em lei, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações e iii) coordenação de programas complementares (tais como alfabetização e fornecimento de registro civil), que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

3.3 Desenvolvimento do Comércio Exterior

O Governo brasileiro oferece, também, mecanismos de apoio financeiro às exportações brasileiras a custos compatíveis com os praticados no mercado internacional, visando ao aumento da competitividade internacional da produção brasileira de bens e serviços e ao crescente estímulo à atuação de empresas brasileiras, sobretudo, na África e na América do Sul, ampliando o comércio entre países em desenvolvimento. Os principais programas inseridos nesse contexto são descritos a seguir.

3.3.1 Programa de Financiamento às Exportações – PROEX

O Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) é um programa do Governo Federal que financia exportações brasileiras de bens e serviços com juros equivalentes aos praticados no mercado internacional. O programa financia diretamente o exportador brasileiro (*supplier's credit*) ou o importador estrangeiro (*buyer's credit*) com recursos do Tesouro Nacional.

Há duas modalidades de incentivo: financiamento (pré e pós-embarque) e equalização:

PROEX Financiamento:

O PROEX Financiamento à Produção Exportável (Pré-Embarque) financia a produção destinada à exportação de bens e serviços de empresas

brasileiras exportadoras com faturamento bruto anual de até R$ 60 milhões. O percentual máximo admitido para fins de financiamento é de 100% do valor da exportação e a taxa de juros é equivalente às praticadas no mercado internacional. O prazo de financiamento é de até 180 dias contados a partir do desembolso do financiamento.

O PROEX Financiamento Pós-Embarque financia diretamente as exportações de bens e serviços de empresas brasileiras exportadoras com faturamento bruto anual de até R$ 600 milhões. O percentual máximo para fins de financiamento é de até 100% do valor exportado para os financiamentos com prazo até dois anos, já quando o prazo supera os dois anos, o valor financiado fica limitado a 85% do valor da exportação. A taxa de juros é equivalente às praticadas no mercado internacional.

PROEX Equalização de Taxas de Juros:

Nessa modalidade, o exportador financia suas exportações com recursos obtidos no mercado financeiro e o PROEX arca com parte dos juros da operação de forma a torná-los compatíveis (equalizá-los) com os praticados internacionalmente. O percentual equalizável pode chegar a até 85% do valor da exportação, sendo que as taxas máximas de equalização são estabelecidas pelo Banco Central do Brasil e revistas periodicamente. Nesta modalidade, os beneficiários da equalização são os bancos, no país e no exterior, financiadores da exportação brasileira.

Vale destacar que em 2009, o PROEX Financiamento e Equalização alavancaram o total de US$ 4,30 bilhões de exportação, beneficiando, respectivamente, 400 e 42 exportadores. Por sua vez, nos primeiros quatro meses de 2010, o valor de exportação alavancado pelo programa foi de US$ 697,6 milhões.

3.3.2 BNDES EXIM

O BNDES tem incentivado a área de comércio exterior com custos e prazos diferenciados, proporcionando o aumento da competitividade internacional da produção brasileira de bens e serviços de maior valor agregado em outros mercados.

O BNDES EXIM é composto pelas Linhas Pré-embarque e Pós-embarque. As Linhas Pré-Embarque fornecem recursos em

prazos adequados ao ciclo de produção da empresa que irá exportar, destinados à compra de matéria-prima e ao pagamento de mão de obra para a produção dos bens a serem exportados.

Por sua vez, a Linha Pós-embarque destina-se ao apoio à comercialização, no exterior, de bens constantes na relação de produtos financiáveis e/ou de serviços brasileiros, através das modalidades *supplier's credit* e *buyer's credit*.

Em 2009, o desembolso do BNDES destinado ao apoio à exportação foi de US$ 8,30 bilhões, enquanto que, em 2008, foi de US$ 6,59.

3.3.3 Fundo de Garantia à Exportação

O Fundo de Garantia à Exportação (FGE) é um fundo vinculado ao Ministério da Fazenda, que tem como finalidade prover os recursos financeiros à cobertura das garantias prestadas pela União nas operações de Seguro de Crédito à Exportação (SCE), que garante ao exportador o direito à indenização caso ocorram perdas decorrentes do não recebimento do crédito concedido ao importador.

O SCE, que é operado exclusivamente pela Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação S.A (SBCE), oferece cobertura contra os riscos comerciais, políticos e extraordinários a que estão sujeitas as transações econômicas e financeiras vinculadas a operações de crédito à exportação. Ressalta-se ainda que o SCE facilita o acesso a créditos – como os concedidos ao amparo do PROEX ou do BNDES-EXIM –, já que as apólices de seguro de crédito à exportação emitidas pela SBCE são utilizadas também como garantia para financiamentos à exportação.

3.4 Desenvolvimento Regional Sustentável

O governo brasileiro implantou, em 1967, a Zona Franca de Manaus (ZFM), que é um modelo de desenvolvimento regional cuja finalidade é criar uma base econômica na Amazônia Ocidental, região menos acessível e habitada no país, e promover a integração dela ao restante do País, como forma de diminuir as disparidades regionais e de garantir a soberania nacional sobre as suas fronteiras territoriais.

Esse modelo exemplifica a importância da ação conjugada entre o poder público e a iniciativa privada. A ZFM é sustentada por um

arcabouço legislativo de concessões e suspensões tributárias orientadas às indústrias de alto teor tecnológico, atraindo, assim, investimento estrangeiro direto para a região.

A base desse modelo é o Polo Industrial de Manaus, que atualmente conta com mais de 600 empresas instaladas, que faturaram mais de US$ 30,1 bilhões, em 2008, e geram mais de 100 mil empregos diretos e mais de 400 mil indiretos na região. O Polo reúne indústrias nacionais e multinacionais com alto grau de competitividade, capazes de atender ao mercado nacional e ajudar o Brasil a ampliar a sua inserção no mercado internacional. Os principais segmentos industriais instalados em Manaus são: eletroeletrônicos, bens de informática, motocicletas, termoplástico, químico, metalúrgico, mecânico e produtos descartáveis (isqueiros, canetas, barbeadores).

Uma importante externalidade positiva advinda com o modelo ZFM é a preservação ambiental da região. Estudo multi-institucional de 2008 mostrou a influência do Polo Industrial de Manaus na preservação da Floresta Amazônica[7], uma vez que são oferecidas alternativas econômicas mais atraentes às ações ilegais de desmatamento. Segundo esse estudo, entre os anos 2000 e 2006, o Polo contribuiu com a redução de cerca de 77% do desmatamento no Estado do Amazonas.

4. Conclusão

O tema de financiamento ao desenvolvimento é chave para os desafios enfrentados pelos países em desenvolvimento. Muitas são as melhorias econômicas e sociais que esses países demandam para avançarem em seus processos de industrialização, inserção no mercado mundial e erradicação da pobreza.

Face ao exposto, reitera-se o fundamental papel do poder público nesse processo, como protagonista em reformas sistêmicas, em benefício da melhor arrecadação e gestão de recursos públicos, assim como indutor das ações privadas que trazem dinamicidade à economia. Nesse contexto, insere-se a necessidade de evolução dos mercados financeiros, com ênfase em mecanismos de financiamento, tais como crédito de longo prazo e produtos customizados para microcrédito.

---

[7] IPEA. Impacto virtuoso do Polo Industrial de Manaus sobre a proteção da floresta amazônica: discurso ou fato?, 2008.

Justifica-se, portanto, o relevante papel dos bancos especializados para o financiamento de projetos de desenvolvimento econômico, industrial e social. Essas instituições podem oferecer apoio e garantia aos bancos domésticos, além de desempenharem funções de organização do mercado, criação de nichos mercados e fornecerem expertise para permitir que os bancos domésticos introduzam inovações financeiras benéficas à economia dos países em desenvolvimento.

Registra-se o fato de alguns países em desenvolvimento não disporem de poupança ou recursos internos nos níveis demandados para financiar a totalidade de seus projetos de desenvolvimento. Assim, encoraja-se ações conjugadas de esforços públicos e privados, nacionais e internacionais, para esse fim. Os fluxos de recursos externos que se configuram como alternativas de financiamento ao desenvolvimento são os investimentos estrangeiros diretos, empréstimos, doações ou trocas comerciais (quando há superávit em conta corrente).

Por fim, reitera-se a necessidade de cooperação multilateral em prol da estabilidade do sistema econômico internacional. Com o advento da globalização, a interdependência econômica entre países se acentua, trazendo consigo vantagens e desvantagens, estas principalmente observadas em tempos de crise. É interesse da comunidade internacional que as demandas nacionais estejam aquecidas e que as negociações comerciais avancem, o que beneficia o comércio internacional. Adicionalmente, também é de fundamental importância o avanço nas disciplinas internacionais sobre investimentos e transações financeiras, o que privilegiaria o livre fluxo internacional de investimentos.

Perspectives on Africa's Integration: Progress and Prospects

J. M. Biswaro

An over view

Integration both as study and concept has, of late, attracted different social scientists, scholars, policy-makers, decision-makers, etc, as a new area of inquiry. Its theoretical foundation has been varied as defining the concept itself. Perhaps the difficulties of definition were memorably summed up by Donald Puchala (1972) who compared the quest for a definition of integration to blind man being confronted with the task of defining an elephant. However, its theoretical and conceptual foundations of conventional approaches date back to three important schools of economic and political thought, namely: neo-classical, Marxist and development economics.

Although the theoretical and conceptual definition of integration is beyond the scope of this paper, for the purpose of our discussions we conceive integration as both a process and an end state whereby an intergovernmental organization (IGO) by two or more countries pool their resources together with a view of creating a larger and a more open economy expected to benefit member countries. Basically, this process can take any of the following forms: Preferential Trade Agreement (PTA); Free Trade Area (FTA); Customs Union (CU); Common Market (CM); Monetary Union (MU) and Political Union (PU).

In a nutshell, one can argue that the integration theories are both diverse and controversial in orientation. A broad classification has therefore been attempted that groups these theories into what Pentland, Mattli, Brown and others have classified as political science approaches to regional integration. These include; federalist, functionalist, neo-functionalist etc. (Morgan, p. 1987). It is against this backdrop, we embark on interrogating the African integration experience.

For different reasons, many countries worldwide have resorted to regional integration as new fashion in town. Africa has been no exception. In fact, the majority of African countries are members of one or more regional or sub-regional arrangements that seek to promote economic coordination, cooperation or integration among member states concerned. The various African regional economic blocs, and indeed the individual countries that comprise their membership, are at varying stages of development and implementation of their regional arrangements. The blocs' scope covers different socio-economic, developmental and political considerations, including the promotion of intra-regional trade, socio-economic policy coordination, and management or development of shared physical infrastructure and environment. Other African regional arrangements also cover issues of common interests in the area of public governance, peace and security, among other socio-economic and political dimensions.

Some of the many African sub-regional arrangements have a long history of existence, dating back to the pre-independence era which has been punctuated by occasional stagnations or reversals in a few cases, and only modest achievements at best in others. Several African countries have only recently rekindled their interest in economic integration, but for different reasons from the initial decolonization agenda and the desire to overcome the colonially imposed artificial boundaries. They have been inspired by the success of integration efforts in Europe and the Americas. They also need post independence economic integration to gain bargaining power and survive economically against the threat of marginalization in the globalization process. Countries in the region have also pursued regional integration in the context of South-South cooperation which was necessitated partly by the declining terms of trade and disappointment with the rejection of the New International Economic Order (NIEO) proposal in the 1970s-80s. However, in order

to translate the dreams about economic integration into reality, Africa's perceptions, approach and pace in this area will need to shift towards more pragmatism and meticulous implementation of the agreed agenda. It should be tackled in a way that can effectively address the challenges encountered in the process of regional integration.

In this respect, this paper seeks to delineate the genesis of Africa's cooperation and integration within the context of Pan-Africanism and focuses on its evolution, achievements, lessons, challenges and the prospects of this process in the continent. Some recommendations are also made to this effect. Apart from the African Union, the continent has various regional economic communities in all the five cardinal parts of the continent namely; Eastern Africa, Central Africa, Southern Africa, Northern Africa and West Africa. As a sequel to the Lagos Plan of Action (1980) and Abuja Treaty (1991), several regional arrangements on policy coordination, cooperation or integration have been initiated, re-invigorated or re-aligned to continental aspiration in the above mentioned sub-regional blocs. The seven AU recognized Regional Economic Communities are: the East African Community(EAC); Southern African Development Plan (SADC); Economic Community of West African States(ECOWAS); Union of Maghreb (UMA); Economic Community of Central African States (ECAS); Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA); Inter- Governmental Development Authority (IGAD) and CEN-SAD .

Pan-Africanism: from Chalton Town Hall, Manchester, to Africa Hall, Addis Ababa

It needs to be recalled that, the current quest for a United States of Africa has its roots in Pan-Africanism. While the origins of Pan-Africanism are not clear, what is not in doubt is that the ideology represented a reaction against the anti African racism that marked the campaign for the abolition of the trans Atlantic slave trade. Before that, Pan-African feeling first became articulated in the New World during the 18th Century, starting from the Declaration of American Independence in 1776. It also found expression as well in resistance to European intrusion in Africa (Wodajo, 1964). Pan-Africanism became popular after the first Pan-African Congress that was held in London in 1900 and initiated by the African West Indian

barrister Henry Sylvester Williams. However the concretization of the idea for United States of Africa can be found in Marcus Garvey's poetry of 1924. As a discursive challenge to the marginalization of Africa, Pan-Africanism emerged as a sense of African self-renewal and self-affirmation to work toward African reconstruction. It was a challenge encompassing politics, economics, and culture (K.I. Simala, 2009). As a philosophy and movement, Pan-Africanism has since then undergone transformation in various historical epochs.

The 1900 Congress was followed by a series of similar Congresses the climax of which was the one held in Manchester, England in 1945. This Congress was organized by Dr. Du Bois. It was attended for the first time, by various African students and intellectuals the likes of Dr. Kwame Nkrumah, Jomo Kenyatta etc. The significance of this Congress was that for the first time, the delegates addressed the question of decolonization. Some of the delegates when returned to Africa, they joined the nationalist movements in their respective countries and regions. It was out of such struggle that Nkrumah led Ghana to independence in 1957. Upon its independence, Nkrumah declared that Africa must unite. In this connection, the Organization of African Unity (OAU) was founded in Addis Ababa, Ethiopia on 25th May, 1963.

The establishment of the OAU was a culmination of several attempts, both inside and outside Africa, aimed at forging a continental unity and solidarity. Needless to say, this was an era characterized by the cold war, colonialism and so forth. The very inception of such a continental organization was therefore, a significant achievement. The founding fathers were conscious of these prevailing material conditions, thus the objectives and principles of the new organization reflected the challenges of the era (Biswaro, 2005). The objectives of the OAU included: Promotion of continental unity; Co-ordination of efforts to improve the life of the African people; Decolonization; Defense of African sovereignty; and promotion of international cooperation.

Briefly, in terms of performance, the OAU succeeded in, among other things; liberating the continent from the shackles of colonialism and racism, settling various conflicts, and strengthening their collective bargaining capacity within the international system taking into consideration that African states had emerged from colonial rule but confronted with a hostile international political and economic

environment, especially, the cold war. The coordination and harmonization of policies in this regard, provided the fragile new African states with the sense of collective security. Above all, it remained a respected African united bloc in the international community that survived for over three decades. However, the OAU did not fare well in the socio-economic development particularly, poverty alleviation, food security, corruption, infrastructure, management of public resources, human rights etc. As a result, some of its leaders like Idd Amin, Mobutu, Mathias Nguema, etc. were tolerated despite their violation of human rights and corruption in their countries (Biswaro, 2005).

The decade of the 1990s witnessed new developments marking a major turning point in the world in general and African history in particular. The world saw inter alia; the disintegration of the communist bloc under then Soviet Union as well as the globalization phenomenon. All these developments have had serious impact on Africa's political and socio-economic development. The continent had to take necessary steps to respond to these changes. One of them was the signing of the historic Abuja Treaty in June 1991 creating the African Economic Community (AEC), which formally came into force in May 1994. The Abuja Treaty provided for, among other things; the establishment of a Pan-African Parliament (PAP). Furthermore, in May 1994, apartheid ended in South Africa, bringing an end to the OAU's stated claim of liberating the continent from the yoke of colonialism and apartheid. The 1990s also witnessed the flowering of democracy across the continent. By the end of the 1990s, multi-party elections took place in more than 30 countries in Africa (A.A. Gordon and D.L. Gordon, 2001). By the late 1990s, 'African Renaissance' had become the buzzword for the emerging generation of African leaders, the 'new Pan-Africanists'. They started using the term as a way of comparing the 'Old Africa' with the 'New Africa' in order to chart the path to a future of genuine continental change.

The creation of the African Union (AU) can thus, be considered as the third phase of Pan-Africanism's institutionalization. The AU came into existence in Durban, South Africa in July 2002. It was supposed to usher Africa into a new era of continental integration, leading to a deeper unity and a resolution of its problems. The evolution of the AU from the OAU was therefore timely and visionary. As observed above, the OAU had somehow failed to live up to its norms and principles.

Africa, at the time of the demise of the OAU, was a continent that was virtually imploding owing to the pressures like endless conflicts, poverty, underdevelopment and public health crises like malaria, tuberculosis and HIV/AIDS. The organization had not, to a large extent, lived up to its original ideals of promoting peace and security and development in Africa. The AU has therefore emerged as a home grown initiative to put the destine of the continent into the hands of the African people. To what extent it will achieve this objective, remains to be seen.

Evolution

At its Thirty-Fifth Ordinary Session held in Algiers, Algeria, from 12 to 14 July, 1999, then OAU Heads of State and Government agreed to meet in a 4th Extra-Ordinary Session in the Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya. The extra-ordinary summit was to deliberate on the ways and means of strengthening the Continental Organization so that it could be more effective in keeping pace with the political and socio-economic developments taking place within and outside the continent. Accordingly, the Fourth Extra-Ordinary Session of the Assembly was convened in Sirte, in the Great Jamahiriya, from 8-9 September, 1999 (The Sirte Decl. 1999). By the Sirte Declaration adopted on September 9, 1999, the Summit decided, inter alia, to:

(i) Establish an African Union in conformity with the ultimate objectives of the OAU Charter and the provisions of the Treaty Establishing the African Economic Community (AEC);

(ii) Accelerate the process of implementing the Treaty Establishing the AEC and in particular:

(a) shorten the implementation periods set out in the Abuja Treaty;

(b) ensure speedy establishment of all the institutions provided for in the Abuja Treaty such as the African Central Bank, the African Monetary Union, the African Court of Justice and the Pan-African Parliament; and

(c) strengthen and consolidate the Regional Economic Communities (RECs) as the pillars for achieving the objectives of the AEC and realising the envisaged Union.

Based on the above core aspects of the Sirte Declaration, the Heads of State and Government mandated the Council of Ministers to take the necessary measures to ensure its implementation and, in particular, to prepare the constitutive legal text of the Union, taking into account the OAU Charter and the Treaty Establishing the AEC. The Summit also requested the Secretary General, as a matter of priority, to take all the necessary measures to follow up on implementation of those decisions. The Council was further requested to submit its Report to the Thirty-Sixth Ordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government to be held in Lomé, Togo, July 2000.

As part of the Sirte Declaration implementation process, the then OAU Secretary General, Dr. Salim A. Salim, convened in Addis Ababa, Ethiopia, a meeting of legal experts, ambassadors and parliamentarians from 17 to 21, April 2000 to consider a Draft Treaty, on the establishment of the African Union; and a Draft Protocol to the Treaty establishing the African Economic Community relating to the Pan-African Parliament.

In his opening statement, the Secretary-General remarked among other things, that the Sirte Declaration was a collective commitment by the Heads of State and Government for reinvigorating the quest for attaining the vision espoused by the Founding Fathers of the OAU in forging closer unity among African countries. On the purpose of the meeting, it was stated that the session aimed at contributing towards the preparation of the legal instruments that would enable realization of the spirit and content of the Sirte Declaration. Dr. Salim underscored the fact that although the leaders had not adumbrated the specific form, model or models that the proposed African Union and Pan-African Parliament should assume, they had emphatically underlined that the proposed Union should take the continent a major step forward from where it was, and that it should be provided with sufficient powers and authority to be able to act with vigor and dynamism in pursuing its collective interest and in advancing the national endeavors of Member States. Similarly, the proposed Pan-African Parliament needed to be adequately empowered to represent, articulate and pursue the collective desires and concerns of the peoples of the continent and in consolidating African Unity, and not simply be a rubber stamp mechanism.

The Secretary-General underscored five important issues. First, the spirit of Sirte was to transcend the existing structures for cooperation

and integration by creating a new institutional framework that evolved from those existing bodies but of a superior form, without duplicating other institutions albeit with different nomenclature. Secondly, the Sirte Declaration constituted a unique and significant opportunity in the history of the Continent, which received the support of ordinary men and women from different parts of the continent. Thirdly, the urgency underlying the Declaration and the need to work speedily and resolutely so that the final texts for the African Union and the Pan-African Parliament could be submitted to the Summit in July, 2000. Fourthly, the importance of learning from the experience of other regions of the world such as the European Union (EU). Finally, the commitment of the General Secretariat to ensure that the responsibilities entrusted to it were carried out in a manner consistent with the spirit and urgency of the decisions taken by the leaders in Sirte (Salim, A. S. Addis Ababa April 17, 2000). This first meeting of legal experts and parliamentarians, was followed by a series of similar sessions culminating in a report which was submitted to the 72nd Ordinary Session of the Council that took place in Lomé, Togo in July 2000.

The Lome Summit

The Seventy-Second Ordinary Session of the OAU Council of Ministers was held in Lomé, Togo, from 4 to 8 July 2000. The Council was followed by the 36th OAU Summit at the same venue. In his Report to the 72nd session of Council, the then OAU Secretary General Dr. Salim A. Salim indicated that since the 71st Ordinary Session of the Council of Ministers, a number of developments had taken place towards establishment of the African Union and Pan African Parliament. Two meetings of Legal Experts and Pan-African Parliamentarians had been held, prior to the convening of the Ministerial Conference in Tripoli, Libya (Biswaro, op.cit., 2005).

The Report of the Ministerial Conference on the Establishment of the African Union and the Pan-African Parliament as well as the annexes thereto, namely: the Draft Constitutive Act of the African Union and the Draft Protocol to the Treaty Establishing the African Economic Community relating to the Pan-African Parliament were, therefore, submitted to the 72nd Ordinary Session of the Council of Ministers for

consideration, adoption and appropriate recommendation to the 36th Assembly of Heads of State and Government (CM/2162 [LXXII]).

Since this document had been circulated before the Lomé Council of Ministers and that they were almost the same Ministers who had attended the Tripoli Ministerial Conference and agreed upon the Draft as presented by the Working Group chaired by Mali; the new draft did not generate acrimonious debate. However, some delegations did raise substantive issues which had been overlooked by the drafters. A case in point was an issue raised by the Tanzanian delegation on the transition period and devolution of the assets and liabilities of the OAU. This Article which became Article 33 was accepted on Tanzania's formulation (Constitutive Act).

Another Article on which Tanzania intervened and was consequently amended was Art. 4 (h) and (j) on the circumstances under which intervention could be made and sought. Tanzania, supported by South Africa argued that these circumstances should be spelt out clearly rather than being automatic. The august Assembly accepted the amendments.

In a nutshell, the Draft Constitutive Act was finalized and submitted to the Thirty-Sixth Ordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government for adoption, in July 2000, Lomé, Togo. At the close of the session, on July 12, 2000, after formal adoption of the Constitutive Act on July 11, 2000, the following twenty seven (27) Member States, represented by their Heads of State and Government or Other Plenipotentiaries, signed the AU Constitutive Act as per the table below:

1. Algeria	12/07/00
2. Benin	12/07/00
3. Burkina Faso	12/07/00
4. Burundi	12/07/00
5. Central African Republic	12/07/00
6. The Chad	12/07/00
7. The Comoros	12/07/00

8. Djibouti	12/07/00
9. Equatorial Guinea	12/07/00
10. Ethiopia	12/07/00
11. Gabon	12/07/00
12. The Gambia	12/07/00
13. Ghana	12/07/00
14. Guinea Bissau	12/07/00
15. Lesotho	12/07/00
16. Liberia	12/07/00
17. Libya	12/07/00
18. Madagascar	12/07/00
19. Malawi	12/07/00
20. Mali	12/07/00
21. Niger	12/07/00
22. Saharawi Arab Democratic Republic (SADR)	12/07/00
23. Senegal	12/07/00
24. Sierra Leone	12/07/00
25. The Sudan	12/07/00
26. Togo	12/07/00
27. Zambia	12/07/00

Source: AU Commission

In a bid to ensure the expeditious achievement of the objective of establishing the African Union, efforts were deployed immediately to encourage Member States to sign and ratify the Constitutive Act. All Member States who had not yet done so were reminded of their solemn commitment in Sirte and Lomé, and urged to sign the Constitutive Act.

To this end, the then Secretary-General, sent out individual letters to all Heads of State and Government of the Member States concerned. In addition to the written communication, during bilateral contacts with some leaders, the Secretary-General took the opportunity to remind them of the urgent need to have the Constitutive Act signed and ratified expeditiously. The then OAU Chairman, the late President Eyadema of Togo communicated with his peers on the same issue and also took initiatives aimed at achieving the rapid signing and ratification of the Constitutive Act.

The Fifth Extraordinary Summit was held in Libya from 1 to 2 March, 2001. At that Summit, the Secretary-General reported that since Lomé, a number of countries had signed the Constitutive Act. They were Botswana, the Comoros, Côte d'Ivoire, Egypt, Mauritius, Mozambique, Namibia, Nigeria, Rwanda, São Tomé and Principé, Seychelles, Somalia, South Africa, Tanzania, Tunisia, Uganda and Zimbabwe. Thus, as of February 26, 2001, the total number of countries which had signed the Constitutive Act stood at forty-four.

As per Article 28, the Constitutive Act requires ratification by a two-thirds majority of all Member States in order for it to enter into force. The minimum number of ratifications thus required is thirty six (36) out of the fifty-three (53) Member States of the Organization. As of February 26, 2001, twenty-one (21) of the signatories mentioned above had ratified the Act and deposited the instruments of ratification with the General Secretariat or formally informed the General Secretariat that they had ratified the Constitutive Act (EAHG/2(v):4). Those were: Burkina Faso, Burundi, Central African Republic, Chad, The Comoros, Djibouti, Equatorial Guinea, the Gambia, Liberia, Libya, Malawi, Mali, Niger, Saharawi Arab Democratic Republic, Senegal, Sierra Leone, Somalia, The Sudan, Togo, Tunisia and Zambia. Furthermore, a number of other countries which had signed the Constitutive Act indicated that they were in the process of ratifying it.

Indeed, the adoption of the Constitutive Act marked a turning point in the long process of strengthening African Unity and Solidarity, in the historical quest for an economically and politically integrated Continent. In view of the critical importance attached to this perception, the Fifth Extraordinary Summit held at Sirte, Libya, on 1 - 2 March, 2001, therefore, proclaimed the establishment of the African Union.

Nevertheless, the Constitutive Act had to wait until on 26 May 2001 when it entered into force. This was a few days before the Lusaka Summit in July 2001 that decided a one year transition period for transformation from the OAU to the AU. In its decision 160, the Summit directed the establishment of the four key organs of the Union, namely: The Assembly, The Executive Council, The Permanent Representative's Committee (PRC) and the Commission.

Indeed, it has been argued elsewhere (see Biswaro, op. cit., 2005; Mathews, op. cit., 2009), the transformation of the OAU into AU is not simply a case of removing the 'O' from the OAU, as some analysts have contended. In fact, this transformation represents a qualitative change in the evolution of intra-African cooperation and integration. It can be expected that this transition will impact positively on the living conditions of Africans, and in the long run lead to political and economic union of the continent. A critical examination of the Constitutive Act (CA), one notes similarities and dissimilarities.

Similarities and Dissimilarities between OAU/AEC and AU Treaties

From the above, it can be argued that, essentially, the Treaty of the African Union was, by and large, a merger between the OAU Charter of 1963 and the Abuja Treaty of 1991 establishing the AEC. Hon. Jakaya M. Kikwete, the then Minister for Foreign Affairs and International Cooperation of the United Republic of Tanzania, has correctly and eloquently argued that the AU Treaty had taken on board many of the basic provisions enshrined in the two treaties. Nonetheless, the goal of African Liberation which had been one of the main objectives of the OAU is not reflected in the Constitutive Act of the African Union primarily because this task has been successfully accomplished. Besides, the policy of the Non-Aligned Movement has also not been included in the Constitutive Act (Kikwete, J. M., Statement delivered at the University of Dar es salaam on AU:17).

However, there are certain important provisions, which are in the OAU Charter and the Abuja Treaty that have also been included in the AU Constitutive Act. Some of these provisions have been taken, word for word, from the two treaties and incorporated into the Constitutive

Act. For instance, the following provisions in the Constitutive Act of the African Union are taken from the OAU Charter:

(a) To achieve greater unity and solidarity between the African countries and the peoples of Africa; (Article II (1) of OAU Charter and Article 3(a) of the AU Constitutive Act;

(b) To defend the sovereignty, territorial integrity and independence of its Member States; (Article II (1) (c) of the OAU Charter and Article 3(b) of the AU Constitutive Act;

(c) To encourage international co-operation, taking due account of the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights; (Article II (1) (e) of the OAU Charter and Article 3(e) of the AU Constitutive Act;

(d) Sovereign equality and interdependence among Member States; (Article iii (1) of the OAU Charter and Article 4(a) of the AU Constitutive Act;

(e) Non-interference by any Member State in the internal affairs of another; (Article III (2) of the OAU Charter and Article 4(g) of the AU Constitutive Act; and

(f) Peaceful resolution of conflicts among Member States of the Union through such appropriate means as may be decided upon by the Assembly; (Article III (4) of the OAU Charter and Article 4(e) of AU Constitutive Act (Kikwete, ibid:7).

On the economic front, all the important provisions of the Treaty establishing the African Economic Community (AEC) have been included in the Constitutive Act of African Union. Indeed, many of these provisions have been incorporated in extenso. For instance:

(a) The African Parliament (Article 7(1) (c) of the AEC Treaty and (Article 5(1) (d) of the AU Constitutive Act;

(b) The Court of Justice (Article 7(1) (e) of the AEC Treaty and Article 5(1) (d) of the AU Constitutive Act;

(c) The Specialised Technical Committees (Article 7(1) (g) of the AEC Treaty and 5(1) (g) of the AU Constitutive Act; and

(d) The African Central Bank (Article 6(f) (iii) of the AEC Treaty and Article 19(a) of the AU Constitutive Act (Kikwete, ibid:9).

Moreover, the new Treaty and the two old treaties are similar in the sense that both have the Assembly of Heads of State and Government as the supreme organ in all matters of decision making. Furthermore, they are both similar in having the Council of Ministers as the organ, hierarchically next to the Assembly of the Heads of State and Government. The only difference with regard to these three treaties is the nomenclature used for the two institutions; otherwise, the institutions referred to are the same (Kikwete, ibid:9).

On the other hand, the African Union brings in new areas different from the OAU and the AEC. For example:

(i) Issues of Gender Equality, Respect for Democratic Principles, Human Rights and the Rule of Law and Good Governance: Articles 4(l) and 4(m);

(ii) The right of the Union to intervene in the internal affairs of a Member State in case of grave circumstances such as war crimes, genocide and crimes against humanity subject to the decision of the Assembly of the Union Article 4(h);

(iii) The right of member states to request intervention from the Union in order to restore peace and security Article 4(j);

(iv) Also Article 30 of the Treaty stresses that Governments that come to power through unconstitutional means shall not be allowed to participate in the activities of the Union; and

(v) On the economic front, the Treaty establishing two financial institutions does not exist in the AEC Treaty. These include the African Investment Bank and the African Monetary Fund (Kikwete, ibid:11).

From this perspective, one can argue that the AU is seeking to promote a paradigm shift in continental affairs. Unlike the OAU, it is endowed with right to intervene in the internal affairs of its member states in circumstances involving war crimes, crime against humanity and genocide (Constitutive Act, 2000:4 (h)). As noted earlier, the Constitutive Act also includes provisions for promoting and ensuring the rule of law, democratic governance and respect for human rights. Interestingly, article 30 explicitly forbids the unconstitutional change of government (AU, Constitutive Act, 2000). The AU's peace and security architecture includes innovative structures for peacemaking, peacekeeping and peace

building, such as the Peace and Security Council (PSC), the African Standby Force(ASF), the Continental Early Warning System (CEWS) and the Panel of the Wise.

In terms of governance and development, the AU has established the New Partnership for Africa's Development (NEPAD) program and its offshoot, the African Peer Review Mechanism (APRM). However, with the departure from the active political scene some of its outstanding pioneers, the likes of T. Mbeki and O. Obasanjo of South Africa and Nigeria respectively, and the various criticisms against, NEPAD seems to be losing momentum. The continental judicial framework is expressed in the form of the African Court of Justice and Human Rights. The AU's consultative mechanisms also include the Pan African Parliament (PAP), and the Economic, Social and Cultural Council (ECOSOCC).

From the foregoing it can be pointed out that by this transformation, the AU seeks to promote a more integrated and cooperative continent. Unlike its predecessor (OAU), and as correctly argued elsewhere, the AU, has the right and power to intervene in the internal affairs of its member states in grave circumstances, such as war crimes, genocide and crimes against humanity. It is tasked with ensuring respect for democratic principles, human rights, the rule of law and good governance. Since its inception, the AU has advocated the rejection of impunity, political assassination and acts of terrorism. The organization condemns and practically rejects unconstitutional changes of government. The AU has been conceived as an institution with a re-invigorated vision and mandate to improve the livelihood of the people of the continent.

The AU has challenged the notion that it is another 'talking shop'. Since its inauguration in July 2002, the establishment and operationalisation of the AU's institutions have moved along at a relatively rapid pace. The Peace and Security Council (PSC), which is the central to the AU's objectives, was inaugurated in May 2004. The establishment of the PSC was a recognition by the AU that without peace and security, there can be no economic development. The PSC is composed of 15 members and is complemented by other institutions such as the Continental Early Warning System, an African Standby Force (ASF) and a peace Special Fund. The AU also adopted a Non-Aggression and Common Defense Pact in 2005. Despite its limited resources, the AU is making a concerted effort to resolve the continent's conflicts. It has

taken the leading role in Darfur (Sudan), Somalia, Ivory Coast, Burundi and recently in the Comoros. It also played a key supportive role to the UN in the Democratic Republic of Congo. The deployment of the AU Mission in Sudan (AMIS) in June, 2004 demonstrated once again, the resolve of African leaders to tackle conflict situations on the continent.

The Pan-African Parliament was formally launched in 2004.Two hundred and two representatives from 36 member states were sworn in with an understanding that for the first five years span, PAP will not have full legislative powers, but, only consultative and advisory powers. The Parliament has a vital role to play in the implementation of the objectives and principles enshrined in the AU's Constitutive Act of 2000, particularly with regard to the protection of human rights, consolidation of democratic institution and good governance.

The creation of the African Peer Review Mechanism (APRM) in 2002 is another positive innovation. It will strive to encourage member states to ensure that their policies and practices conform to agreed norms, values, codes and standards. As we have argued before, despite the various criticisms against it, this is a home-grown and managed process that will assess the levels of democracy and political governance and management, corporate governance and socio-economic development of the continent (Biswaro, op.cit., 2005). It is a voluntary system and, to date several AU member states have agreed to subject themselves to review. The existence of the APRM is in a sense a manifestation of Pan-Africanism in action (AHG/235/2003).

In May 2004 the AU Commission provided a grand vision for the full integration of Africa in the short-term by 2007, in the medium-term by 2015, and in the long-term by 2030. It has also provided a detailed Plan of Action to speed up the integration of the continent. There are several policies that can contribute towards the fulfillment of this vision, including strengthening of the leadership role of the AU in promoting peace and security on the continent and building a greater capacity to respond rapidly and effectively in crisis situations in Africa (AU doc. on PSC). The AU needs to coordinate regional peace, security and development mechanisms through her current eight recognized Regional Economic Communities (RECs) namely: the Common Market of Eastern and Southern Africa (COMESA); the Community of Sahel-Saharan States (CEN-SAD); the East African

Community (EAC); the Economic Community of Central African States (ECCAS); the Economic Community of West African States (ECOWAS); the Inter-governmental Authority on Development (IGAD); the Southern African Development Community (SADC); and the Arab Maghreb Union (UMA). These are the AU's building blocks. Special attention should be paid to enhancing post-conflict re construction and addressing the needs of refugees and displaced persons. It is important to operationalize the AU's Common Defense and Security Policy as well as Specialized Technical Committees (STCs) as per Constitutive Act. This will deter the protagonist states from slipping back into conflicts. Optimism/doubting Thomases notwithstanding, there is no question that there is a long way to go before this AU's vision and mission are realized.

As an expression of renewed Pan-Africanism, there needs to be an increase in the support for the AU. The AU should work closely with all its member states to find innovative ways to mobilize resources for its key projects and programs. This would require popularizing the AU and making its vision widely shared. For example, it can mobilize the African people around this vision by celebrating Africa Day (25 May), AU Day (9 September) and African Integration Week (22-29 May) across the continent (Mathews, op.cit). The promotion of a cultural Pan-Africanism can be achieved through establishing Pan African Universities, centers of excellence, schools and other institutions, encouraging use of indigenous languages etc. Linked to this issue is the need to develop effective infrastructure in Africa in order to facilitate the movement of persons, goods and services through continent – wide, road, rail and air transport networks.

To effectively stop violent conflicts, there has to be an effort to promote disarmament in Africa. Spending on arms and ammunition must be cut to below 1.5% of Gross Domestic Product (GDP) and African states must commit themselves to decrease their defense budgets during in the years ahead. The funds thus made available should be invested in peace and development, and in particular in education and health as one way of capacity building. The promotion of democracy, human rights and good governance in all African countries should be encouraged, and African countries need to join and respect the APRM. The fact is that at the dawn of the 21st century the democratic process on the continent is gaining ground.

Depending on the level of integration, at an appropriate time, the AU can strive to introduce an African common currency to facilitate trade and economic integration on the continent, to operationalize the African Central Bank and to establish an African Monetary Fund and the African Investment Bank. In a similar vein, it can introduce a Pan-African Passport in additional to regional passports, and abolish visa requirements for African citizens entering other African countries (Mathews, K., 2009:35). The AU should also strengthen ties between Africa and foreign actors such as the EU, ASA, the Arab League, ALADI, UNASUR, ASEAN, China, India and wider international community.

The African Union Government Debate

In spite of all the achievements that the AU has registered so far, it is also a glaring fact that it has recorded limited successes within the context of regional integration. This dissatisfaction with the speed of integration has revived once again a continental debate on the matter. It is within this context that Libya and like-minded countries have been on the frontline to spear the debate. Those countries would like to have the Union government as a forerunner of the United States of Africa yesterday if not now. Just like in 1960s, there are those who want it to be implemented gradually. The gradualists have made a strong case for consolidating and strengthening the institutions of the AU rather than lashing into the creation of a Union Government for Africa. This brings us to the question of creating a Union Government for Africa.

It should be recalled that the current agenda to establish a Union Government for Africa was launched in 2005. The need to create several ministerial portfolios for the AU was discussed during the 4th Ordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government, held in Abuja, Nigeria on 30 and 31 January 2005. The AU agreed to the proposals made by Libyan government regarding the establishment of ministerial portfolios for the organization. For the Brother Leader Kaddafi, this remains unfinished business since the Sirte Declaration of 1999. Specifically at the 6th Ordinary Session of the Executive Council of the AU, Libya proposed establishing the posts of Minister of Transport and Communications, Defense and Foreign Affairs (AU 2005a: EX.CL/Dec.188 (VI)). In order to respond to these proposals the AU Assembly decided to create a

Committee of Heads of State and Government under the Chairmanship of Yoweri Kaguta Museveni, President of the Republic of Uganda. Other leaders were from Botswana, Chad, Ethiopia, Niger, Senegal and Tunisia as well as the Chairperson of the AU Commission. They were requested to submit a report by the next summit July, 2005 (African Union 2005b: Assembly/AU/Dec.69(IV)).

In November 2005 the Presidential Committee convened a conference held at Muyongo in Uganda under the theme desirability of a Union Government of Africa. This meeting included members of the committee, representatives of the regional economic communities (RECs), technical experts, academics, civil society and Diaspora as well as the media. The conference came up with four key conclusions, including: recognition that the necessity of an AU government is not in doubt; that such a union must be of the African people and not merely a union of states and governments; that its creation must come about through the principle of gradual incrementalism; and that the role of the RECs as building blocks for the continental framework should be highlighted.

Based on the finding of this conference, the Assembly mandated the AU Commission to prepare a consolidated framework document defining the purpose of the Union Government, its nature, scope, core values, steps, and processes as well as an indicative road map for its achievement. The Assembly reaffirmed that the ultimate goal of the African Union is full political and economic integration leading to the 'United States of Africa' (AU 2005c:Assembly/AU/Dec.90(V)). The Assembly also established a Committee of Seven led by President Olusegun Obasanjo of Nigeria, then Chairperson of the AU. Other members were from Algeria, Kenya, Senegal, Gabon, Lesotho and Uganda. More specifically, the Assembly requested the Committee to consider further the steps that need to be taken for the realization of this objective, the structure, the process, the timeframe required for its achievement as well as measures that should be undertaken, in the meantime, to strengthen the ability of the Commission to fulfill its mandate effectively (AU doc.2005c.:Assembly/AU/Dec.90 (5)).

In July2006, President Obasanjo submitted a detailed report entitled "A Study on an African Union Government: Towards the United States of Africa" to the 7th Ordinary Assembly in Banjul, the Gambia. Some of

the key themes emerging from this report highlighted the fact that Africa is over-dependent on the external world, particularly with regard to the expatriate, technicians and technology. It also noted that Africa had not fully exploited its potential at national, regional and continental levels with respect to trade, education and health. It pointed out that a United Africa would have the unique potential of producing most types of food and agriculture produce throughout the year (AU 2006:7) and also that in the context of globalization, the challenges of over-dependence and under-exploitation of its potentials have increased the marginalization of the continent in world affairs (AU 2006:8). The Study further outlined the l6 strategic areas on which an African Union Government should focus namely: continental integration; education; training; skills development; science and technology; energy; environment; external relations; food; agriculture; and water resources, gender and youth governance and human rights; health; industry and mineral resources; finance; peace and security; social affairs and solidarity; sports and culture; a trade and customs union; infrastructure; information, technology and biotechnology (AU doc.2006:8-13). The study noted that the design and functioning of the Union Government as a tool for integration would have far reaching implications on the existing institutions and programs of the African Union (AU doc. 2006:14).

At the 8th Ordinary Summit held in Addis Ababa, January 2007, it was decided that the following summit be dedicated to this issue. Thus the 9th Ordinary session of the Heads of State and Government that took place in Accra, Ghana, from 1st to 3rd July 2007 was devoted to this Grand Debate. As a sequel to acrimonious debate, the summit produced the Accra Declaration which reiterated the commitment of the AU- member states to accelerate the economic and political integration of the African continent, including the formation of a Union Government for Africa with the ultimate objective of creating of the United States of Africa. Since the Accra Declaration, the vision of the Union Government for Africa has gone through metamorphosis with several amendments, and redefinition before the present stage where there seems to be some compromises though not without debates on modalities, strategies and priorities. For example, the review of the proposed Union Government initiative has been postponed time and again for African leaders to reflect better and 'reduce the uncertainty angles'.

At the 10th Ordinary Session of the AU held in Addis Ababa, in January 2008, a Committee of Twelve Heads of State and Government led by H.E. Jakaya Mrisho Kikwete, President of the United Republic of Tanzania then AU Chairperson, was formed to interrogate the issue. The Committee was mandated, among other things; to identify the "contents of the Union Government concept and its relations with national governments." The Committee brainstormed the matter at a retreat in Arusha, Tanzania. It submitted later its recommendations to the 11th AU Summit held in Shamra El Sheikh, tourist resort in Egypt, in July 2008. The Committee recommended that the Union Government "shall be a union of independent and sovereign states through a gradual process, and the accelerators and benchmarks, with their timeliness, as recommended by the High Level Panel on Audit of the African Union."

The High Level Panel led by Prof. A. Adedeji recommended inter alia; the following as accelerators: (a) the free movement of the peoples across borders as contained in both the Abuja Treaty and the Constitutive Act of the AU; (b) the development of transcontinental and inter regional infrastructures; (c) the multinational African firms as accelerators of Africa's integration and; (d) the early establishment of the continental financial institutions identified in Art. 19 of the Constitutive Act of the AU notably; the African Central Bank, the African Monetary Fund, and the African Investment Bank.

The Panel also identified the following as benchmarks which include: (a) Coherence, effectiveness and efficiency of institutional frameworks; (b) popularization and internalization of the core values underpinning the CA of the AU; (c) engagement and mobilization of the peoples of Africa for the unity and integration project; (d) Free movement of the peoples of Africa; (e) Rationalization of the regional economic communities (RECs); (f) fast tracking of the move towards an African Common Market and the AEC; (g) acceleration of steps towards the establishment of continental financial and monetary institutions; (h) orientations of the African entrepreneurial elite towards regional and continental investment projects that advance unity and integration.

Following brief interventions, the debate on the Committee of Twelve's recommendations was postponed to the next Summit that took place in Addis Ababa January 2009. The deliberation on this sensitive and nerve wracking matter which at times threatened to split the organization,

was again ably chaired by H. E. President Jakaya Mrisho Kikwete. After a long, heated and protracted debate, President Jakaya Kikwete, put a proposal to the august assembly that the AU Commission be transformed into an AU authority. This proposal was unanimously endorsed and therefore, won the day and, once again, saved the Organization from splitting.

Reverting to the Panel's report, the whole report in some respect reveals several differences and concerns that have emerged on the debate on feasibility of the proposed Union Government. One area of concern is the political and constitutional framework to guide relationship between AU and member state especially in the case of the devolution of powers from member-states to an AU Government in a number of critical areas, designated as 'strategic policy areas'. There is concern also about the assignment of competences between the AU Government and the member-states based on the principle of 'subsidiarity', which states that,' competence in a particular policy area should be reserved for the tier of government that can best perform it efficiently' (Jinadu, 2009). In practice this system may come with some challenges. On this, Adele Jinadu says, the logic of subsidiarity requires that the Union Government shall occupy a legislative field of competences, where it clearly has comparative advantage. This means that it shall do so only if, and in so far as the policy area (a) cannot be sufficiently undertaken by member states' governments; (b) can only be better achieved by reason of its scale, scope and or effects at the level of the Union Government. But what subsidiarity also means in effect is that most legislative competence shall be reserved for the domestic jurisdiction of member states. As the result, this may slow down (frustrate) the pace of integration on the continent.

The proposed Authority is expected to have a President, a Vice-President and Secretaries with portfolios based on areas of shared competencies. The proposed AU Authority is envisaged to have more slightly powers than the Commission in areas of dealing with poverty, infectious diseases, education, and other legal issues. The proposal to change from Commission to Authority represents an opportunity to institute some recommendations called for by the Audit Report especially those pertaining to the Commission's independence and capacity. The Authority with its expanded mandate will almost certainly have the exclusive right to initiate proposals, coordinate, implement, and

monitor decisions. In so doing, the proposed Authority will certainly be much more powerful than a Secretariat of the Union.

The Executive Council of the AU at its extraordinary meeting in Libya in April 2009 adopted a report on the creation of an Authority to replace the existing AU Commission. The Council also agreed on the structures as well as the plan of action for the proposed Authority. The proposal is for Authority to replace the current Commission which in the near future will have ten secretaries in addition to the chairperson and the vice chairperson. The issues concerning foreign affairs, security and defense, however, remained unresolved and were rescheduled for debate at the summit of heads of state and government in July 2009 when the AU Authority was expected to be launched. Unfortunately at the time of writing, it is yet to be launched. The debate continues.

While the details of what will be done to give the Authority more powers (or sharper teeth to bite) for its mandates is being worked out, it suffices to say that what has been decided is an arrangement that will change the current trend that leave the top AU policy making organs, the Assembly and the Executive Council and to an extent the AU Commission embedded in the domestic politics of member states. Expectedly, this has hindered the performance of AU and in some instances has left the Commission on a collision course with the Permanent Representative Committee (PRC). Thus, it is imperative that the proposed Authority becomes independent from the various policy making organs of the continental organization. Are member states ready?

Furthermore, in order to enhance the independence of the Authority and in the process increase the impact of its work, there is an urgent need to consider creating some sort of co-decision-making arrangements between the AU and other continental organs. For example, the Pan--African Parliament can be empowered and transformed into a decision making body that represents the interest of African citizens. This will enhance the work of the Authority as it will not be subjected to political exigencies of member states alone but, rather accountable to the African people. In addition, to promote transparency and accountability, there is need to create an AU Ombudsman and an independent accounting and auditing mechanism to ensure and sustain the operational and financial health of the **Authority.** In a nutshell, the proposed AU Authority is a positive step towards continental integration. Otherwise, it remains work

in progress or unfinished agenda. Its success or failure will largely depend on member state's political will and commitment. Or else it remains business as usual. What a pity?

AU and the Task Ahead

On the one hand, one can argue with some conviction that the prospects for economic and political integration of Africa are bright. The need for closer integration among African countries cannot be overemphasized in view of the ongoing globalization processes, increasing interdependence are the growing desire for deeper regional integration in virtually all the regions of the world. These realities in addition to recent global financial crisis, and other challenges confronting African countries such as; peace and security; poverty, underdevelopment, poor infrastructures; inefficient communication and transportation system, food insecurity and a host of other social, political and economic problems compel us to embark on this path. The approach and strategy for African integration must necessarily represent a political weapon that can address and confront the social, political and economic dynamics underlying crisis of development in Africa. Recent trends and developments show many of African countries being on the side of increased commitment to regional integration within the framework of the United States of Africa in the long-run. Given the untiring efforts of these countries as well as the renewed interest of the political elites in Pan-Africanism which culminated first in the establishment of the AEC and recently the inauguration of the AU, one can conclude that efforts in this direction will continue today and tomorrow uninterrupted.

Besides, the rekindled interest in closer cooperation and integration among African countries has been largely influenced by developments at national, regional and global levels. At the global level, the external environment has become increasingly unfriendly to African economies. International economic environment has become increasingly characterized by depressed world commodity market, discriminatory protection, debt crisis, and the continuing istortions by TNCs. On the positive side, there is a new global consensus on the essence and relevance of supranational institutions and structures for effective operation of integration schemes. The dominant idea, which is rooted in

the contemporary thoughts on effective decision making in international organizations, is that effective and efficient operation of supranational structures guarantee success in regional integration. This arguably is underscored by the fact that many integrative arrangements in the world today pursue the goals of regional integration through supra-national bodies. The proposal to transform AU Commission to AU Authority reflects this global current in some respects.

At the level of national politics, some progress has been recorded with respect to political reforms and resurgence of constitutionalism in many African countries. This in turn is enhancing the political capacity of African countries to engage in self-reliant development process including support for regional integration in Africa (Biswaro, op. cit.). Noteworthy, the democratic space in many countries has been expanded and politics has become increasingly inclusive as manifested by the regular elections and observance of rule of law. The idea of encouraging the participation of the civil society in regional integration is now a welcome development and common way of living in Africa. This is likely to enhance the role and status of the AU. As correctly pointed out, it should be acknowledged that the involvement of civil society in the development process is one of the concerns of the AU. For example, some of the organs and institutions in AU, such as PAP, ECOSOCC are expected to give ordinary African a greater say in their continental leadership.

The increased commitment of some African states, to the goals of African unity and regional integration through the AU continues to enjoy strong domestic support in their respective countries. Take for example, such domestic support was demonstrated in many African countries by the quick response to the signing and ratification of the AU Constitutive Act. For some of us who witnessed 27 then OAU member states appending their signature to the Constitutive Act in Lomé on 12th, July 2000 could not believe it. This was a record in recent times. Yet it was a reality in changing circumstances. Given this level of commitment to procedures that facilitated the ratification of the Constitutive Act, it is expected that future participation in the AU programs and projects would continue to enjoy support across all segments of the African society.

On the other hand, there are concerns that need to be addressed without which the dream of a United States of Africa will likely remain a mirage. The continued adherence to the classical notion of sovereignty

by some countries, lack of initiative and readiness to undertake the necessary internal socio-economic restructuring and the dominant pattern of accumulation which enriches a few, at the expense of the majority, mismanagement of national cake, crises and contradictions that are likely to arise from the misuse of state power, corruption and lack of transparency in governance procedures, personal aggrandizement and politics of state patronage and clientelism, wastefulness and misplacement of priorities to make national governments incapable of making their economies become more interlinked in an integration framework, poverty and diseases, are all some of potential hindrances to the actualization of a United States of Africa. The Lack of regime continuity which is a dominant feature of African politics and governance, and the manipulative and technological power of TNCs also constitute impediment towards the pursuit of serious integrative processes in Africa. Lack of funds and political will, uncalled for donor dependency syndrome which at times compromises the organization's agenda, contribute to failures.

Specific lessons and challenges for African integration

In spite of the existence of the above African blocks, that have secretariats and regular technical and ministerial level meetings and summits of heads of state and government, African integration efforts have had limited impact so far. Perhaps because reality on the ground does not match ideals in treaties, protocols and MOUs the degree of integration remains highly superficial. Thus, results have been below expectations. This has been due to a number of constraints, including:

Membership issues. On a continental basis and also within sub-regions, many African countries belong to several groupings or sub-grouping that sometimes compete, conflict or overlap amongst themselves rather than complement each other. This adds to the burden of harmonization and coordination, and is wasteful duplication in view of constrained resources.

Slow ratification of protocols and reluctant implementation of agreed plans. Due to low political commitment and/or perceived or real losses and sacrifices involved, a number of countries have been reluctant to fully implement integration programs on a timely basis. This has been partly caused by the lack of prior cost-benefit analysis and broad internal

consultations on the part of the member countries concerned. In some cases, changes in the socio-economic and political dynamics within the member states involved, have also militated against implementation of regionally agreed programs, especially where socio economic sacrifices are concerned.

Socio-economic policy divergence. The inconsistency or incoherence at the macroeconomic level has also been a source of problems for the systematic implementation and "internationalism" of the regional integration agenda into national programs. It has been impossible to integrate regionally where there has been continuously glaring policy, implementation and information inconsistencies at the national level. There is therefore need for an appropriate policy mix and coordination at the national level that target low inflation and fiscal discipline.

Limited national and regional capacities. The lack of mechanisms and resources for effective planning, coordination, implementation, monitoring and pragmatic adjustment of programs on the ground have been another constraint to regional integration.

In the area of trade and mobility of factors of production, African integration has been relatively more outward-looking at the expense of intra-regional trade. Xenophobia has partly hampered labor movement among members, while capital mobility has been constrained by largely undeveloped financial markets. This was evident in East Africa during the debate aimed at fast-tracking the ECA integration process in 2006/007. Some citizens of the regions rejected the process on the ground that integration would declare them jobless as more skilled workers from other member states would take up their posts and land. Xenophobia was demonstrated by, regional riots that erupted in South Africa in 2008.

Domestic and international financial and investment constraints have also hampered regional integration, which require considerable resources to plan, coordinate, implement and monitor progress in its implementation. There is low saving as a percentage of GDP, while foreign direct investment (FDI) remains elusive and eschew Africa. Furthermore, official development assistance (ODA) has also been dwindling due to donor fatigue.

Lack of full private sector involvement at both planning and implementation stage has not elicited maximum deliberate input from this important sector, which usually has the financial resources and owns

productive capacity. In most countries the private sector remains weak and is still not well organized. Civil society involvement has also been wanting. In this connection, public and private sector partnership needs to encourage at all levels.

There is also a high degree of vulnerability to exogenous shocks, including heavy and unsustainable external debt burdens (the majority of HIPCs are in Africa), inadequate and erratic external resource inflows, adverse weather patterns, natural disasters, unfavorable terms of trade, while civil strife-itself a result of abject poverty and other forms of socio--economic and political instability have also had their toll.

It needs to be recalled that names given to most African regional groupings have tended to reflect the goal rather than stage of integration that has actually been reached. Some use the name "Community", others "Common Market" to indicate the destination aspired for. Elsewhere in the world the name of the grouping usually reflects the stage of integration which has actually been attained.

African experience so far seems to indicate that groupings with fewer members tend to be more successful and show better progress than large groups. The examples of EAC and SACU/CMA support this view reasons. Now circumstances have forced that they be resuscitated but this time around for economic reasons. Much has been done already to raise the awareness on the indispensability and viability of African sub-regional and regional integration in the face of the risks of marginalization and the loss of opportunities offered by globalization. Participation in the globalization process should be increasingly realized from a regionalized African platform to enhance the bargaining power countries the regional groupings. The benefits of regional economic integration are 1, benefits for through synergy and symbiosis 2, bargaining bloc in international arena 3, viable size for foreign direct investment and 4, improved scope for diversification and its benefits of lowering risk.

The way forward

Progress has been rather slow and reality has fallen far short of aspirations. So there ample room for improvement when it comes to implementation. Practical measures could be geared towards:

Eradicating wasteful or costly duplication of multiple memberships and rationalizing some overlapping sub-regional blocs. This should be based on priority needs and efficiency from comparative advantage. To deal with this challenge, the reasons for belonging to various groupings or forming sub-groups should be carefully studied. There is need to rationalize the number of blocs and membership to them, based on thorough analysis of comparative advantages and cost and benefit. Inter-regional interaction should also be cultivated to sell the logic and benefits of rationalization.

Securing irrevocable commitment beyond mere political rhetoric amongst member countries of the various sub-regional blocs to the ratification and meticulous and punctual implementation of treaties and protocols, without inefficiencies, lapses or reversals. Prior informed analysis and internal consultations, including bringing civil society and private sector on board much earlier, should precede integration programs to enhance ownership that motivates full implementation among all stakeholders. The process should be all inclusive and participatory. At the national level, there should be coherent coordination, awareness, engagement of private sector and civil society, whole – hearted political will, and rules – implementation and accountability.

Strengthening technical capacity for conducting informative cost benefit analysis and ensuring fair and equitable sharing of the costs and benefits of integration should be the starting point among member states. They should also plan for dealing with changes in country circumstances that may militate against implementation of integration program or diffuse their impact.

Capacity for comprehensive and consistent planning, policy formulation and implementation at the national level should be strengthened in the member countries to reduce the risk of conflicting policy objectives, and enhance synchrony and complementarity. Capacity also needs to be sharpened to effectively tackle all stages of integration: from planning, to co-ordination, implementation, monitoring and evaluation of impact. This calls for human and institutional capacity building covering planning, policy analysis/formulation, implementation and monitoring programs. Data availability and credibility and other information requirements should also be addressed. This is where African sub-regional and regional institutions, complemented by targeted

and regionally coordinated international expertise that cross-pollinates regional capacities, can play a meaningful role.

Providing the necessary financial and technical resources, in part through international, regional and national private sector involvement at all stages of integration is important. Foreign direct investment, equity investment, development of financial markets and increased technical and financial support through Africa's international development partnerships should be mobilized for this purpose. African countries and sub regional blocs, for their part, should create an enabling legal, institutional, socio-economic and political environment that supports and attracts financing for integration. Member countries should pay fully the agreed financial contributions punctually. Considering that assessed contributions from member countries and external donor assistance may not be enough to fund integration programs and projects, other non-traditional sources of funding need to be explored, including imposition of selected taxes or charging levies where feasible. Rationalization also would have a cost-saving effect.

Development, harmonization and integrating of national and regional financial markets, including elimination of barriers and reducing risks affecting free movement of labor and capital, eg. Cross-border and foreign direct investment could be another step. Such markets would also help finance the integration process itself in other pertinent sectors. Harmonization of financial market also reduces the risks of differences in the impact of monetary policy measures that may be taken by common central bank under a monetary union.

Effective pooling of resources and expertise to tackle cross-cutting regional challenges, such as environment, terrorism, drug and human trafficking, infrastructure, governance, gender, HIV/AIDS, peace, security and conflict prevention etc., can help reduce the average costs of delivery, and also assist to harmonize and raise standards.

Regional integration treaties, protocols, leadership and priorities should be unambiguous in providing binding rules-based frameworks and results oriented milestones to guide national, sub-regional and regional actions required for envisaged eventual continental integration. Effective monitoring, follow-up and corrective mechanisms should be put in place and enforced. The regional and continental bodies should be adequately staffed and resourced, with authority to act as necessary.

Africa's negotiation capacity, especially in the area of multilateral trade, needs to be strengthened from a regionalized vantage point. The rules for allocating the seignorage effects of centralized monetary union (via a common central bank) should be underpinned by an equitable compensation mechanism.

There is need to strengthen and empower the institutions that implement and monitor regional integration programs both at the regional and country levels. Any central authority overseeing convergence and integration should be independent of all national influences. It should have a mandate that is well anchored on the agreed key objectives, such as ensuring price stability, with sufficient authority to enforce (and possibly supervise) compliance by all members for the attainment of the shared objectives. The roles for national central banks and the common central bank in this context should also be clearly defined beforehand.

The time-frame for transition to macroeconomic and monetary convergence should be agreed to by consensus among all member countries. An amicable decision that is realistic for all members should be reached on whether the transition will be gradual or accelerated, based on analysis of the pros and cons and cost and benefits of either option as well as on ability of members to comply. Applying variable geometry and variable speed, that accommodates the effects of circumstances confronting member states and sectors respectively, is a more pragmatic approach. This has worked well for EU.

It is critical that planning and implementation of regional integration agenda becomes highly inclusive and participatory at all stages, including formulation of strategic frameworks, action plans, rolling programs of action, monitoring, evaluation and reviews. There should be clear milestones, and enhanced coordination and management systems that incorporate results-based management at the regional country and sect oral levels. It should be all inclusive from the grassroots to the top. Recent history has proved that bottom-up approach to regional integration process is bound to succeed.

General Observations, policy recommendations, and concluding remarks

This paper has argued that the Pan-African movement remains necessary and relevant in the 21st century. This movement however,

needs to be articulated clearly and practiced genuinely. The OAU was Pan-Africanist to the extent that it sought the political independence of all African countries from the yoke of colonialism (Mathews, K. ibid.) and apartheid. However, it was not successful in protecting African people from the excesses of state power and human rights abuses.

Pan-Africanism as an ideological movement is committed to the socio-economic and political emancipation of Africans and descendants of Africans in Diaspora. It is constantly evolving. The creation of the AU represents the institutionalization of this ideological movement. In order for the successful implementation of the AU's programs, national policies must be harmonized with the objectives of the AU. This not only means that states must be prepared to surrender part of their sovereignty towards the AU, but that there also needs to be a convergence on key policies, such as economic integration and the free movement of people. This is bound to be a challenge, as African states throughout their post colonial history have been possessive about their sovereignty.

The inauguration of AU in 2002 was yet another historic milestone for the continent. It offers a major opportunity for Africa to establish an effective legal and institutional mechanism to promote unity and prosperity. There are many hurdles to overcome to make the AU vision into a reality. The implementation of AU policies will obviously pose a significant challenge. In the past, Africa has had a record of a low level of implementing treaty obligations. This was mainly due to resistance from countries to incorporate international treaties into domestic law and transfer powers to supra-national bodies. In order for the AU to succeed, there has to be a genuine commitment to unity and a strong political will to implement its plan of action.

The catalogue of disappointment in regional integration schemes in Africa, from OAU through AEC to AU and also the RECs makes one wonder whether there are areas of competences for the proposed Union Government, measured in terms of the previous performances and track records of regional integrations in Africa. Also, it is not as simple as envisaged by some that member states will always devolve their legislative competence to a supranational body for their enlightened national interests and also for the sake of advantages accruing from economies of scale. They may not be ready to commit suicide. These are some of the hurdles that need to be addressed.

Without creating a strong, democratic, independent and self-reliant new Africa, the continent will remain easy prey to the penetration of external economic interests. A united Africa will be able to withstand its multitude of challenges, but if it remains divided, it will continue to be beset by crises. There are many hurdles on the way to overcome to make AU vision of an integrated, prosperous and peaceful Africa a reality. The formation of a Union Government towards the United States of Africa with one army is now within the realm of possibility. The AU has laid the foundation for such an evolution. This reminds us to draw a lesson from the historical example of the original 13 American colonies that had the vision to unite into a confederation in 1787 to form the United States of America, today is one of the most powerful in the history of humanity (Mathews, op. cit.).

Africa's new Pan-Africanists through the AU should hold on to their vision. They have an opportunity to learn from the mistakes of the past and prepare Africa for its rightful place in the community of nations in the 21st century. All that is needed is the true political will and commitment to the Pan-Africanist ideology. Pan-Africanism needs to be utilized as a rallying theme for all Africans and descendants of Africans in Diaspora. Indeed, the African Union is an idea whose time has come. African are one people and have one destiny regardless of artificial barriers created by colonialists. There is only one way forward-Africa must unite or disintegrate individually. Without unity there is no future for Africa.

From this perspective, Regional cooperation and integration has recorded limited successes in Africa. At times it has been frustrating. This raises questions about what is being pursued as the goals of regional integration as well as the strategy for African integration. Yet integration remains imperative today. It is however, interesting to note that a new awareness is growing in Africa that is seeking for explanation on the performance of existing regional integration schemes beyond the allegiance to the theories of European integration, especially those that accord prominence to the gradualist strategy that takes social and economic cooperation as the necessary first step towards regional integration. It has been observed that there are defects in the application of such western theoretical constructs to the African setting when taking in wholesale. For instance there are political factors which are critical to the evolution and operation of African integration, and which these

western models – functionalism, neo-functionalism, market integration and the customs union theories sometimes – conceal, in the bid to neutralize the political and ideological aspects of regional integration process. Such considerations include the question of power relations (national and regional), nature and orientation of the state, control over the foreign capital, the dominant ideology, and the direction of class struggle and social conflicts (national, regional and global levels). All these are essential factors in determining the outcome of integrative and co operative initiatives in Africa.

The reduction of the goals of regional integration to strictly economic matters to some extent, defeats the purpose of regional integration in Africa and elsewhere. With regional integration conceived strictly in terms of economic relations among the states involved, the role of regional schemes in most cases are not more than creating some infrastructures where commodities can be exchanged at a reasonable price. In this regard, exchange and markets are set up to facilitate movements of goods and people, and special attention is also paid to tariff matters. Beyond trade and tariff matters, regional integration should be conceived of as a dialectical unity of social, economic and political processes (Cocks, 1980). Within this framework three phases of regional integration are conceivable. We refer to these here as the national, regional and global. First and most important, individual African countries need a new national development program for reversing underdevelopment. This implies embarking on internal changes in areas of political mobilization and participation, popular access to opportunities for majority, the overhaul of the inherited socio-economic and political institutions and the redefinition of relations with transnational corporations (TNCs) and other external forces.

The second phase is the extension of structural changes made at the national level initially to sub-regional and later regional level. The strategy here should encourage and seek means of facilitating increase in intra-regional trade, the improvement of transportation and communication system in particular and infrastructure in general, the creation of political institutions that would assist in the improvement of political relations and understanding and also, the effort to redefine the role of the region in the international division of labor. Policies are to be initiated towards the promotion and coordination of efforts to control

the activities of TNCs within the region, promote industrialization as means of checking constant vulnerability to changes in global economy the stimulation of the regional market and specialization, as well as the development and growth of transnational civil society at the regional level through networks of civil society groups across national borders. The third phase requires a restructuring of the global system. This implies a collective regional effort that seeks for the redefinition of the existing unequal power relations between Africa and the North and by extension South-South or Africa-South America (ASA) etc.

These are prescriptions with several political ramifications demanding complex institutions and structures, and extensive political will, as well as unity of objectives and commitment. It is good to note that some of the propositions presented above depend largely on sufficient participation of civil society; the people and their representatives in associations, professional societies, farmers group, women's groups youths, political parties, trade unions, business communities etc. Without sufficient participation of these groups either in the political process where decisions relating to regional cooperation and integration programs are taken or through adequate consultations, efforts and initiatives stand the risk of becoming easy prey for sabotage. Although there is some thinking in this direction which is already expressed in NEPAD and the AU, these new initiatives need to be translated into concrete agenda and programs for civil society engagement with the state and other structures and processes of regional integration. They are not only shareholders but also the engine for the process.

Besides, absence of democratic governance and prevalence of authoritarian reversals, are constraints towards effective regional integration. In this regard, the relationship between regional integration and democratic governance in Africa requires scholarly attention. How does supra-national body promote good governance in national affairs? What are the models needed to be designed for power sharing between the supra-national body and member states and how does the former monitor the compliance of member states with regional agreements? Other issues for in-depth study and research include the role of the external environment in the direction of African integration, the potential and actual capacity of domestic forces such as the civil society to promote and popularize regional integration, the prospect of transnational civil

society and cross-border socio-economic networking, and the idea of mainstreaming of gender into regional integration programs (50%) as well as **the role of language and culture in this** process. Also, there is a need to transcend the dragon in the bush approach in our research on the impact of Sino-Africa, Indo-Africa etc. relations (Large, 2007). Broad based intellectual efforts that go beyond limitation of western orthodoxies and prejudices should be encouraged. Such efforts are necessary for a more balanced understanding of the dynamics of both the new and old actors' engagements in Africa's integration. This calls for encouraging regular debates at national, sub-regional and continental levels that cuts-across Africa.

Some of the propositions above would definitely require further research, to identify and define issues more precisely. Thus, efforts at promoting regional integration should necessarily consider the importance of scientific research which entails data and information gathering, analysis, collating and sharing results. For example, Africa is the most balkanized region of the world. Countries in the region are at varying levels of development. Also, there are wide differences in the historical and political backgrounds, the administrative and legal systems and monetary regimes as well as heterogeneous levels of development and resource endowment. There is need to generate a lot of information to determine the characteristics of the countries and their economies. Research programs would be needed to generate reliable and regular data flow on the countries in the region.

When Kwame Nkrumah presented his project for Pan-African Unity in 1963, it seemed utopian. But it was a program well suited to the real and long term needs of the people of Africa. Pan-Africanism as an ideal has not lost its validity with the passage of time. On the contrary, Pan-Africanism remains the most effective vehicle to addressing and deliberating problems of Africa. Africa cannot be developed using externally imposed economic paradigms, culture and models. Africa is in need of an African cultural renaissance. An African socio-cultural renaissance is essential, not only for sustainable growth and development, but also to reverse the ongoing marginalization of the continent in the age of globalization (Okumu, 2001). A united Africa will be able to manage the natural resources of the continent in order to become globally competitive, and this can only be in the interests of the African

people. This makes regional integration to be imperative for Africa at this moment.

The benefits of regional integration, and indeed globalization, remain therefore an immense and a critical part of Africa's workable development strategy. The era of isolated tiny national economies has to give way to strategic alliances that harness knowledge-and resource-based comparative advantages through integration. This, however, does not come effortlessly and at no cost: a lot of dedicated planning and hard work must be put first. Some decent planning has already been going on. The next step should be to expedite implementation through greater resolve, speed and effectiveness in translating the good intentions into concrete, implementable, monitable and results-oriented actions on the ground. All in all, prospects for Africa's integration and cooperation today are brighter than yesterday. It provides opportunities in which sky is the limit. This would hopefully see the African Union and other initiatives realizing the continent's dream of a United State of Africa. It can be done play your part.

Bibliography

Adedeji, A. (2001), ECOWAS at 26: A Retrospective Journey; Abuja, Nigeria.

African Development Bank Report (1999), Africa in the world economy, New York.

Ajala, A. (1973), Pan- Africanism: Evolution, Progress and Prospects, London.

Akindele, A. A. (1988), The Organization of African Unity -1983; Vantage Publishers, Ibadan Nigeria.

Alexander, N. (1999), Language and Development in Africa: Social Dynamics, University of Capetown.

Amin, S. (1994), Re-Reading Post-War Period: An Intellectual Iternary; New York, Monthly Review Press.

Balasa, B. (1961) The Theory of Ecinimic Integration; London , U.K.

Biswaro, J. M. (2005), Perspectives on Africa's Integration and Cooperation: From OAU to AU-Old wine in new bottle? Tanzania Publishing House, Dar es salaam.

Carl, M. H. (1986), Economic Integration Among Developing Nations: Law and Policy, Praeger Publishers, New York.

Handley, A. and Mills, G. (1988), South Africa and Southern Africa: Regional Integration and Emerging Markets; Johannesburg.

Hazzlewood, A.(1967) African Integration and Disintegration : Case Studies in Economic and Political Union, London

Iqbal,S and Mhan, M.S. (1998), Trade Reform and Regional Integration in Africa; IMF Institute, Washington, D.C. (1998).

Jeremy , R. (2005), The European Dream; Penguin Books Ltd, London, U.K.

Joseph, S. (2002), Globalization and its Discontents; Penguin Books, London.

Keneth, H. and Denis, B. (2005), The Caribbean Imperatives; Ian Randle Publishers, Kingston , Jamaica.

Kinfe, A. (2003) Africa Quest; IIPD Press, Addis Ababa.

Lavergne, R. (1997), Regional Integration and Cooperation in Africa: A multi-dimensional Perspective; Africa World Press, Ottawa.

Mazrui, A. A. and Mazrui, A. M. (1998), The Power of Babel; Oxford Press.

Miredith, M. (2005), The Fate of Africa, Public Affairs Publishers, New York.

Mitrany, D. (1966), A Working Peace System; Chicago, Quadrangle.

Morgan, G. (2005), The Idea of European Superstate; Princeton University Press, U.K.

Obasanjo, O. (2002), The African Union and the Challenges of Cooperation; S. Book Ltd., Ibadan.

Okumu, W. A. J. (2002), The African Renaissance, Africa World Press, Inc. Asmara , Eritrea.

Pierre, H. and Jose, V. (2003), Regional Integration in Europe and Latin America; Ashgate Publishing Ltd, England.

Rosamond, B. (2002), Theories of European Integration; Creative Printers.

Robert,G. (2001), Global Political Economy; Princeton University Press, U.K.

Tim Murithi, (2009), African Union and its Institution; Fanele Publishers, Aukland Park.

Wallace, W. (1990), Dynamics of European Integration; Pinter Publishers Ltd, London.

Wallace, W. (1994), Regional Integration: The West European Experience; Brooking Institute, Washington.

Wangwe, S. M. (2000), Regional Cooperation in Trade and Investment, in East Africa, EAC Secretariat, Arusha, Tanzania.

Wodajo, K. (1964) Pan-Africanism: The Evolution of an Idea; Addis Ababa, Ethiopia.

World Bank (1981), Accelerated Development in sub-Sahara Africa: An Agenda for Action, Washington, D.C.

A Nova África e o Brasil: Percepções do Lado de Cá do Atlântico Sul

José Flávio Sombra Saraiva[1]

O objetivo central do presente texto é o de apresentar uma dimensão regional relevante à inserção internacional do Brasil nas últimas décadas. A África foi e é uma das frentes da inserção internacional do Brasil no início do século XXI. O continente africano tem peso histórico na formação nacional e faz parte dos cálculos da política exterior do Brasil no novo xadrez internacional do mundo pós-Guerra Fria.

Nesse sentido, o texto está divido em duas partes: uma primeira voltada para a própria inserção internacional da África nos últimos anos e uma segunda que se orienta para o escrutínio da dimensão africana do Brasil global que se desenha na quadra histórica que nos encontramos.

Primeira Parte: A Formação da Nova África

As condições internacionais da passagem do século XX para o século atual foram favoráveis à inserção internacional da África. Os anos que separam 1999 do ano atual configuraram quase uma década de superação. Comparada com as quatro décadas anteriores de baixa continuidade

[1] PhD, Universidade de Birmingham, Inglaterra; professor titular em Relações Internacionais da UnB e presidente da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI); autor de sete livros dedicados a África ou às relações do Brasil com a África.

econômica, fraturas na formação dos Estados nacionais e os péssimos índices sociais, há uma nova África marcada por experiência por êxito relativo na primeira década do século XXI.

O crescimento econômico em ciclo recente (1999-2008) trouxe consistência estrutural à modernização do continente africano, com geografia territorial de 30 milhões de quilômetros quadrados. Isso é fato inédito à história recente dos jovens Estados africanos, nascidos do primeiro ciclo de independências no fim dos anos 1950 e início da década de 1960.

Os registros quantitativos e qualitativos produzidos pelas agências internacionais e pelos próprios gestores dos 54 Estados africanos produziram evidências empíricas do argumento inicial. Economistas, governos e empresas chinesas e norte-americanas, e mesmo balanços brasileiros de empresas e órgãos de governo, confirmaram a quadra histórica alvissareira que assistimos no início do século XXI no outro lado do Atlântico Sul.

Dos quase 700 milhões de africanos que habitam as paragens continentais, depois de décadas de agruras, assistiram, mesmo com crises estruturais e dificuldades históricas no campo da assimetria social e da dependência econômica das metrópoles de antes, um sopro de esperança de normalização de suas vidas. Apresentada como a última fronteira do capitalismo global, a África atraiu a atenção da sociedade internacional. Abria-se a oportunidade para, por meio do crescimento econômico, buscar-se a normalização política e a pacificação dos conflitos domésticos e entre os Estados nacionais.

As expectativas que elevaram o lugar da África no sistema internacional foram relevantes para um continente povoado por Estados que têm apenas meio século de autonomia formal, depois do ciclo colonial. O sentimento é o de que na primeira década do século a África vem superando o drama histórico das guerras intestinas e a violência política que a caracteriza historicamente. O número de países africanos com conflitos armados internos caiu de 13 para 5, de 2001 a 2008, apesar da dramaticidade do caso do Darfur. Os conflitos foram a mais importante causa imediata da pobreza no continente. A redução dramática dos mesmos faz pensar que os recursos, quase da ordem de US$ 300 bilhões queimados nos conflitos entre 1990 e 2005, podem agora ser dirigidos às políticas de redução da pobreza e da miséria.

As novas condições da temperatura e pressão das relações internacionais do segundo semestre de 2008 e primeira metade de 2009, especialmente as de ordem econômica, fizeram refletir as lideranças africanas responsáveis. A preocupação inicial era a de que a crise econômica global se espraiaria nas periferias do capitalismo, portanto na África, de forma sequencial, em efeito dominó, a seguir o compasso de intranquilidade criada no centro do capitalismo norte-americano e seus pares europeus.

A crise originada na toxidade dos capitais, fato global mais relevante da segunda metade de 2008, ao migrar para as atividades produtivas já no final do mesmo ano, aprofundou-se e alastrou-se geograficamente. Quase não houve surpresa, para o observador comum dos fatos globais, seu aprofundamento nos primeiros meses de 2009.

A crise atingiu a todos? A lógica da divulgação diária de cada novo índice econômico apresentado pelas autoridades governamentais em diferentes partes do planeta deprimiu a esperança. O fatalismo foi tão intenso que alcançou em proporção a outra lógica perversa que presidiu quadra histórica relativamente recente: a da euforia triunfalista dos que decretaram o fim da História no início dos anos 1990 e o início do paraíso liberal.

Na África houve pânico. Mas logo se percebeu que o contexto poderia não ser tão ruim. A África não foi atingida, plenamente, pelo pessimismo congênito daquele primeiro momento. Lá a tendência parece ter sido um pouco diferente daquelas vislumbradas nas áreas tradicionais do capitalismo e na parte mais proeminente dos países emergentes do Sul. Os índices de normalização macroeconômicos são positivos, a gestão pública melhorou e as economias africanas não se abateram como nos grandes do centro do capitalismo. O continente continua a assistir o ciclo de crescimento. É o mais sustentável desde as independências do início dos anos 1960.

A África naturalmente não está imune. A retração chinesa teve algum impacto no continente. No entanto, o avanço dos capitais do Golfo Pérsico compensou o crédito e o financiamento infraestrutural dos novos projetos do NEPAD, a iniciativa africana de desenvolvimento sustentável e de incorporação social dos mais vulneráveis.

Apesar do efeito do contágio da febre pessimista, a África é a parte do planeta que menos fala em crise no momento. Em parte porque a

crise já é paisagem duradoura da geografia africana. O continente foi um laboratório de modelos os mais inadequados ao desenvolvimento, à cidadania e à autonomia decisória internacional do continente por muito tempo. Agora desejam eles uma África para os africanos, uma espécie de Doutrina Monroe do outro lado do Atlântico Sul.

Para os pessimistas, só é possível falar da África nos termos das tragédias humanitárias. Ou de governos corruptos. Sim, esses temas merecem toda a atenção e cuidado da opinião pública internacional. Mas há outras Áfricas. Há aquelas que, reconhecidas pelos relatórios norte-americanos da *Freedom House*, reduziram os conflitos e avançaram regimes políticos "livres".

Para além do drama de Darfur, do Congo, dos piratas da Somália ou do regime antigo do Zimbabué, ou mesmo dos problemas de corrupção na África do Sul, mais da metade dos governos africanos do presente são democráticos ou estão em processos de normalização democrática. O presidente Obama sabe disso e já tem seu plano para a África. O Brasil de Lula começou antes sua inflexão adequada na direção africana.

Há até algumas lições advindas da África. O crescimento econômico angolano, como aquele que se notou permanecer na faixa de 7%, é fato auspicioso. Tal crescimento é seguido, na África oriental, pela Etiópia, e no golfo atlântico da Guiné por Gana. O mesmo se pode dizer, no norte da África, para o caso argelino, ancorado no petróleo e no projeto de liderança econômica e política da chamada África do Norte.

Apesar de a crise não ter se abatido sobre o continente como os arautos da desesperança pregaram, persiste na África o problema dos velhos desafios que não se alteram com a mesma velocidade da sua integração na sociedade global. Quatro desafios, entre outros, podem ser enumerados e desdobrados em temas para a reflexão com mais vagar ao longo dos próximos anos na África.

O primeiro deles é a baixa alternância de poder no continente. A perpetuação de governantes não é tema novo, mas ganha nova proporção na passagem da primeira para a segunda década do século XXI. Tais regimes dúbios e governos em lenta democratização, mesmo que apresentados como em processo de institucionalização, substituem muito lentamente os velhos donos do poder por outras elites, mais renovadas e modernas.

O segundo desafio é a penetração na África, na formação de parte das novas elites e de setores médios das populações urbanas

das grandes metrópoles do continente, do narcotráfico internacional. Esse é um aspecto relativamente novo, com raízes nas velhas *resource wars* na África, ou das guerras do *blood diamond*, como aquelas na África ocidental e em Angola, agora em suas novas versões.

Há preocupações crescentes ante a ponte africana que vem se desenhando, entre a América Latina e a Europa, em torno do tráfico de drogas e pessoas. Há notícias de corredores de tráfico internacional de ilícitos que vinculam produtores de pasta de coca na América do Sul, ao transporte e preparação de novos produtos na África ocidental, e seu processamento na África e na Europa.

Existem ainda poucos dados disponíveis acerca dessa matéria, mas já suficientes para supor que tais interesses espúrios, da realidade da economia política internacional, estão presentes na economia e na política africanas do momento. Emergem Estados parasitas, vinculados a essa ameaça internacional.

O terceiro desafio está no campo exclusivo das políticas públicas para manter e ampliar o ganho econômico dos últimos anos, advindos da cola do maior crescimento do capitalismo em sua história. Já se sabe que essa onda quebrou e que o crescimento econômico global está voltando, mas ainda modesto, e tenderá a seguir modesto por muitos anos. Isso tem uma grande implicação nas políticas públicas africanas voltadas para o desenvolvimento sustentável e a inclusão social.

A ordem que se eleva diante do fim da década de ouro, com crescimento econômico mais modesto, exigirá escolhas importantes dos líderes e das sociedades africanas. Se em 2007, antes do impacto da crise econômica global, 37 países africanos, quase dois terços dos países continentais, cresciam acima de 4% ao ano, e 34 foram classificados pela *Freedon House* como "livres" ou "parcialmente livres", como seguirá esse compasso na quadra histórica de menos capital disponível para investimento na África na próxima década?

Subsistem, portanto, além dos velhos desafios que subsistem na história recente da inserção internacional dos países africanos, as dificuldades vinculadas às próprias transformações em curso na ordem mundial. A África necessitará de uma elite africana mais comprometida com a autonomia decisória e a boa integração do continente aos processos econômicos globais.

Constatam os economistas africanos ou africanistas que o crescimento econômico que assistiu a África na primeira década de ouro do século XXI não tende a seguir no molde anterior. Apesar da África, segundo a OCDE, ter passado a receber mais recursos advindos de investimentos que de ajuda internacional, essa equação poderá se inverter se não houver responsabilidade dos seus governantes nesse importante capítulo de normalização econômica já iniciada na África a muitos custos internos.

Controle inflacionário e responsabilidade fiscal foram movimentos importantes de normalização macroeconômica encabeçados por governos responsáveis no continente africano em fins dos anos 1990 e início dos atuais. Uma regressão nessas áreas e a retomada de ciclo de endividamento externo seriam nefastas para os avanços parciais conquistados.

O quarto e último desafio que enfrentarão os africanos nos próximos anos é a tentação para, diante de novas dificuldades que chegam do front internacional, recorrer ao velho discurso de vítimas. Esse discurso, de grande eficácia política para as elites perversas africanas, não serve aos africanos que constroem no dia a dia seu futuro.

A África vinha provando que mesmo intervenções humanitárias, como aquelas que os anos 1990 foram pródigos, trouxeram poucos resultados práticos para as populações e reforçaram, ao final, os esquemas de poder das elites perversas. Ajuda externa carimbada de laços com as elites que perpetuam as diferenças sociais, econômicas e políticas é conspiração contra a África, que tende a permanecer infantilizada em alguns setores graças a esse tipo de falsa piedade.

Segunda Parte: O Brasil na África e a Construção de uma Política de Estado

O Brasil, na década de ouro do crescimento econômico na África, a primeira década do século XXI, aumentou seu peso relativo no investimento, na presença comercial, na criação de embaixadas, no peso estratégico ou político no continente africano. O Brasil avançou posição em sua fronteira oriental. Substituiu o período de silêncio nas relações do país com a África por um ciclo virtuoso de cooperação e de desenho de projetos altruístas para a outra margem do Atlântico Sul.

Há uma longa e profunda história de ligação entre o Brasil e o continente africano. Em ações e construções mentais, a África tornou-se

parte construtora das instituições, da economia, das identidades múltiplas e da cultura do país. A escravidão e o tráfico atlântico de escravos haviam sido os germinadores da história comum que uniu o Brasil à África do século XVI ao final do século XIX.

Houve também uma construção histórica que penetrou na diplomacia e nas relações internacionais do Brasil ao longo da segunda metade do século XX. As relações do Brasil com a África manteriam, em todo caso, um lugar menor no modelo nacional-desenvolvimentista de política exterior mantivera na Era Vargas e governos seguintes.

Há um certo consenso em que o renascimento do interesse da política exterior do Brasil com a África começou nos primeiros anos da década de 1960, durante os governos dos presidentes Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964). Isso seria a consequência natural do processo de independência da maioria dos países africanos entre 1957 e 1960.

Entretanto, o estudo da documentação diplomática disponível dos relatórios econômicos, bem como dos papéis parlamentares, provam que os elementos iniciais da política brasileira para a África datam do final da década de 1940 e dos anos 1950. Entre os temas considerados pela diplomacia brasileira no período de 1946 a 1961 diretamente relacionados à África, destacam-se: o financiamento internacional no desenvolvimento econômico na América Latina e na África, a concorrência entre produtos primários africanos e brasileiros nos mercados internacionais, a perspectiva de parceria do Brasil com a África do Sul, as relações especiais do Brasil com Portugal por meio da comunidade luso-brasileira e, finalmente, as primeiras consequências da descolonização africana para a região do Atlântico Sul.

O Brasil saiu da Segunda Guerra mais determinado do que nunca a se expandir industrialmente e a construir certa influência regional. Essa é a base sobre a qual a África foi sendo incluída na agenda das relações internacionais do Brasil, inicialmente como um item menor e posteriormente, já na década de 1950, com um crescente interesse brasileiro por aquele continente.

No entanto, as raízes do modelo mais clássico da política do Brasil para a África devem ser particularmente identificadas na década de 1960, no esforço brasileiro de promoção do desenvolvimento econômico. A aproximação do Brasil em direção àquele continente foi permeada por representações ideológicas do papel da Brasil no futuro da África. A

vocação natural para África do Brasil foi um componente igualmente importante da nascente política, que encontrou adeptos e céticos. Os governos de Jânio Quadros e João Goulart, no contexto da política externa independente, foram o lócus do lançamento de uma política de apoio ao sol das independências que passou a brilhar na África. O Itamaraty, em especial, mandou missões e estabeleceu naquele continente as primeiras embaixadas do Brasil.

O período que vai de 1964 a 1969 é, de uma maneira geral, um período de oscilação nas relações do Brasil com a África, quando comparado com os avanços realizados na chamada Política Externa Independente de Quadros e Goulart. Mas o recuo não significou abandono. Por um lado, ele substituiu a ênfase da cooperação política e econômica com a África pelo enfoque geopolítico, bem ao gosto das novas forças instaladas no poder imediatamente depois do golpe de 1964. Isso ocorreu, em especial, com o retorno às diretrizes do liberalismo associado do governo Castelo Branco (1964-1967) e sua ênfase na defesa interna e externa contra a *ameaça comunista*. Os alinhamentos com o Ocidente, na forma de *interdependência*, recolocaram, como no período Dutra, as relações internacionais do Brasil a serviço do alinhamento tradicional com os Estados Unidos.

O terceiro governo militar (1969-1974) explicitamente promoveu a reativação das relações com a África. Essa tendência foi reforçada ao longo do quarto e quinto governos militares (1974-1985), e se manteve ainda forte no primeiro governo civil e na transição para a democracia (1985-1990). Os sinais dessa retomada existiam desde a Diplomacia da Prosperidade, mas sua reafirmação só apareceu claramente no governo Médici. A visita do ministro das Relações Exteriores, Gibson Barboza, a nove países da África Negra em 1972 foi a mais clara manifestação do esforço oficial para alcançar a África e simbolizou a reativação da diplomacia brasileira aos objetivos de recolocação do continente africano nos mercados brasileiros. Ao mesmo tempo, a política africana tinha sua função no projeto de modernização conservadora dos governos militares, nos esquemas do desenvolvimento nacional e no aumento crescente do papel autônomo do Brasil no sistema internacional.

A reinserção do Brasil nas relações internacionais da década de 1970 levou o Brasil a reforçar a cooperação com a África Negra, especialmente com a Nigéria; a desenvolver uma política de cooperação com os novos

países socialistas na África; a rever a tradicional cooperação com a África do Sul; e, principalmente, a pôr um ponto final no alinhamento a Portugal em seus interesses colonialistas na África. O reconhecimento oficial da independência de Angola, em 1975, foi a culminação dos novos padrões de relações internacionais entre os povos africanos e o Brasil.

A política externa do Brasil para a África no período teve quatro fundamentos que a justificam. Em primeiro lugar, ele se vinculou plenamente ao projeto de manutenção do nacional-desenvolvimentismo (expansão e modernização lideradas pelo Estado) através de uma agressiva e eficiente estratégia internacional.

Em segundo lugar, o núcleo das relações internacionais do Brasil com a África no período foi o pragmatismo econômico e comercial. Ao mesmo tempo, a vulnerabilidade energética levou o Brasil a incluir uma política de suprimento de petróleo através da África Negra.

Em terceiro lugar, o Brasil manteve, através da política africana, certa influência na região do Atlântico Sul e desenvolveu seus interesses através do estímulo a relações econômicas e pacíficas, sem a militarização da região, sem a interferência direta das potências estrangeiras e sem pactos de segurança com a Organização do Tratado do Atlântico Sul (Otas). Era o fim dos cálculos geopolíticos e o início de uma moderna concepção estratégica.

Em quarto lugar, o Brasil tratou de construir novas vinculações com países de expressão portuguesa fora da tradicional Comunidade Luso-Brasileira. A defesa da cultura e da história comum passou a ser realizada através de um sistema de cooperação direta e independente com os países de expressão portuguesa na África Negra.

A construção de uma política internacional pragmática levou os governos Médici e Geisel a criticarem a distribuição de poder no sistema, que congelava a possibilidade de emergência de novos centros de poder como o Brasil. Isso implicou a crítica direta aos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, ela recolocou a estratégia da busca por novos parceiros no sistema internacional e a diversificação de contatos sem levar em conta as *fronteiras ideológicas*, tão relevantes para o governo Castelo Branco. A expansão do comércio brasileiro com a África, Oriente Médio e América Latina foi uma das mais importantes mudanças ocorridas nas relações econômicas externas nos anos 1970 e parte dos anos 1980. As exportações brasileiras para o terceiro mundo cresceram de 12% em 1967

para 26% em 1981. No ano de 1981, somente, o Brasil vendeu 52% das suas exportações de manufaturas para o Terceiro Mundo contra 46% para os países industrializados do Norte.

As novas percepções brasileiras eram fruto da crescente complexidade do próprio sistema internacional, que vinha se movendo de uma rígida polaridade para um relativo declínio de poder dos Estados Unidos no sistema ocidental e pela emergência de novos importantes atores como o Japão e a Europa Ocidental. As incertezas do contexto internacional demandavam uma mais flexível e pragmática ação diplomática brasileira.

A África passava a ter relevância supletiva e funcional à política externa do Brasil. Politicamente, o continente africano era uma fonte potencial de apoio a demandas comuns no diálogo Norte-Sul, nas Nações Unidas e em outros órgãos multilaterais. Economicamente, a dimensão política anterior poderia ser traduzida em interesses econômicos bilaterais ao gosto do pragmatismo brasileiro. Ao mesmo tempo, a vulnerabilidade energética do país era uma preocupação para os formuladores da política externa no Brasil na década de 1970 e parte da de 1980. Nigéria e Angola seriam fornecedoras de petróleo e, em certo sentido, representam para o Brasil um espaço de diversificação da sua própria vulnerabilidade.

Os novos objetivos do Brasil na África passaram a ser assim definidos: projetar a imagem de um poder tropical industrial e convencer os estados negros africanos que as relações históricas do Brasil com Portugal não deveriam inibir o desenvolvimento de relações intensas com a África Negra independente. Também a busca por novos mercados, especialmente para bens manufaturados, foi também bem aceita pelos setores militares estrategistas que haviam falado antes quase que exclusivamente em termos de hegemonia militar do Brasil no Atlântico Sul. A importância do Atlântico Sul como uma área vital foi aumentada pela necessidade de aumentar a exportação e de importar petróleo. Mais de 90% do comércio brasileiro era transportado, e ainda é, pelo mar. Além disso, a importação de petróleo era principalmente transportada pela Rota do Cabo, circundando a África do Sul.

O presidente Sarney (1985-1990) manteve também as diretrizes para a África dos governos Geisel e Figueiredo. Não havia motivo para modificar a política externa com a transição do ciclo autoritário para a democracia. A política africana adquirira consistência própria e penetração em vários setores da sociedade política dos lados do Atlântico

Sul. Ainda na administração Sarney, o Brasil reforçou a política de crítica ao *apartheid* com a Lei nº 91.524, de 9 de agosto de 1985, que impunha sanções contra a África do Sul. E foi exatamente no período Sarney que o Brasil liderou, nas Nações Unidas, as forças a favor da resolução que declarou, em 1986, o Atlântico Sul como uma Zona de Paz e Cooperação. Este ato confirmava a dimensão da política africana do Brasil que havia sido cuidadosamente construída desde o final da década de 1970, ainda no governo Figueiredo, a fim de conter a África do Sul no seu objetivo de construir uma área de segurança regional semelhante à Otan.

Houve obstáculos importantes à presença econômica do Brasil na África. Em primeiro lugar, havia uma diversidade de mercados e uma variedade enorme na capacidade de consumo das economias africanas. As empresas brasileiras tiveram que enfrentar a diversidade de culturas, o desconhecimento dos novos interlocutores e as linguagens de governo.

O segundo obstáculo foi o baixo nível de industrialização na África. O continente africano tinha um número muito limitado de bens manufaturados que poderiam ser introduzidos no mercado brasileiro. Havia ainda uma significativa limitação de créditos para a exportação naqueles países.

O terceiro obstáculo era provavelmente o mais crucial. O comércio brasileiro teve de enfrentar o peso das relações privilegiadas que as economias africanas mantinham com suas ex-metrópoles. Mercados cativos vinham da época colonial e acordos preferenciais entre os produtores africanos e o Mercado Comum Europeu haviam sido assinados no período da emancipação. A maior consequência da tradicional aliança dos produtores africanos com os mercados europeus vinha do fato de que a estrutura de transportes, fretes, e financiamentos estavam voltadas para a Europa.

Os anos 1990 foram de equidistância do Brasil em relação ao continente africano. O presidente que tomou o assento presidencial em março de 1990 procurou reforçar os laços com o Primeiro Mundo. Collor de Mello, prometendo recolocar o país nos trilhos do desenvolvimento e da modernidade capitalista, decidiu deixar a África de lado e partir para relacionamento preferencial com as economias ocidentais avançadas. Recuperar a tendência do *liberalismo associado* nas suas declarações e primeiras ações, mas logo teve que se curvar ao peso do *nacionalismo de fins* e toda uma tradição diplomática de diversificação de parceiros

que se enraizara na política exterior brasileira. Isso ajuda a entender a viagem do presidente a quatro países da África austral em setembro de 1991, reproduzindo o discurso que havia pautado o relacionamento do Brasil com a África ao longo da década anterior.

De qualquer forma, a tendência declinante foi evidente. A crise econômica na África neste início de década se fez ainda mais profunda que a que assolara a América Latina. Os mercados africanos seriam cada vez mais reduzidos e o peso estratégico da região na agenda de transição para o mundo pós-Guerra Fria. O Brasil, por outro lado, já não mais enfrentaria a vulnerabilidade energética que havia servido como uma alavanca para a própria política africana do Brasil. Assim, os níveis de comércio do Brasil com a África Negra retornam aos das décadas de 1950 e 1960. Na década de 1990, o comércio do Brasil com a África não chegaria aos 2% das relações comerciais do Brasil, depois de ter alcançado níveis em torno dos 10% no início da década de 1980.

A tendência em baixa, no entanto, não significou o fim dos contatos. O Brasil manteve alguma presença no continente, particularmente na área econômica pois empresas resolveram permanecer, mas também na esfera do entendimento político, particularmente a partir do fim do apartheid na África do Sul em 1994. A política africana persistiria de forma seletiva, com prioridades específicas e delimitadas no continente. A grande política africana dos anos 1970 e parte dos 1980 cede lugar a um enfoque recortado a poucos países, regiões e temas.

A mudança de rumo na dimensão africana da inserção internacional do Brasil apareceu nas iniciativas das três primeiras viagens do presidente Inácio Lula da Silva, em 2003 e 2004, a vários países da África Austral, Central, Atlântica e do Norte. Expôs-se uma nova vontade política para reverter o quadro de oscilações e inconsistências dos anos 1990. Mas elas não trouxeram resultados automáticos de reconhecimento da boa vontade brasileira uma vez que os africanos já estavam acostumados a gestos de avanços e retraimentos da parte brasileira. Não desejavam, na verdade,

Junto a opinião pública brasileira, os dois desembarques mais visíveis do presidente Lula foram à África subsaariana. O primeiro ocorreu em fins de 2003 em Angola, Moçambique, África do Sul, Namíbia e São Tomé e Príncipe. O segundo foi o périplo de julho de 2004 para São Tomé e Príncipe, Gabão e Cabo Verde. Em ambos o presidente fez-se acompanhar por ampla caravana ministerial, empresarial e mesmo acadêmica. No

Brasil, registrou-se a viagem como gesto simbólico do relançamento de um novo ciclo virtuoso nas nossas relações com os países ribeirinhos do Atlântico Sul. Outros, no entanto, anotaram as escassas possibilidades de uma agenda renovada com aquele continente, dominado pelas tragédias coletivas e pelo atraso econômico e social.

O fato objetivo é que a retomada da política africana do Brasil no início do novo século se realizou em novas bases. Possui, em primeiro lugar, uma estratégia concertada dos interesses nacionais e seus protagonistas, dos empresários da expansão do capitalismo brasileiro aos agentes da diplomacia. Sem margem de dúvida, fato político marcante no relançamento dessa política foi a realização, em Fortaleza, do Fórum Brasil-África: Política, Cooperação e Comércio, em fins de maio de 2003, que proveu acabamento estratégico ao processo decisório.

Há inovações conceituais e práticas na retomada da fronteira leste do Brasil como uma das regiões preferenciais de contato, cooperação e realização de negócios. Uma delas é a revisão do discurso culturalista de antes em favor de uma visão mais estrutural e pragmática da cooperação com as elites africanas. Revê os termas românticos da chamada "africanidade" brasileira e sua relação com a idéia de uma política externa assertiva para a África.

Lula e a diplomacia brasileira inovaram a respeito dessa relação recorrente nas nossas aproximações com o continente africano. Encerra-se, em parte, o discurso culturalista que havia permeado historicamente as inflexões do Brasil para a África. Substitui esse discurso um outro: o da dívida histórica do Brasil em relação à África. A dívida, reconhecida não apenas pelo presidente, mas por grande parte da sociedade brasileira, está a demandar uma outra forma de se construir política internacional do Brasil.

A segunda dimensão conceitual é sua especificidade, contra a função meramente instrumental que ocorreu no passado das relações do Brasil com a África nos já escrutinados no presente capítulo. A renovada política para a África se fez mais pública e legitimada por consenso social e político no seio da sociedade brasileira, por intermédio de instituições como o parlamento, as universidades, os grupos afro-brasileiros (ainda que não apenas eles), as empresas e os atores mais interessados da opinião pública.

Se a África é o lugar privilegiado da formação da brasilidade, curtida e urdida no compasso do tempo, uma política para o continente africano não

poderia dar as contas a tal especificidade. Nesse sentido, a identificação das lideranças africanas contemporâneas com o novo discurso brasileiro vem sendo bastante diferente das imagens anteriormente construídas pelo Brasil na África. Em décadas anteriores, políticos, militares e empresários brasileiros, nem sempre com a aquiescência da parte africana, fizeram uso do idioma da solidariedade cultural. Em vários aspectos, o léxico engendrou ilusões. Achávamos que tínhamos um lugar natural na África, que éramos a "ponte" entre a Europa metropolitana e os africanos "flagelados", como lembrou Jânio Quadros no lançamento da política africana do Brasil no início dos anos 1960.

Esses símbolos são novos na política exterior do Brasil e devem ser celebrados. Revertem-se as ilusões engendradas de um Brasil democratizado racialmente, apto a atuar como um modelo para a África, em favor de um país mais esgarçado e múltiplo culturalmente, além de contar com inúmeros pontos de contato objetivos com as realidades sociais africanas.

Mas as palavras e gestos não ficaram no discurso. A prática posta em marcha para a África é do redesenhar uma forma de colaborar com a agenda de desenvolvimento sustentável dos países da fronteira atlântica. Os africanos não querem encontrar no Brasil apenas o perdão histórico. Isso ficou claro nas diferentes interlocuções dos intelectuais e agentes diplomáticos que atenderam ao Fórum de Fortaleza. Querem falar também do futuro, das possibilidades que o Brasil tem de contribuir para o seu desenvolvimento sustentável daquele continente.

Nesse sentido, a nova política africana do Brasil no início do século XXI não é a reedição do passado. Vem demonstrando mais coragem para romper o assistencialismo internacional, disfarçado pelas várias formas existentes de cooperação técnica à moda antiga, para se fazer presente na reconstituição da infraestrutura logística e produtiva da África. Também comporta uma dimensão cidadã e de conhecimento. Os programas de cooperação no campo do combate a AIDS, a experiência do SEBRAE, a expertise da EMBRAPA, entre tantas outras instituições brasileiras passaram a atual nos vários países africanos com os quais o Brasil já vem atuando de forma relativamente ativa nos últimos anos.

No plano da política internacional, o Brasil vem trabalhando com a África no sistema internacional em favor de mais arranjos Sul-Sul e em torno da construção de uma plataforma comum de interesses. O acesso

comum do Brasil e da África de seus produtos agrícolas nos mercado do Norte vem afinando interesses nas negociações internacionais. De Doha a Cancun, chegando aos eventos da formação do G-20, o Brasil vem se fazendo porta-voz de demandas africanas no sistema internacional.

No plano econômico, e ante a crise que se espraiou entre o final de 2008 e o início de 2009, o Brasil tem colaborado com a África no sentido do aproveitamento positivo, que são as brechas da recuperação econômica global e no conceito logístico da domesticação da globalização por meio do reforço do caráter indutor do Estado. Isso é perceptível nas iniciativas comuns nos órgãos multilaterais econômicos.

Nos planos bilateral e inter-regional, a associação do Brasil à África em projetos cooperativos Sul-Sul, envolvendo investimentos diretos e empresas brasileiras operando nos países africanos, em bases mais modernas, a não apenas reiterar o *terceiro-mundismo* de antes, comove brasileiros e africanos. Tal associação, em certa medida já verificada na Conferência da Organização Mundial do Comércio de Doha, ampliou-se na subsequente Conferência de Cancun e nas negociações mais recentes em Genebra, nas quais o Brasil e a Índia representaram o Grupo dos 20 na reversão das políticas agrícolas protecionistas dos países hegemônicos. São vitórias não apenas brasileiras ou dos grandes celeiros agrícolas, mas concomitantemente de pequenos produtores africanos de algodão, por exemplo.

Essa nova forma de agir conjuntamente, Brasil e África, na cena internacional, é o que desejam os africanos. É uma forma que tem demonstrado sua eficácia e que evidencia o quanto se pode ainda fazer, de maneira concertada, em torno da ideia da construção do desenvolvimento sustentável. As constatações da Assembleia Geral da UNCTAD no Rio de Janeiro (2004), no mesmo contexto no qual africanos e brasileiros celebravam vitórias em novas rodadas no comércio internacional contra os subsídios odiosos aos produtores europeus e norte-americanos, são as de que um novo Sul está em formação, compondo as coalizões anti-hegemônicas da qual o Brasil e vários estados africanos se embrenharam a participar.

Do ponto de vista dos temas globais, essa linha de trabalho com os africanos permite ao Brasil imaginar que será possível engendrar algum destino comum no campo do desenvolvimento social e econômico das suas populações bem como um novo lugar de destaque para o Brasil e para a África no concerto das nações.

Referências Bibliográficas Básicas

COELHO, Pedro Motta & SARAIVA, José Flávio Sombra (org.) *Fórum Brasil-África: Política, cooperação e comércio*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2004.

RODRIGUES, José Honório. *Brasil e África. Outro horizonte*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *Formação da África Contemporânea*. São Paulo: Editora Atual/Unicamp, 1987.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *O lugar da África. A dimensão atlântica da política externa do Brasil*. Brasília: Editora da UnB, 1996.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *Política exterior do governo Lula: o desafio africano*. Revista Brasileira de Política Internacional, 45 (2), 2002, pp. 5-25.

SARAIVA, José Flávio Sombra (org.) *Comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP): Solidariedade e ação política*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001.

Resultados da Conferência Brasil-África de Ministros de Agricultura

Laudemir André Müller[1]
Francesco Maria Pierri[2]

Apresentação

Este texto foi produzido para o I Curso de Diplomatas Africanos, realizado no período de 5 a 30 de julho de 2010 e serve de referência para a palestra realizada no dia 6 de julho, sobre os resultados do diálogo entre Brasil e África na área de desenvolvimento rural, combate à fome e segurança alimentar.

O objetivo é apresentar o ambiente político no qual se insere a iniciativa do Presidente Lula em convidar os Ministros de Agricultura dos países do continente africano, a forma como foi estruturado o diálogo e os resultados alcançados.

O encontro, realizado em Brasília entre os dias 10, 11 e 12 de maio de 2010, é um marco nas relações entre o Brasil e África. A iniciativa demonstra a uma só vez alguns elementos importantes da política externa contemporânea do Brasil – também de muitos países africanos – e o novo contexto mundial sobre o tema do rural e da segurança alimentar.

---

[1] Economista, pós-graduado em Desenvolvimento, Sociedade e Agricultura, pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Atua em políticas públicas e agricultura familiar desde 1999 e coordena a área internacional do Ministério do Desenvolvimento Agrário desde 2003.

[2] Doutor em História e Teoria do Desenvolvimento Econômico pela Libera Universitá Internazionale degli Studi Sociali, Roma. Consultor do Ministério do Desenvolvimento Agrário, especialista em relações internacionais nas áreas de desenvolvimento agrário.

É, portanto, fundamental destacar em que contexto nacional e regional o evento foi realizado e, em que ambiente internacional nasceu a iniciativa. Esta contextualização é de grande relevância para o entendimento dos desdobramentos.

Os resultados alcançados podem ser didaticamente colocados em dois grandes âmbitos. Primeiramente deve ser destacada a grande convergência política entre a maior parte dos países africanos e a experiência brasileira no que se refere à forma de enfrentamento da agenda da segurança alimentar e do desenvolvimento rural. O fortalecimento do papel do Estado e as políticas públicas foram destacados como necessários para o fortalecimento da agricultura local. A agricultura africana é majoritariamente de base familiar. Essa agricultura tem de ser estimulada e apoiada para produzir alimentos. Com isto, ataca-se a insegurança alimentar com o aumento da produção de alimentos e ao mesmo tempo se diminui a pobreza com o fortalecimento dessa agricultura. Para tal, deve ser recuperada e/ou criada a capacidade dos Estados de formularem e implementarem políticas públicas. A partir desta concepção derivou o estabelecimento de uma ampla agenda de cooperação técnica. Esse é o segundo resultado do diálogo. A construção de uma ampla agenda de cooperação técnica entre os diversos órgãos do governo envolvidos com cooperação e com a política de desenvolvimento rural, segurança alimentar e combate à fome.

1. A iniciativa do diálogo

A iniciativa política do aprofundamento da relação entre o Brasil e os países africanos nesta área nasceu diretamente do Presidente Lula. O convite partiu do Presidente durante a 13ª Cúpula da União Africana, em Sirte, em novembro de 2009, e foi reiterado em ocasião da Cúpula Mundial de Segurança Alimentar realizada em Roma no mesmo mês de 2009.

O ambiente político da Cúpula marca uma transição política sobre a governança global do tema da segurança alimentar. Em 2008, a partir da trajetória de aumento dos preços dos alimentos e dos consequentes problemas em muitos países – sobretudo os países mais pobres – se processou uma discussão mundial sobre o tema da segurança alimentar e como combater e evitar a chamada "crise dos preços dos alimentos".

Muitos países sofreram consequências em sua balança comercial e grave impactos na política macroeconômica em função da inflação causada pelo aumento dos preços dos alimentos.

As causas da crise não serão abordadas neste artigo, contudo é importante destacar que várias análises confluíram para a migração de capitais – muitos deles anteriormente aplicados no mercado *subprime* americano – para as *commodities* agrícolas, aumento do consumo mundial de alimentos e a inexistência de políticas adequadas de segurança alimentar, especialmente no que se refere à produção de alimentos para o mercado interno, a regulação de preços e estoques reguladores.

A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) passou a trabalhar sobre o tema, apontando a natureza estrutural deste processo de elevação dos preços. O Diretor-Geral da instituição chamou atenção do mundo sobre a necessidade de repensar a governança global sobre a segurança alimentar, dada a profundidade da crise. Segundo as estimativas da FAO, o mundo necessitará de 70% a mais de alimentos até 2050. Nesse contexto de aumento do consumo de alimentos – relacionados também com a mudança de hábitos alimentares –, os estoques mundiais estavam baixos, causados em grande parte pela orientação neoliberal, que reduziu a capacidade dos Estados Nacionais de fazerem políticas públicas, a não intervenção nos mercados, a redução dos estoques estratégicos e a eliminação dos apoios aos agricultores. Quando foram apontados graves problemas de inflação e aumento do número de famintos no mundo, de aproximadamente 800 milhões para 1.2 bilhão, as estratégias e ações para a segurança alimentar passaram a ser reavaliadas.

Neste ambiente que a FAO realizou a Cúpula Mundial de Segurança Alimentar, para justamente tratar do tema da segurança alimentar no nível mundial. O Brasil foi um dos grandes apoiadores desta iniciativa e teve uma forte participação na preparação e também na realização da Cúpula com a presença do Presidente.

O Brasil enfrentou de forma diferenciada a chamada crise dos preços de alimentos. As opções estratégicas feitas no Brasil desde 2003 tornaram nossa situação diferenciada. Desde o lançamento do Fome Zero, uma série de políticas foram aperfeiçoadas e criadas. Dentre elas aparece com destaque o apoio à agricultura familiar, responsável por 70% da produção de alimentos. A política de crédito específica para a agricultura familiar

passou de R$ 2 bilhões em 2003 para mais de 15 bilhões neste ano. Foram criados três programas de seguro agrícola, que protegem os agricultores das adversidades climáticas e da volatilidade dos preços. Foi restabelecido o Sistema Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural que hoje conta com mais de 20 mil técnicos. Foi criada uma política específica para compras públicas da agricultura familiar, onde os alimentos são destinados para as políticas sociais do governo, incluindo a alimentação escolar de quase 60 milhões de alunos das escolas públicas, e também para formação de estoques estratégicos. Em 2008 foi lançado um programa específico para o aumento da produtividade da agricultura familiar, objetivando o aumento da oferta de alimentos.

Esse conjunto de políticas deu ao Brasil uma capacidade de enfrentamento da crise e trouxe um novo olhar sobre a segurança alimentar, sobretudo na sua vertente econômica. Ficou evidente que os países que não tinham uma boa segurança alimentar tiveram, além do aumento da pobreza, problemas macroeconômicos, o que restringiu a capacidade de crescimento via inflação e aumento das taxas de juros.

Com esse acúmulo e experiência o Brasil participou da Cúpula Mundial. Naquela oportunidade confluíram a estratégia da política externa em relação aos países em desenvolvimento, o peso político em temas globais e os resultados positivos das políticas internas que estavam sendo implementadas. Dessa forma, a experiência brasileira passou a ser uma das grandes referências no tratamento contemporâneo da segurança alimentar.

Neste ambiente que o Presidente Lula convida os Ministros africanos para conhecerem a experiência brasileira. O Brasil chamou uma reunião em Roma, na oportunidade da Cúpula, que foi coordenada pelo Presidente. Participaram ainda o Diretor-Geral da FAO, Jacques Diouf, e vários Chefes de Estado africanos. Na oportunidade, o Presidente destacou as principais políticas em andamento no Brasil, destacou os resultados positivos e como o País vinha enfrentando a alta internacional dos preços. Ofereceu a experiência brasileira e convidou para que os Ministros africanos fossem ao Brasil conhecer com mais profundidade as ações do Governo.

Portanto, a iniciativa nasceu num ambiente de crise de paradigma sobre a segurança alimentar, onde o mundo estava impactado sobre o rápido aumento do preço dos alimentos, e vinha enfrentando o aumento

da inflação e do número de famintos. Neste contexto, o Brasil aparece com uma crescente influência no cenário internacional, com uma experiência concreta de valorização da agricultura familiar, de aumento da produção de alimentos, de redução drástica da pobreza e da fome, e assim, de enfrentamento da crise de segurança alimentar e, ainda, com o envolvimento e o compromisso do Presidente com o tema e com os países africanos.

É a partir desta construção que a Conferência realizada em Brasília deve ser observada e os resultados analisados.

2. O processo de preparação e a programação da Conferência

Desde o convite feito pelo Presidente Lula, várias iniciativas foram tomadas com vistas à preparação da Conferência. A condução do processo coube ao Ministério das Relações Exteriores, apoiado diretamente por diversos órgãos de governo.

A preparação se deu por meio de reuniões internas de governo e também com as representações diplomáticas africanas em Brasília. Uma das características centrais foi o formato estabelecido para a atividade. Houve uma definição de que deveria ser criado um ambiente de diálogo entre os Ministros. Por isso, a atividade foi montada de modo a que os Ministros africanos pudessem intervir e dialogar diretamente com os representantes brasileiros. Inclusive o nome dado ao evento foi "Diálogo Brasil África em Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural".

Outra característica foi a de aportar a experiência brasileira na área do desenvolvimento rural e de segurança alimentar e, a partir do diálogo, conformar uma agenda de cooperação. O eixo estruturador foi a estratégia do "Fome Zero", que articula as ações de combate à fome com a agricultura familiar. Em relação a este último aspecto, é importante destacar que o Brasil tem similaridade com o rural africano, sobretudo pela grande importância da agricultura familiar. No Brasil, são 4.37 milhões de estabelecimentos de agricultura familiar, o que representa 84,4% do total de estabelecimentos rurais e 74,4% do emprego no meio rural. Esta agricultura ocupa apenas 24,3% da área agrícola, mas produz 32% do valor bruto da produção e responde por 70% do total da produção de alimentos no país.

A programação foi montada de modo a que a estratégia e as diversas ações de governo nesta área pudessem ser visualizadas. Por isso, foram montados blocos temáticos. No primeiro momento coube ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome apresentar as estratégias de segurança alimentar. Depois o Ministério do Desenvolvimento Agrário apresentou as ações na área de agricultura familiar e desenvolvimento rural, mostrando como se articulam com a segurança alimentar. O Ministério de Agricultura se concentrou na apresentação das ações de pesquisa agropecuária e na geração e difusão de tecnologia para a segurança alimentar. Participaram também outras áreas do governo responsáveis por ações específicas, como é o caso das instituições de crédito – bancos públicos que operam com crédito para agricultura familiar – instituições que trabalham com assistência técnica e extensão rural para agricultura familiar, universidades públicas, conselho nacional de segurança alimentar e nutricional, entre outras. Por fim, é importante destacar o envolvimento da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) como o órgão coordenador das atividades de cooperação do Governo. A Agência participou de forma mais intensa no encaminhamento das propostas de cooperação no final da conferência e segue atuando na implementação das atividades acordadas.

A abertura da Conferência foi programada para dar o contorno político da iniciativa. Além dos Ministros e órgãos de governo participaram da abertura o Presidente Lula e o Diretor-Geral da FAO, Jacques Diouf. Cabe destacar que nossa política externa vem dando uma importância crescente a esta Agência. A orientação do Brasil em buscar uma nova governança global sobre a segurança alimentar, de aproximação com os países em desenvolvimento e de fortalecimento dos espaços multilaterais, encontra forte consonância com a FAO. A agenda da crise dos preços dos alimentos tira o foco da Organização Mundial do Comércio – com sua agenda de liberalização comercial – e dá maior importância à produção de alimentos, ao combate à fome e, por isso, às políticas públicas necessárias para tal. A FAO é o principal espaço onde esta temática esta em discussão. Ademais, a Agência tem forte presença na África e acúmulo técnico sobre a realidade da agricultura africana. Por isso, a FAO tem um envolvimento diferenciado nesta iniciativa.

3. Os resultados da Conferência Brasil-África de Ministros de Agricultura

3.1 As características centrais da proposta brasileira apresentada

A proposta brasileira está norteada pela experiência vivenciada pelo Governo e pelas organizações sociais na construção das políticas de desenvolvimento agrário e de segurança alimentar e nutricional no período 2003-2010.

Não há dúvida de que nenhuma experiência seja perfeitamente replicável, pois existem arranjos econômicos, sociais e culturais específicos em cada país, e certamente nos países africanos, diferentes de qualquer formação histórica encontrada no Brasil. Por isso, em cada situação deve ser buscada sua via própria e desenvolvidas formas originais de desenvolvimento agrário. Mais do que isso. Um dos princípios inspiradores da cooperação brasileira é o apoio às estratégias nacionais de desenvolvimento e não a imposição de modelos externos.

Todavia, em nossa opinião, algumas determinantes fundamentais do desenvolvimento assumem dimensão internacional, isto é, valem em qualquer contexto nacional. Posteriormente, discutiremos como essas diretrizes estratégicas se refletem na pauta de cooperação estabelecida pela Declaração Final do Diálogo e nos desdobramentos até agora ocorridos.

Em primeiro lugar, é determinante o fortalecimento do Estado para que possa atuar como indutor do desenvolvimento agrário, impulsionando a agricultura de base familiar. Desenvolvimento agrário não é resultado da operação das forças de mercado, nem o mero crescimento da produtividade agropecuária – por mais importante que seja esse fator – mas, é um exercício político e social de formulação, regulação e execução das políticas públicas pelas quais os homens e as mulheres que vivem no campo produzam alimentos gerando segurança alimentar e renda para sua família. Não migrem para as cidades, contribuindo para a ocupação equilibrada dos territórios rurais. E quem opera esta delicada articulação é o Estado por meio de suas políticas públicas. O Estado é o único ator capaz de garantir o interesse social nas escolhas de alocação de recursos e na criação de políticas publicas. A atuação exclusiva das forças de mercado produz a concentração fundiária, dos meios de produção,

dos recursos naturais, desequilíbrios na ocupação dos territórios, a concentração da produção em algumas commodities e a instabilidade dos mercados e da oferta de alimentos. Todos esses fatores são contrários ao desenvolvimento agrário e à segurança alimentar.

Cabe ao Estado executar um conjunto mínimo de ações sem as quais não se coloca em marcha o processo de desenvolvimento agrário. As principais são: i) criar instituições específicas para o desenvolvimento agrário e a agricultura familiar; ii) criar um marco jurídico para a identificação da agricultura familiar como setor produtivo social distinto da agricultura patronal e receptor de políticas públicas específicas; iii) criar e executar políticas públicas de fomento para este setor – crédito, seguro agrícola, preços mínimos, assistência técnica e extensão rural, comercialização e acesso a mercados, etc.; iv) garantir que o processo de formulação e execução das políticas publicas seja conduzido com a participação social por meio das organizações da agricultura familiar.

Em segundo lugar, há a determinante da geração de uma base de conhecimentos, tecnologias e insumos específicos para a agricultura familiar. Isto faz parte da escolha do modelo agrícola e de ocupação dos territórios rurais. As metrópoles africanas, assim como as brasileiras, não são mais capazes de absorver as correntes de êxodo rural que são causadas ou por modelos agrícolas intensivos em capital e concentradores de renda e de terra ou, de forma oposta, por condições intoleráveis e generalizadas de pobreza devido a nenhuma incorporação tecnológica e a escassa intervenção estatal. Daí decorre o desafio estratégico da construção de um modelo tecnológico e técnico que aumente a produtividade e, ao mesmo tempo, evite uma insustentável diferenciação social gerada pelas forças de mercado não reguladas. Isto significa a busca de padrões agrícolas sustentáveis sócio e ecologicamente. Ou seja, um modelo de agricultura reproduzível ao longo das gerações e de forma inclusiva. Comporta a escolha de combinações de técnicas, insumos e tecnologias que preservem a sustentabilidade ecológica e social.

Para isto, cabe ao Estado impulsionar duas ações prioritárias: i) a criação de um sistema de assistência técnica e extensão capaz de ampliar a oferta de inovações técnicas e tecnológicas para a agricultura familiar, considerando a diversidade rural, e orientada pela busca de aumentos de produtividade, do alcance da segurança alimentar e da preservação dos recursos naturais no processo produtivo. Nesse respeito, é preciso acrescentar que o sistema de

assistência técnica e extensão rural é um processo de educação permanente entre extensionistas e agricultores cujos saberes tradicionais – historicamente incorporados nas práticas agrícolas dos vários segmentos da agricultura familiar, a partir de seus conhecimentos dos vários biomas – adquirem um papel fundamental, e não apenas um processo de transferência de tecnologias; ii) a indução do setor industrial para a produção de máquinas e equipamentos agrícolas específicos e adequados à agricultura familiar e subsídio para que essa agricultura tenha acesso aos mesmos, criando assim um modernização sustentável.

Em terceiro lugar, há que se considerar que o esforço produtivo não gera por si só as condições da segurança alimentar e nutricional. Ou seja, o aumento da produtividade e a estabilidade de produção não geram automaticamente abastecimento alimentar adequado. Na maioria dos países da América Latina, por exemplo, o problema da fome não é determinado pela disponibilidade dos alimentos, mas por problemas de acesso, devido aos baixos níveis de poder de compra. Certamente, nesse respeito, existe uma diferença já que, em vários países africanos, há sim problema de escassez de alimentos em virtude de gargalos na produção, que comprometem a oferta de alimentos. Porém, independentemente dessas especificidades, permanece válida outra determinante fundamental do desenvolvimento agrário que é a da intervenção estatal nos mercados agrícolas que garanta tanto uma renda justa para os próprios agricultores familiares, como a acessibilidade aos alimentos para o resto da população, além de gerar efeitos direitos na dinamização da economia local.

Esse aspecto tem adquirido centralidade na experiência brasileira com a regulação de preços e a criação de mercados institucionais, por meio de compras públicas de alimentos da agricultura familiar destinados às políticas assistenciais para populações vulneráveis ou segmentos específicos da população. Cabe aqui destacar duas iniciativas tomadas pelo Governo Lula no âmbito da Estratégia Fome Zero. A primeira é a constituição, em 2003, do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), por meio da Lei 10.696. Seu objetivo é adquirir alimentos produzidos pela agricultura familiar e doá-los às famílias em situação de insegurança alimentar ou formar estoques estratégicos destes produtos. O programa permite que sejam feitos estoques públicos ou estoques pelas próprias

organizações da agricultura familiar, de forma que os produtos sejam comercializados em condições mais adequadas de mercado. A segunda é a articulação das políticas públicas para a agricultura familiar com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O PNAE, antes da reformulação operada pelo Governo Lula, oferecia produtos alimentares que não eram necessariamente comprados localmente, e que não tinham relação com os hábitos alimentares locais. Em 2009, com a publicação da Lei nº 11.947/2009, o Governo determinou a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para alimentação escolar, na compra de produtos da agricultura familiar. Também determinou que a aquisição dos alimentos devesse ser realizada, sempre que possível, no mesmo município das escolas. Quando o município, comprovadamente, não contar com a capacidade necessária de oferta, pode ser buscada entre agricultores da região, território, estado, nesta ordem de prioridade.

3.2 Os acordos alcançados e os projetos de cooperação

O fortalecimento do estado com criação de políticas públicas e participação social; a geração de conhecimentos, inovação e modernização sustentável da base técnica e tecnológica da agricultura familiar; a regulação de preços e mercados institucionais são as três determinantes do desenvolvimento agrário, que visam aumentar a produção de alimentar e gerar emprego e renda no meio rural e garantir segurança alimentar e nutricional. O intercâmbio de experiências e a cooperação técnica propostos pelo Brasil são inspirados por elas, e objetiva apoiar a estruturação de ações e projetos estruturantes de segurança alimentar e nutricional, com base no fortalecimento da agricultura familiar.

A partir disso, a proposta de cooperação que resultou do diálogo está formulada com as seguintes componentes:

I Mercados Institucionais:

Apoio à elaboração e implementação de programas e projetos pilotos de compras públicas da agricultura familiar para fins de segurança alimentar e nutricional.

O objetivo é comprar alimentos produzidos pela agricultura familiar e destiná-los para os programas de ajuda alimentar e para públicos específicos – escolas, creches, centros de consumo popular, programas de assistência a pessoas vulneráveis, etc. Implica direcionar os esforços de cooperação para a realização de Projetos Pilotos de Compra de Alimentos da Agricultura Familiar com fins de Segurança Alimentar e Nutricional, susceptíveis de se transformarem em programas e políticas públicas. Esta definição está contemplada no ponto "I" da Declaração Final, referente aos compromissos assumidos pelo Governo Brasileiro. O desenho institucional de operacionalização dos projetos pilotos está em fase de formulação pelo vários órgãos do Governo brasileiro envolvidos, para que uma proposta seja apresentada e discutida com os países africanos e definidos os países onde os projetos poderiam ser implementados.

Na formulação dos projetos-piloto será disponibilizada cooperação técnica brasileira e, eventualmente, com a colaboração de organizações internacionais tais como FAO, FIDA e PMA para a operacionalização. A cooperação técnica se dará com a contratação de consultores brasileiros e dos países africanos que trabalharão juntos apoiando os governos na elaboração e implementação dos projetos-piloto. Como referência, serão utilizadas as experiências do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – modalidade de compra com doação simultânea – associada à capacidade do MDA na capacitação de técnicos de governo e da sociedade civil envolvidos com a agricultura familiar.

A cooperação técnica, nesta fase, será utilizada para:

- Identificar experiências concretas de aquisição de produtos da agricultura familiar, em desenvolvimento no país selecionado.
- Realizar um diagnóstico participativo das organizações e instituições com potencial para atuarem como produtoras e beneficiárias dos alimentos nas áreas de operação do projeto.
- Identificar potenciais lideranças para capacitação nas metodologias e técnicas de extensão rural, assim como estabelecimentos rurais para validação das tecnologias desenvolvidas pela cooperação brasileira.

- Realizar um levantamento e análise das experiências de assistência técnica e extensão rural (ATER) em desenvolvimento nas áreas de operação do projeto.
- Identificar e analisar a legislação nacional pertinente ao tema.
- Mapear e caracterizar os principais canais de comercialização da produção local nas áreas de operação do projeto.

II Assistência Técnica e Extensão Rural:

Melhorar a assistência técnica e o acompanhamento dos agricultores, por meio da formação de técnicos extensionistas e da estruturação de políticas de ATER. O intuito principal é que os técnicos possam acompanhar os agricultores tanto no processo de produção, como na geração de tecnologias sociais, articulando a produção ao consumo, por meio das compras institucionais.

A primeira iniciativa nesse sentido foi a realização, durante os dias 14 a 18 de Junho, em Brasília, do Seminário Internacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) "Integração Brasil-África: Superação da Pobreza e Desenvolvimento Rural Sustentável", para agentes de ATER, gestores de políticas públicas voltadas para o meio rural, líderes comunitários rurais e agricultores que atuam como agentes de desenvolvimento rural de países africanos. O Seminário foi promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação e o Ministério de Relações Exteriores (ABC/MRE). Esta atividade se insere nos resultados da Conferência apontados no item "K", subitem "2", das iniciativas por parte do Brasil, em suas respectivas esferas de competência, do documento da Declaração Final.

As atividades foram coordenadas pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF/MDA), Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER/MDA); e pela Assessoria Internacional do Gabinete do Ministro (AIPC/MDA). Participaram técnicos e gestores de políticas públicas de 16 países africanos (Angola, Botsuana, Egito, Eritreia, Gabão, Guiné, Mali, Marrocos, Mauritânia, Quênia, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Tunísia e Zimbábue).

Durante os cinco dias do Seminário, o MDA apresentou a proposta brasileira de desenvolvimento rural sustentável e solidário, com base

na agricultura familiar, e o processo de implantação em curso da Lei 12.188/2010 – nova "Lei de Assistência Técnica e Extensão Rural". Também foram apresentadas as políticas do MDA para a agricultura familiar e a reforma agrária, e as políticas de inclusão do Governo Federal, como o Programa de Aquisição de Alimentos[3].

O seminário identificou um grande potencial de cooperação entre o Brasil e os países participantes, tendo como desafios a superação da pobreza, a geração de renda e agregação de valor, a produção com sustentabilidade ambiental e a promoção da igualdade nas relações de gênero, raça e etnia. Discussões entre os representantes dos 16 países africanos apontaram possíveis setores de cooperação e formas de cooperação entre Brasil e África nos próximos anos na área de agricultura familiar e desenvolvimento rural.

Setores de Cooperação:

- Institucionalidade e base jurídica da agricultura familiar;
- Políticas públicas: crédito agrícola, seguro agrícola, comercialização e certificação, pesquisa e extensão rural e, políticas para a terra;
- Associativismo e cooperativismo;
- Mecanização e irrigação;
- Mudanças climáticas e conservação da biodiversidade.

Formas de Cooperação:

- Formação e capacitação de técnicos de ATER;
- Transferência de tecnologias de produção e agroindustriais da agricultura familiar;
- Intercâmbio de tecnologia em materiais genéticos;
- Intercâmbio de experiência (seminários, capacitação de agentes, workshops);
- Apoio financeiro a projetos agrícolas.

[3] Os integrantes do Seminário participaram do lançamento do Plano Safra da Agricultura Familiar, com a presença do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva e visitaram a Feira Nacional de Agricultura Familiar e Reforma Agrária Brasil Rural Contemporâneo.

A próxima fase será o apoio, por meio de cooperação, à estruturação de programas públicos africanos de formação de extensionistas rurais, tendo como princípio a adoção de abordagem multidisciplinar e interdisciplinar, estimulando a utilização de novos enfoques metodológicos participativos que fortalecem o tecido social local.

III Modernização sustentável da agricultura familiar:

Facilitação do acesso a máquinas e equipamentos para a produção familiar de alimentos, por meio de linha de crédito específica, utilizando a experiência do programa brasileiro "Mais Alimentos".

O Plano Safra da Agricultura Familiar 2009/2010 conta com uma linha de crédito específica para financiar investimentos em infraestrutura da propriedade rural e, assim, propiciar o aumento da produção e da produtividade. É denominado Pronaf Mais Alimentos, com limite de crédito de até R$ 100 mil por agricultor, prazo de pagamento de até dez anos, até três anos de carência e juro de 2% ao ano. Este programa contempla os seguintes produtos e atividades: açafrão, arroz, café, centeio, feijão, mandioca, milho, sorgo, trigo, erva-mate, apicultura, aquicultura, avicultura, bovinocultura de corte, bovinocultura de leite, caprinocultura, fruticultura, olericultura, ovinocultura, pesca e suinocultura.

Diversos países africanos já importam máquinas e equipamentos do Brasil e outros estão interessados em fazê-lo. Isto mostra que existe uma demanda real por parte dos países africanos em dotar a agricultura familiar de uma base técnica e tecnológica capaz de aumentar a produtividade. As indústrias de máquinas e equipamentos agrícolas brasileiras têm um amplo leque de opções de produtos destinados às diversas atividades de produção que atendem à média e pequena escala de produção de alimentos.

O intuito é facilitar o acesso da agricultura familiar africana a essa base técnica mediante uma linha de crédito específica do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES. Esta linha de crédito está sendo formulada e discutida internamente ao Governo e, em breve, será apresentada uma proposta para ser discutida com os países africanos.

O financiamento de máquinas e equipamentos se dará como um dos elementos e não será um objetivo em si. A assistência técnica terá a função de organizar e aumentar a produção e produtividade e as compras

institucionais serão uma forma de viabilizar a venda da produção, ou pelo menos parte dela. A mecanização é, dessa forma, um complemento à estruturação da produção dos agricultores envolvidos nos projetos.

3.3 Os temas de cooperação e os próximos passos

Foram definidas as seguintes áreas de cooperação: a) desenvolvimento da agricultura, da pesca e da aquicultura sustentáveis, de atividades agroflorestais e dos sistemas de manejo dos recursos hídricos; b) aprimoramento da infraestrutura rural, comercialização de produtos agrícolas e acesso ao mercado; c) apoio a agricultores familiares, aumento da produção de alimentos e redução da fome; d) pesquisa, desenvolvimento e disseminação de tecnologias agrícolas, bem como acesso a essas tecnologias; e) capacitação institucional em segurança alimentar e nutricional; f) desenvolvimento de modelos compatíveis e tecnologias adaptáveis à África; e g) desenvolvimento de estratégias para atingir a segurança alimentar e nutricional.

Durante a reunião, decidiu-se estabelecer um diálogo permanente entre a África e o Brasil a respeito de segurança alimentar e nutricional e do desenvolvimento rural, para acompanhar as diversas iniciativas assumidas tanto pelo Brasil como também pela África, que constam da declaração final, que se encontra em anexo.

Foi criada uma Comissão Mista (CM) encarregada de coordenar os projetos de cooperação entre o Brasil e a África. Suas características e forma de funcionamento deverão ser estabelecidas em conjunto pelos governos africanos e pelo governo brasileiro até 15 de agosto de 2010, com vistas à sua entrada em vigor antes de 15 de outubro de 2010.

Foi acordado, ainda, que os países buscaram aumentar coordenação na atuação em fóruns e organizações internacionais, como é o caso do Comitê sobre Segurança Alimentar Mundial da FAO e uma atuação conjunta aos países doadores e às instituições financeiras internacionais.

Futebol, o Campo das Palavras

Leonel Kaz[1]

A História, sem dúvida, pode ser contada com base em grandes vultos, feitos memoráveis ou datas solenes. Mas há uma outra história que também se transcreve em palavras – aquela narrada pelos hábitos, costumes, atitudes, vestimentas e gestos de um povo, ano a ano, década a década. O futebol, esse país que existe em nós e que aterrissou no Brasil no final do século XIX, talvez seja uma das raras batalhas em que o povo brasileiro entrou e ganhou. Tomou o esporte para si e o transformou em sentido de arte e estética.

O futebol não nos foi dado, mas conquistado. Quando trazido da Europa, em 1895, pelas mãos – e pés – do descendente de ingleses Charles Miller, o esporte ficou recluso à parcela mais abastada da população. Miller, então com 20 anos, era filho de um engenheiro da São Paulo Railway, a companhia ferro-carril que ligava o planalto paulista ao litoral. Ao introduzir o esporte, já difundido na Inglaterra, entre conhecidos seus e de seu pai, calhou de formar times com a seguinte característica: jogadores de uma elite branca e aristocrata.

O país dos capitães hereditários e dos patriarcas da cana-de-açúcar era o mesmo dos barões do café que, sete anos antes, haviam imposto

[1] LEONEL KAZ é curador e diretor do Museu do Futebol, co-autor e editor de Aprazível Edições, professor de Cultura Brasileira na PUC/RJ e foi Secretário de Cultura e Esportes do Estado do Rio.

a Abolição à Princesa Isabel. O ato não estava imbuído de espírito libertário, mas de interesse oligárquico de não mais sustentar escravos, em vista da imigração europeia que chegava com mão de obra qualificada e mais barata. A Lei Áurea acabou por lançar negros, mulatos, cafuzos e mamelucos à rua, todos à deriva.

Diante daquela escravatura que agora tinha liberdades – ou pelo menos pretensas liberdades –, os brancos queriam afirmar a superioridade, mostrando que, a despeito de terem corpos delgados, poderiam ser os grandes atletas olímpicos. O futebol, assim, acabou por se inserir na teoria de "embranquecimento" da população, tese comum à época, segundo a qual o país só se salvaria quando a população se tornasse mais alva e, em última instância, mais europeia ou "civilizada", como se costumava dizer.

O Brasil mestiço, que era farto na rua, não podia existir dentro das quatro linhas do campo. Por certas filigranas semilegais, até a década de 1920, negros eram impedidos de jogar ou mesmo torcer pelos times – que tinham sempre origem grã-fina, com nomes em inglês, como o Sport Club Corinthians Paulista e o Fluminense Football Club.

No Rio de Janeiro, Flamengo e Botafogo surgiram de equipes de remo – até então, o esporte das elites.

À massa de ex-escravos coube, em um primeiro momento, testemunhar os jogos à distância, reunidos no alto de morros de onde se avistava os campos, e nas várzeas, atrás dos cercados. Mas, ao longo do século XX, essa população, que antes apenas observava, tomou o futebol para si, transformando-o num apaixonado triunfo de todos. Essa talvez seja a grande batalha que o povo entrou e ganhou a partir da aceitação de atletas negros como profissionais na década de 1920. O esporte acabou por virar um raro pertencimento coletivo a que se entregam os brasileiros. (Além de ser um dos poucos espaços verdadeiramente democráticos no país, em que mérito e esforço importam mais do que sobrenome ou origem).

No Brasil, o que é público parece não nos pertencer. Olhamos a rua ou qualquer espaço coletivo com certo desdém, como se não nos dissessem respeito: "É algo para governantes", pensamos. Presenciamos tudo a uma distância segura, na expectativa de uma decisão que caberá a quem está no poder – alguém assemelhado a um Deus imprevisível, que usa e abusa de vontades arbitrárias.

Salvo por momentos esparsos de comoção política – como na campanha pelas eleições diretas, em 1984, e nas manifestações pelo *impeachment* de Fernando Collor, em 1992 –, temos dificuldade de nos entregar à ideia de comunidade. À diferença do modelo luterano da sociedade americana – no qual cada um crê que vai ser "salvo" em vida e repassa parte de seus bens à sociedade –, no Brasil a ideia dominante de que basta uma oração para se redimir e voltar a pecar não nos uniu em associações e comunidades com laços mais consistentes. O futebol é um exemplo contrário. Hoje, num campo oficial ou num campo de pelada, podemos vislumbrar nossa mistura étnica, com 22 brasileiros, mestiços de toda ordem, que se entrecruzam, provocando no imaginário de quem os observa, milhões de possibilidades de interpretação. Nesse esporte, sentimos orgulho de ser brasileiros ou nos tornamos "brasileiros sem-querer", como dizia Mário de Andrade ao poeta Drummond ainda em 1927.

No ensino primário, aprendemos, burocraticamente, quais foram os ingredientes étnicos de nossa formação. Assim, qual uma fórmula química, um cafuzo vira apenas uma mistura entre índio e negro, e um mameluco, uma reles combinação de índio e branco.

Se nossas escolas não cultuam os valores de origem, nem incentivam o orgulho de nossa mestiçagem, quem o faz? Quem conhece uma herança cultural que não a do branco europeu? Quem se assume como mameluco, cafuzo, mulato, índio (quando não para a política de cotas das universidades)? Anísio Teixeira, o mais importante educador brasileiro, já preconizava, na década de 1930, que aprender era ganhar "um modo de agir": "Não aprendemos uma ideia quando apenas sabemos formulá-la, mas quando a fazemos de tal modo nossa que passa a fazer parte do próprio organismo". Em resumo, Teixeira dizia que só se aprende aquilo que se pratica. "A escola deve se transformar em um centro *onde se vive* e não em um centro onde se prepara para viver", concluía. O futebol é, à distinção do modelo médio da escola ainda vigente, um lugar *onde se vive* – no campo, na rua, na arquibancada e, independente do lugar físico, na palavra.

Repetimos a lenda e o delírio que o futebol desencadeia em cada relato que fazemos de uma partida, tenha ela ocorrido hoje ou há 50 anos. Pouco importa se o jogo foi assistido pela TV, ouvido pelo rádio, ou lido em uma notícia de jornal. Na cabeça de quem o imagina, ele reaparece límpido como uma verdade absoluta, repassada de geração em geração.

É a força expressiva da tradição oral, que serviu perante a História para perpetuar a existência dos contos e dos povos, muito antes da invenção da imprensa ou da imagem eletrônica. O jogo nos faz viver, em renovado feitio, algo que impregna nossa vida afetiva.

O futebol nem sempre é o real. Ele é mais uma desordem da realidade. Muitas vezes, ele é um sonho, um desejo. Naquele famoso drible de corpo de Pelé no goleiro Mazurkievicz, do Uruguai, durante a Copa de 1970, o gol não se realiza. E se porventura se realizasse, o lance seria mais plástico? Não seria justamente a privação imposta à bola, impedida de entrar por questão de centímetros, que consagraria aquele momento? No futebol, para que o gol exista, ele nem sempre precisa se concretizar, pois continua habitando o desejo de cada torcedor. Qualquer brasileiro que assiste ao drible de Pelé tem, até hoje, a esperança vã de que o gol venha a ocorrer.

O futebol nem sempre é o real porque ele é vivido apaixonadamente.

Essa paixão se alimenta da narrativa do jogo, assim como o acaso da partida. Nelson Rodrigues dizia que "o Fla-Flu nasceu 40 minutos antes do nada".

A frase exprime o sentimento mágico que imanta o futebol. A narrativa do jogo reinscreve nossa experiência e, cada vez que a repetimos, trazemos de volta essa outra temporalidade reinventada. Para provar que o futebol nada tinha de objetivo, Nelson dizia ainda que "a arbitragem normal e honesta confere às partidas um tédio profundo, uma mediocridade irremediável", e que "só o juiz gatuno, o juiz larápio dá ao futebol uma dimensão nova e, se me permitem, shakespeariana". O futebol fica além da verdade. Como a frase do velho jornalista, no filme *O Homem que Matou o Facínora,* de John Ford, que ensina ao jovem repórter: "Se a lenda é mais forte que a história, publique a lenda".

A narrativa da lenda é tão forte que poderíamos dizer que "o futebol é o campo da palavra". Foi exatamente com esta frase que se iniciou, em 2005, o projeto de curadoria de uma instituição que iria tomar forma e conteúdo com sua inauguração em setembro de 2008, nas entranhas do estádio do Pacaembu, em São Paulo: o Museu do Futebol, idealizado por José Serra e realizado pela Fundação Roberto Marinho, com recursos do Governo do Estado, Prefeitura e iniciativa privada, via Lei Federal de Incentivo à Cultura.

Nos primeiros oito meses, mais de 300 mil visitantes cruzaram as portas da casa. Um deles foi o reitor da Universidade Lusófona de Lisboa, Alvaro Moutinho, que, diante de uma fotografia na sala dedicada às Copas do Mundo, exclamou:

– Este é o museu da palavra.

Então, seria este um museu da palavra? Sim, afirmou o reitor, porque as imagens fotográficas ou em movimento incitam os visitantes a um desabrochar de percepções. E de falas. Como numa Babel de gerações em que netos indagam a avôs, filhos a pais ou vice-versa. O Museu do Futebol, com mais de 1.500 imagens e seis horas de vídeos expostos, comemora essa herança comum, passada pela tradição oral, num país tão falto e escasso da valorização desta memória.

– *C'est un musée de l'Ihistoire positive d'un pays!*

"Um museu da história positiva de um país", foi a exclamação do jornalista Paul Miquel, que veio ao Brasil, em dezembro de 2008, fazer uma reportagem para o jornal francês *Libération*. Somando o ingrediente da história positiva ao da palavra, chegamos a um saboroso resultado: o Museu do Futebol terminou por ser percebido por 98% de seus visitantes como um "museu de história". Na pesquisa, realizada constatou-se também que o perfil médio do visitante é repartido igualmente dos mais jovens aos mais velhos.

Poucos veem o Museu do Futebol como um museu no sentido estreito do termo, mas sim como um acontecimento, um evento participativo, como disse o presidente da FIFA, Joseph Blatter, ao visitá-lo: "Este não é um museu sobre o jogo de futebol, mas sobre o mais importante no futebol: o povo que o pratica. Este não é um museu; é um lugar onde se vive". Nada mais atual do que, portanto, somar o ensinamento de Anísio Teixeira ao que Blatter falou sete décadas depois: "O lugar onde se vive". O futebol é a casa onde habitamos, o campo que foi por nós conquistado e não, como quase tudo o mais, entregue ou perdido antes da entrega. Como dizia o poeta Fernando Pessoa, "para viajar basta existir. As viagens são os viajantes. O que vemos, não é o que vemos, senão o que somos". O futebol é nossa grande viagem interior para o que somos.

No futebol, mais que jogadores, formamos inventores: os mesmos que com a folha-seca, o "chapéu", o gol de bicicleta foram capazes de descrever parábolas semelhantes às do barroco brasileiro – nossa máxima expressão cultural. Prova disso é que, na seleção de jogadores

que comporiam o time perfeito do século XX, votada em 1998 pela FIFA, entre os onze "Prêmios Nobel", levantamos quatro: Garrincha, Carlos Alberto Torres, Nilton Santos e Pelé. Ali, premiava-se não apenas a competência de exímios atletas, mas a competência de atletas que souberam criar uma linguagem. Garrincha é tão importante para a história do futebol quanto Picasso o é para a da pintura. Didi está para a bola, como Stravinsky para a música. No futebol, criamos formas e artes, linguagens singulares que se acrescentam não apenas à nossa própria história, mas à história dos homens de diferentes épocas e países. Por isso, nosso futebol é nossa história.

No Museu do Futebol, o que pega pela palavra é o eixo histórico, que serve à narrativa de um Brasil do século XX, por meio da Sala das Origens, dos Heróis, o Rito de Passagem (nossa derrota em 1950!) e pela Sala das Copas do Mundo. A das Origens remete, visualmente, aos palácios dos colecionadores russos de pintores impressionistas com telas que iam do chão ao teto (tudo confiscado pela Revolução Bolchevique e colocado no Museu do Hermitage, em 1918). Já no Museu do Futebol, este palácio aristocrata se situa embaixo das arquibancadas com 400 fotografias de 1890 até 1930, em grande formato que, do chão ao teto narram esta saga, também exibida num vídeo com certa "prosa-poética":

Há uma bola na bandeira do Brasil.
No coração de todo brasileiro também.
Nosso futebol começou com Charles Miller,
filho de ingleses, que foi estudar na Inglaterra,
e voltou de lá com uma bola e um manual de regras.

Agora, você imagine que, sete anos antes,
o Brasil foi o último país do mundo a libertar os escravos.
Os negros, mulatos, mestiços foram jogados na rua.
Por outro lado, a elite queria provar que era a tal.
E provar àquele povo mestiço quem é que mandava,
quem é que era mais atleta.

Os bem-nascidos pegaram o futebol para uso exclusivo deles.
Jogavam com roupas de seda.
Os que assistiam vinham todos elegantes, de cartola e chapéus.

O Brasil era um país dividido: de um lado, aqueles que tudo tinham.
De outro,
os descalços,
que só podiam assistir do alto dos morros o que se passava nos estádios.
O primeiro estádio foi o do Fluminense, construído no Rio.
Um jornal de época dizia assim de um jogo:

"Ocorreu esta semana um match entre Fluminense e o América Football Club. De camisas elegantes, com os bigodes bem aparados, os footbalers apresentaram-se como verdadeiros sportsmen.O bem vestido público, composto de famílias e cavalheiros aplaudiu efusivamente".

Ora, vejam só: até os nomes eram falados em inglês.
Match era jogo. Footbaler era jogador.
Muito chique, não é?
Tudo para deixar do lado de fora o povão.
O goleiro do Fluminense, um ídolo! Marcos Carneiro de Mendonça jogava com uma fitinha-roxa de seda. Elegante!

Mas a verdade é que o futebol precisava ser reinventado.
Foi o que aconteceu:
as cidades começaram a crescer, o país a se industrializar.
Os mestiços, os imigrantes mais humildes e os negros
passaram a trabalhar nas fábricas, nas lojas das cidades.
E aí? Bom, aí, eles saíam das ruas para as várzeas,
das fábricas para os campinhos,
pegavam a bola no pé com uma maestria sem igual
e passavam a driblar, a inventar... a dar baile.
Eles não podiam mais ficar de fora dessa jogada.

Os clubes ainda teimavam em proibir a entrada da gente do povo.
Sabe como?
O estatuto dizia assim: "É proibido a presença de trabalhadores braçais".
Ora, futebol só podia ser jogado por quem tivesse anel de doutor?
Não iria dar certo.
Em 1927 todas as proibições caíram por terra
e entraram em cena os melhores,

não importando a origem nem o berço.
O futebol tornou-se a primeira batalha
em que o povo brasileiro entrou e ganhou.
Tomou para si o futebol e deu asas à ele.

Nessa época surge nosso primeiro craque mestiço,
com um nome pra lá de complicado: Friedenreich.
Também com esse nome só poderia ser filho de pai alemão,
de olhos verdes, e mãe negra, lavadeira...

Friedenreich deu um banho de competência.
E o Brasil passou a mostrar com orgulho, aos olhos do mundo,
que éramos um país capaz de aceitar todas as diferenças.
E fazer disto um gostoso fruto mestiço.

Agora você sabe por que há uma bola na bandeira do Brasil.
E outra imensa, que pulsa e vibra, no seu coração de torcedor.
Essa história é sua.
Foi você que a conquistou.

Logo a seguir à Sala das Origens, há a Sala dos Heróis, mostrando o período que vai de 1930 a 1950 – momento em que o país cria seus ídolos e os entroniza no panteão da cultura brasileira: Villa-Lobos, Drummond, Oscar Niemeyer, Mário de Andrade, Raquel de Queiroz, Portinari, Jorge Amado e – por que não? – Leônidas da Silva e Domingos da Guia. O jogador de futebol também é um herói nacional, de alta relevância para a fundamentação de nossas origens. Os ídolos da bola que fomos capazes de criar são tão representativos da nossa vitalidade cultural quanto os ícones nos campos da arte, da literatura, do teatro, da música.

No Museu do Futebol, o passado é tanto o que se vê quanto o que se imagina. Cada um que vai lá sai contando uma história. Um dos fatos mais extraordinários durante a realização do projeto foi a descoberta de que não faz sentido mostrar, visualmente, gols. O importante é recontá-los. Cada qual o conta de uma forma. Daí, todos os gols apresentados no Museu serem narrados por diferentes amantes ou críticos do futebol. Juca Kfouri, um dos consultores do projeto, escreveu uma bela narrativa que

exalta as imagens do Canal 100, exibidas em uma das salas. Diz ele, ao mencionar que o país ainda não tinha um Museu do Futebol e agora tem:

E é só por isso agora você pode desfrutar deste...um certo futebol.
Nem melhor, nem pior.
Apenas diferente.
Com Mané Garrincha e Pelé.
Nem melhor?
Nem pior?
Só diferente?
Bem, diferente era sim.
Pior não era não.
Melhor?
O que é um futebol melhor?

Futebol melhor é o que você vê com os olhos de criança.
A criança que todos temos dentro de nós.

E é este futebol que, aqui, se homenageia e se acarinha.
Com saudade e com afeto.
Nosso esporte predileto.
Este certo futebol.
Futebol certo.
Mágico, bailarino, esperto.
Este futebol que, como diria o escocês, não é uma questão de vida ou de morte.
É mais do que isso.

Este futebol que às vezes odiamos.
Este futebol que sempre amamos.
E sem o qual não vivemos.
E sem o qual, principalmente, o Brasil não compreendemos.

O Brasil que passamos a compreender foi aquele que passou a ser incorporado como nosso, ao alvorecer do século XX, aquele em que o ritmo da vida deixou a previsibilidade de lado. Desde a Revolução Industrial, da produção em massa, das Guerras Mundiais, da redefinição

de fronteiras, tudo virou fruto do inesperado. Os atos passaram a ser regidos pela urgência, pelo movimento incessante, pelo ritmo percussivo das máquinas e ruídos das cidades, pelas explosões inventivas. O gramofone levou os cantores do teatro para as salas de visita. O cinema criou um mundo em movimento que transmite paixões. Freud revelou o inconsciente, este que nos governa contra nossa própria vontade, nós que acreditávamos dominá-la inteiramente. O futebol era o esporte adequado para um mundo que estava sendo posto de pernas para o ar.

O Museu do Futebol, a começar pela sua Sala dos Anjos Barrocos – que se baseou nos versos de Drummond: "Em curva curva curva bem amada/ E o que mais o corpo inventa/ É coisa alada" transforma o que é fugaz em algo concreto. O gol é efêmero e dura uma fração de segundo.O museu deve ser um espaço contínuo, feito de celebrações do efêmero. Nada mais adequado do que construir um Museu que cada sala é perpassada como experiência vivida.

Não faria sentido um Museu prontinho e bem acabado, cenográfico, com paredes de alvenaria instaladas embaixo de arquibancadas. O projeto museográfico de Daniela Thomas e Felipe Tassara, com o apoio visual de Jair de Souza, acompanhou a arquitetura de Mauro Munhoz. Cada espaço foi concebido para ser plenamente vivido pelo espectador, em jogo lúdico e interativo. Tudo rompendo com o olhar vetusto e esperado de um museu, o medo da aproximação ao museu. O espaço pensado para deixar solto o desejo libertário em cada visitante. Aliás, para deixar solto, mais que tudo, o desejo.

África e Brasil

Luiz Felipe de Alencastro[1]

Para entender as relações entre a África e o Brasil é preciso situar devidamente os povos africanos no contexto histórico da nação brasileira. Desde logo, cabe explicar a formação do Brasil no quadro mais amplo do Atlântico Sul.

Na realidade, o passado de nosso país costuma ser ensinada sob o prisma territorial. Manuais de ensino escolar e universitário, livros de referência historiográfica, mesmo escritos por investigadores importantes, mostram o mapa do Brasil do século XVI demarcado por fronteiras internas e externas que o país só veio adquirir no século XX. Como se a nação e a cultura brasileira já estivessem embutidas nos primeiros núcleos coloniais plantados no século XVI no território sul-americano. O fato de que o vice-reinado da América portuguesa tenha se destacado como o único agregado colonial que não se fragmentou durante as independências nacionais nas Américas, conferiu a esta interpretação um caráter dominante na historiografia nacional e estrangeira.

Note-se ainda que a própria organização dos arquivos induz a esta leitura enviesada de nossa história. Tenho para mim que a demanda

1 Professor titular de História do Brasil da Universidade de Paris IV Sorbonne. Diretor do Centre d'Etudes du Brésil et de l'Atlantique Sud, afiliado ao Centre Roland Mousnier, UMR8596 do CNRS, Universidade de Paris IV Sorbonne.

brasileira de documentos portugueses relativos às províncias do Brasil independente e, em seguida, aos estados, impulsionada pela atividade dos institutos históricos regionais e pela instauração do federalismo, concorreu para levar o Arquivo Histórico Ultramarino, de Lisboa, a dividir os documentos na medida da geografia política contemporânea.

Calcando-se nas divisas estaduais do século XX, a catalogação gerou subdivisões que arbitrariamente equiparam certas capitanias subalternas à certas capitanias principais. Desfez-se as matrizes dos documentos para moldar os territórios coloniais do passado no talhe das fronteiras do presente. A visão fragmentada induzida por tal recorte é patente.

Desse modo, a notável edição online do projeto *Resgate*, feita pela Universidade de Brasília, contém um localizador que permite cruzar a capitania escolhida com um índice toponímico (e o ano) para facilitar a busca do documento. São relacionadas dezenas de localidades com várias grafias, nomes de navios, nomes de pessoas, etc. Não obstante, nenhuma menção se refere à África e em particular à Angola, citada em muitos destes documentos[2].

O Atlântico Sul

No entanto, é preciso lembrar que o *Estado do Grão-Pará e Maranhão*, separado do Estado do Brasil e tornado efetivo em 1624, começava no Cabo dos Touros, no atual Rio Grande do Norte e incluía os atuais estados do Ceará, Piauí, Pará e Maranhão, como todo o território interior desta área, isto é, a Amazônia inteira. Esse extenso espaço tinha pouco ou nenhum contato com o restante do Nordeste, do Sudeste e do Sul. Ao inverso, o *Estado do Brasil*, onde se desenvolvia o polo de produção escravista, entretinha relações densas e regulares com os portos e enclaves negreiros na África e, principalmente, com Angola.

Desse modo, a centralidade de Angola na história do Brasil é muito anterior à inserção da Amazônia no restante da América Portuguesa. Fato que corresponde à realidade geográfica e marítima fundada no Anticiclone de Santa Helena que pode ser chamado também de Anticiclone de Capricórnio, porque se movimenta no eixo do Trópico de Capricórnio. Como uma imensa roldana atmosférica girando no sentido contrário ao

[2] Cf. http://www.cmd.unb.br/resgate/form-pesquisa.jsp

dos ponteiros do relógio, o anticiclone cria um sistema de correntes e de ventos que aproxima a África da parte do litoral brasileiro situada entre Pernambuco e Santa Catarina.

Penso que este "Arquipélago de Capricórnio" – resultante da convergência entre os enclaves escravistas do Brasil e os portos negreiros da África atlântica – configura a matriz espacial colonial que deu origem ao Brasil. Inversamente, todo o território do Estado do Grão-Pará e do Maranhão conservava pouco contato com o Estado do Brasil, ou seja, com as capitanias do Nordeste e do Centro-Sul.

Tal aproximação marítima entre o Brasil e a África Central estabelece, desde o final do século XVI, um comércio de configuração bilateral. Predominantemente bilateral e não somente triangular como continua a ser ensinado na vasta maioria das escolas e universidades brasileiras. Farinha de mandioca, cauris – o búzio "zimbo" colhido no litoral da Bahia e enviado para o Congo-Angola onde servia de moeda – a cachaça "jeribita", o tabaco, o ouro, eram exportados para a África Central e para o Golfo de Guiné (caso do tabaco) em troca de escravos. Nos portos brasileiros embarcavam também missionários, soldados, funcionários, comerciantes e aventureiros que se deslocavam para Angola e certos portos do golfo de Guiné.

Todos esses fluxos de trocas se prolongaram, com maior ou menor intensidade, até o final do tráfico negreiro em 1850. Nesse contexto, formou-se um espaço cultural composto pelas duas partes do Atlântico Sul: o polo escravista da América do Sul e o polo negreiro da África Ocidental e Central. De maneira intermitente, a Senegâmbia também conectou-se a esta rede negreira. Sobretudo na segunda metade do século XVIII, quando a Companhia do Grão-Pará e Maranhão, que administrava diretamente a Guiné Bissau, trouxe escravos desta região para Belém e São Luís. Na primeira metade do século XIX entram ainda, principalmente no Rio de Janeiro, cerca de 250 mil escravos oriundos de Moçambique[3].

Convém observar que a dinâmica do tráfico negreiro provoca impactos importantes nos povos indígenas. Assim, a retomada de controle do tráfico negreiro da África Central, após a expulsão dos holandeses de Angola pela

[3] Resumo aqui a problemática estudada em meu livro *O Trato dos viventes*, 2000 e no artigo "Le versant brésilien de l'Atlantique Sud 1550-1850", in *Annales*, 61 (2), 2006.

expedição luso-fluminense de Salvador de Sá, em 1648, tem consequências devastadoras no sertão nordestino. Nas décadas seguintes, com o apoio de bandeirantes recrutados e transformados em jagunços pelos fazendeiros do Nordeste, abre-se um largo front – do interior da Bahia até o Pará – conhecido como "guerra dos bárbaros" (1651-1704), no qual os conflitos são apresentados como uma guerra defensiva contra indígenas irredutíveis. Na verdade, a intensificação do tráfico negreiro fizera com que a mão de obra cativa indígena deixasse de ser essencial para os fazendeiros. Neste contexto, as tribuos dos sertões do Nordeste apareciam somente como um embaraço à expansão das fazendas de gado, suscitando as primeiras campanhas que visam explicitamente o extermínio dos indígenas. Dessa forma, ao contrário do que escrevem muito historiadores, a história indígena tem conexões com a história do tráfico negreiro e da escravidão no Brasil.

Ao fim e ao cabo, a presença portuguesa carrega a presença africana, fundando um postulado essencial da história do Novo Mundo em geral e e do Brasil em particular: os africanos também colonizaram as Américas, também colonizaram o Brasil. Ou seja a África e os africanos são, ao lado, dos europeus, elementos constitutivos do processo colonial que se abateu sobre as sociedades ameríndias e formou os povos e nações americanas.

A unidade do espaço sul-atlântico e a integração da África e dos africanos na formação do Brasil foi sublinhada desde o século XVII por numerosos observadores.

Dois exemplos emblemáticos ilustram esta constatação.

Ambrósio Fernandes Brandão era um comerciante cristão-novo, estabelecido na Paraíba que tinha ligações com mercadores de Portugal e da Índia, e bom conhecedor das redes mercantís do império filipino. No seu livro *Diálogo das Grandezas do Brasil*, datado de 1618, ele afirma, num aparente paradoxo, que para conhecer o Brasil é preciso estudar o papel dos indígenas, dos portugueses e... dos africanos, «... porquanto neste Brasil se há criado um novo Guiné com a grande multidão de escravos vindos dela que nêle se acham; em tanto que, em algumas capitanias, há mais dêles que dos naturais da terra »[4].

Outro exemplo, vindo das tribos do Sul, mostra que nas primeiras décadas do Seiscentos, Angola já se incorporava ao imaginário de

[4] Ambrosio Fernandes Brandão, Diálogos das Grandezas do Brasil (1618), Rio de Janeiro, 1943, p. 99.

comunidades indígenas do litoral da América como um dos três componentes do universo colonial que se erguia no Atlântico. Conta o jesuíta Simão de Vasconcellos, num livro publicado em 1658, que *Caraibebê-guaçu*, o "Grande Anjo", um prestigioso pajé carijó do Sul do Brasil, ensinava que os caminhos para o Céu seguiam somente três itinerários: o primeiro transpunha os Patos, zona em que ele vivia, o segundo atravessava Portugal e enfim o terceiro, passava por Angola[5]. No registro de um comerciante familiarizado com a globalização que unificava os mercados mundiais e na cosmogonia do pajé carijó, Brasil e África se comunicam numa mesma corrente.

Na mesma ordem de ideias, os documentos portugueses sublinham constantemente que a matriz colonial sul-atlântica precede e condiciona a história do Brasil. Dezenas de ordens régias endereçadas nos séculos XVII e XVIII ao governo-geral da Bahia terminam com esta precisão: "desta forma se escreveu para Pernambuco, Rio de Janeiro, Maranhão e Angola". Outros textos oficiais, provisões, contratos da Coroa, atas dos conselhos palatinos difundem o postulado enunciado na guerra anti-holandesa: Angola sustenta o Brasil o qual sustenta Portugal[6].

Nomeado em meados do século XVII "cronista do Brasil", Diogo Gomes Carneiro recebe a missão régia de redigir uma "História do Brasil". Esta "História", reunindo anos de pesquisa documental, perdeu-se, deixando nas gerações seguintes de historiadores uma curiosidade mesclada de pesar que até hoje não se extinguiu. Mas a única referência que dela restou, ganha significado quando se estuda a formação do Brasil no quadro do Atlântico Sul. Por ordem régia, os vencimentos anuais de 200.000 réis alocados ao cronista para a execução da tarefa seriam pagos, em partes equivalentes, por quatro câmaras municipais: da Bahia, de Recife, do Rio de Janeiro e de Luanda. O colonato de Angola, incorporado ao destino do Brasil – do Brasil negreiro, à exclusão das câmaras bugreiras de São Paulo e do Maranhão –, devia contribuir para financiar a redação desta desaparecida "História do Brasil"[7].

---

[5] Pe. Simão de VASCONCELLOS, *Vida do P. Joam d'Almeida da Companhia de Jesus na Província do Brazil,* Lisboa, 1658, p. 132.

[6] Sob uma forma ou outra, vários textos do século XVII explicitam este postulado.

[7] Provisão régia de 1.VI.1661 e Consulta do Co.Uo. de 22.XI.1662, *Anais da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro*, v. 39, 1917, p. 128.

Textos oficiais de origem não portuguesa também reiteram a pregnância da matriz espacial sul-atlântica. Como é sabido, o pontificado do Papa Inocêncio XI reorganizou as dioceses ultramarinas portuguesas. Sediado em São Luís, o novo bispado do Maranhão (1677), que cobria a atual Amazônia, tornou-se sufragâneo do arcebispado de Lisboa até a Independência devido às dificuldades de comunicação marítima com o arcebispado da Bahia. A prelatura do Rio de Janeiro é promovida a bispado enquanto a diocese da Bahia passa a ser dotada de um arcebispo em 1676. O novo arcebispado baiano terá como sufragâneos as dioceses de Olinda e Rio de Janeiro, mas também o bispado de Congo e Angola, e a diocese de São Tomé, englobando a Costa da Mina.

Desse modo, o Maranhão – a Amazônia – guarda uma dependência direta de Lisboa, enquanto que o arcebispado da Bahia ganha jurisdição sobre a África Central e o golfo de Guiné, regiões frequentadas pelos negreiros luso-brasileiros. Em outras palavras, a cartografia diocesana desenhada por Roma reflete e institucionaliza a geografia econômica gerada no Atlântico pelas trocas entre o Brasil e a África.

A África na historiografia luso-brasileira

Afora a expedição de reconquista de Angola comandada por Salvador de Sá, mencionada acima, outras expedições militares e contingentes de milicianos foram enviados do Brasil para Angola, com o fito de assentar a ocupação colonial portuguesa. Desde 1640 até as primeiras décadas do século XVIII, centenas de soldados – cerca de 4.000 homens – atravessaram o mar, levando sua experiência de combate nos sertões brasileiros para consolidar a expansão negreira na África Central.

Em cifras absolutas, o número de soldados e milicianos, às vezes recrutados à força, não parece grande. No entanto, em combates importantes, a intervenção destes contingentes vindos do Brasil, de onde também eram importados cavalos para as expedições militares, fez pesar a balança em favor das forças portugueses. Como, por exemplo, na batalha de Ambuíla, em outubro de 1665, a maior batalha colonial da África naquela época, que redundou na derrota das tropas congolesas, na morte do rei D. Antônio I *Vita-a-Nkanga*, e no avassalamento do reino do Congo pelos governadores portugueses de Angola. Na ofensiva

decisiva em Ambuíla combatiam mulatos pernambucanos das tropas de Henrique Dias[8].

O teatro de operações destas forças coloniais sul-americanas era a África Central. Mas talvez milicianos da Bahia e Pernambuco tenham ido até a África Oriental. Em todo caso, sua presença era desejada em Moçambique.

Descrevendo o estado calamitoso daquela parte do ultramar, frei Antonio da Conceição afirma no seu precioso *Tratado dos Rios de Cuama* (1696), que a solução para o "aumento temporal" da conquista de Moçambique era trazer-se um governador ou capitão general "com trezentos soldados europeus ou brasileiros, pólvora, balas...". Trata-se de uma das primeiras vezes – e talvez a primeira vez – em que a palavra "brasileiro" aparece com o significado nítido de natural do Brasil, contrastando com a palavra "europeus". Ou seja, a identidade coletiva do colonato da América portuguesa, corporificada em sua prática militar, ressai e toma fundamento nas intervenções perpetradas nos enclaves coloniais africanos[9].

Tais feitos militares também deixaram sua marca na incipiente historiografia luso-brasileira. No livro "*Desagravos do Brasil e glórias de Pernambuco*" (1757), o frei beneditino Loureto do Couto registra "o singular esforço com que [os pernambucanos] pelo interêsse da honra passaram várias vezes ao reino de Angola, onde a custa do próprio, e [de] alheio sangue, [tendo] destroçado o poder dos contrários, [eles] sustentaram em seus braços aquela grande porção do império portugues". Sublinhando ainda a glória e a bravura dos pernambucanos, o beneditino escreve: "este mesmo conceito fizeram os governadores de Angola, que por sete vezes pediram a el-rei soldados de Pernambuco, para subjugar os inimigos do Estado onde conseguiram gloriosas vitórias"[10].

---

[8] Roquinaldo Ferreira, *O Brasil e a arte da guerra em Angola (sécs. XVII e XVIII)*, *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, nº 39, 2007, pp. 1-24.

[9] Frei Antonio da Conceição « Tratado dos Rios de Cuama », (1696), in *O Chronista de Tissuary*, (jornal mensal editado na Índia por J.H. Cunha Rivara) Nova Goa, vol. II, n° 15, 1867, pp.39-45, 63-69, 84-92, 105-111, p.84. O Dicionário Houaiss dá o ano de 1706 como data da primeira aparição em Lisboa da palavra "brasileiro" no sentido atual.

[10] D. Loreto do Couto, "Desagravos do Brazil e Glórias de Pernambuco" (1757), *Annaes da Bibliotheca Nacional*, vol. 24, Rio de Janeiro, 1904, pp. 1-355 e vol. 25, 1905, pp. 3-214, v. 25, pp. 68-9 e 85-6.

Àquela altura, o desenvolvimento das Minas Gerais territorializava a economia brasileira, gerando um mercado interno que rompia o ilhamento dos enclaves coloniais e conectava as redes de trocas dos portos atlânticos aos povoados mineiros do interior. Pontuado somente por peripécias comerciais e marítimas, sem conhecer contestação militar nas duas margens do mar, o segmento africano do escravismo perdia destaque na percepção nas classes dominantes e na glória pernambucana, baiana ou fluminense exaltada pelos genealogistas e historiadores regionalistas. Na primeira metade do século XIX, o quadro se transforma novamente

Depois de 1822, as relações privilegiadas entre, de um lado, a Costa da Mina e a Bahia e, de outro lado, Angola e o Rio de Janeiro, vão resistir durante algum tempo à ruptura provocada pela independência do Brasil. No Daomé, o negreiro luso-baiano Francisco Felix de Sousa, o Xaxá, içou a bandeira do Império do Brasil no forte português de Ajudá, o qual só voltou formalmente à soberania de Portugal em 1844. Em Angola, um "partido brasileiro" se manifestou em Luanda e principalmente em Benguela, fortemente influenciada por comerciantes fluminenses e pernambucanos.

No próprio âmbito da Assembleia Constituinte, o então deputado Nicolau Vergueiro, futuro Regente e personagem de primeiro plano no Império do Brasil, defende abertamente, em 1823, a incorporação de Angola ao governo do Rio de Janeiro[11].

Porém, o quadro geopolítico mudara radicalmente no Atlântico Sul. Hegemônica na Europa e nos mares, a Inglaterra impunha a supressão do tráfico negreiro. Desde logo, declarado ilegal e atacado pela Royal Navy, o comércio de escravos entre o Brasil e a África torna-se indefensável. Progressivamente, as relações com a África desaparecem da documentação e da historiografia brasileira.

Elaborando sua *História "Geral"* – mais abrangente que as histórias provinciais propostas por Cunha Matos como etapa necessária à elaboração da história do Brasil –, Varnhagen reserva espaço para o episódio da reconquista de Angola e para o comércio com a África. Concorria para esta abertura sua vivência em Portugal, sua formação no Colégio Militar de Lisboa e o fato de que a África estava no centro da expansão colonial europeia. Daí seu livro sobre Cabo Verde, publicado

[11] *Diário da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil* (1823), Brasilia, D.F., 1973, vol. II, p. 677.

em 1841[12]. Varnhagen foi também o primeiro autor a creditar Salvador de Sá como principal organizador da expedição de Angola em 1648.

Todavia, marcando o apagamento progressivo da experiência africana na historiografia brasileira, a primeira edição de sua *História Geral* (1857), comporta desdobramentos sobre Angola que foram suprimidos. Sumiu da edição definitiva (ou já na segunda edição) um trecho sobre os governos de Fernandes Vieira e Vidal de Negreiros em Luanda (1658-1666)[13].

Meio século depois, *Capítulos de História Colonial*, de Capistrano de Abreu – obra que iria formar gerações –, traz para o primeiro plano o sertão nordestino. Mas não cita Angola uma só vez. Não se trata de um acaso. O livro de Capistrano, grande pesquisador e historiador, tem um caráter programático. Para ele, o segmento africano do escravismo não fazia parte da história do Brasil[14]. O Atlântico Sul se evaporava. Instalava-se a hegemonia da história territorial.

Passado algum tempo, Caio Prado Júnior articula de novo a colonização do Brasil ao movimento da expansão mercantil europeia. Mas o segmento africano fica na sombra. Levando Braudel a questionar nos *Annales*: "Como é possível que Caio Prado não tenha dado mais atenção à história do Atlântico Sul?"[15]. A pergunta poderia ser estendida à boa parte da produção historiográfica sobre o Brasil.

---

[12] F. A. Varnhagen e J.C.C. de Chelmicki, *Corografia Cabo-Verdiana, ou descripção geograficohistórica da provincia das Ilhas de Cabo-Verde e Guiné*. Lisboa, 1841. 2 vols. Varnhagen viveu em Portugal dos 9 aos 24 anos. Escreveu a parte referente à história cabo-verdiana, enquanto Chelmicki escrevia a seção de geografia, Temístocles Cesar, «Varnhagen in movement a brief anthology of an existence », *Topoi*, vol.3, 2007, pp. 1-24.

[13] A 2ª edição da obra foi feita por Varnhagen, a 3ª começou a ser realizada por Capistrano de Abreu e foi terminada por Rodolfo Garcia. Numa das etapas suprimiu-se a subparte da seção 33 do t. 2° intitulada "Vieira e Vidal em Angola", localizada na página 37 da 1ª edição. Outras modificações e adendos sobre outros temas foram introduzidos na segunda e na terceira edição. Um estudo sistemático da obra mostraria o significado dessas supressões e adições.

[14] Na verdade, Capistrano inclui no capítulo 9 uma citação de Antonil em que a palavra Angola aparece incidentemente uma vez.

[15] Braudel – que defendera no ano anterior sua tese sobre o Mediterrâneo pensado como uma coisa só – resenhava *Formação do Brasil Contemporâneo* e *História Econômica do Brasil*, Fernand Braudel, « Deux livres de Caio Prado », *Annales, E.S.C.*, 1948, v. 3 (1), pp. 99-103.

Portugal, o Brasil e a África lusófona na ditadura e na democracia

Restrita ao contexto do tráfico negreiro e da história regional, como no livro de Luiz Viana Filho *O Negro na Bahia* (1946), a temática das relações Brasil-África ganha nova dimensão nos anos 1950 e 1960, com a crise do colonialismo português na Índia e na África. De fato, a incorporação da obra de Gilberto Freyre na operação de *aggiornamento* da teoria colonial portuguesa relança a temática da história sul-atlântica.

Como é sabido, após uma primeira recepção negativa, onde a ideia freyriana de mestiçagem foi recusada pelos setores do clero e da administração portuguesa, a obra de Gilberto Freyre ganhou um lugar de primeiro plano no ideário colonialista português. Para além de *Casa Grande e Senzala* (1933), o livro *O Mundo que o português criou* (1940), e sobretudo os dois volumes *Aventura e Rotina* e *Um Brasileiro em Terras Portuguesas* (1953), resultado de uma viagem realizada em 1951 e 1952 nas colônias portuguesas na África e na Índia sob o patrocínio do governo salazarista, empregaram pela primeira vez o conceito de luso-tropicalismo[16].

O prefácio de *Um Brasileiro em Terras Portuguesas* explicita a ideia de ... "uma lusotropicologia que seria o estudo sistemático de todo um conjunto ou de todo um complexo de adaptações do português aos trópicos e de adaptações não ao jugo imperial, mas à especial vocação transeuropeia do povo português"[17].

É importante notar que esta interpretação foi logo em seguida contestada por um grande líder da luta pela independência das colônias portuguesas na África, Mário Pinto de Andrade[18]. Com o pseudônimo de Buanga Fele, ele publicou, em 1955, na revista *Présence Africaine* – tribuna independentista editada em Paris –, um artigo refutando o lusotropicalismo. Mais concretamente, Mário Pinto de Andrade aponta divergência histórica que marca a presença portuguesa no Atlântico e

[16] Waldir José Rampinelli, *As duas faces da moeda – as contribuições de JK e Gilberto Freyre ao colonialismo português*, Editora da UFSC, Florianópolis, 2004, pp. 59-64.

[17] Gilberto Freyre, *Um Brasileiro em terras portuguesas: introdução a uma possível luso-tropicologia, acompanhada de conferências e discursos proferidos em Portugal e terras lusitanas e exlusitanas da Ásia, da África e do Atlântico*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1953.

[18] José Maria Nunes Pereira, *Mário de Andrade e o lusotropicalismo*, Centro de Estudos Afro-Asiáticos, Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, s/d.

contradiz o lusotropicalismo: o crescimento da população mulata no Brasil colonial e nacional e a atrofia da mestiçagem em Angola[19].

Na sequência da descolonização da África subsaariana francesa, iniciada em 1958 com a independência da Guiné-Conacri e completada em 1960 com a independência pacífica de quinze outros países[20], o isolamento diplomático do regime salazarista se acentua. Reagindo às adversidades diplomáticas e geopolíticas, Portugal promove os festejos henriquinos destinados a reafirmar a perenidade do império ultramarino. Novamente, Gilberto Freyre é chamado a contribuir na defesa da presença portuguesa na África, publicando seu livro *O luso e o trópico* (1961), encomendado pelo governo salazarista e traduzido em várias línguas[21].

Nesta conjuntura, a contracorrente do ideário salazarista e freyriano, é publicado o livro de José Honório Rodrigues, *África e Brasil outro horizonte* (1961) que reflete sobre a história das relações entre o Brasil e a África na perspectiva da descolonização e da *Política Externa Independente* então implementada pelo presidente Jânio Quadros. Obra de ruptura, o livro de José Honório Rodrigues reveste-se de um caráter pioneiro que ainda não ganhou seu merecido reconhecimento.

O advento da ditadura (1964-1985) entravou o nascente apoio diplomático brasileiro à independência dos países da África lusófona e desistimulou os estudos e o ensino da história africana no Brasil. Contudo, a trajetória de uma parte dos exilados brasileiros aproximou-se dos movimentos de libertação da África lusófona. Assim, a presença de Miguel Arraes em Argel, de 1965 a 1979, teve um papel decisivo no encaminhamento de militantes, técnicos e

[19] Buanga Fele, "Qu'est-ce que 'le tropicalismo'?", Présence Africaine, v. 9, n. 5, 1955, Sobre este ponto ver também, L.F. de Alencastro, "A continuidade histórica do luso-tropicalismo". *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, nº 32, mar. 1992, pp. 77-84 e "The Mulattos in Brazil and Angola: a comparative approach, 18th-20th century", in Francisco Bethencourt, *Ethnic Relations in the Portuguese-Speaking World*, King's College, Londres, 2011.

[20] Daomé (Benim), Costa do Marfim, Alto-Volta (Burkina Faso), Mauritânia, Niger, Senegal, Sudão (Mali), Congo, Gabão, Oubangui-Chari (República Centroafricana), Chad, Togo, Camarões, Madagascar.

[21] Note-se o subtítulo propagandístico da obra, « Considerações sobre os métodos portugueses de integração de povos autóctones e de culturas diferentes da cultura européia num novo complexo de civilisação, a civilisação lusotropical ».

intelectuais brasileiros para Angola e Moçambique depois da independência dos dois países[22].

Em particular, Miguel Arraes foi um dos articuladores do contato entre a esquerda católica e o MPLA, o PAIGC e o FRELIMO, que redundou na "Conferência Internacional de Solidariedade com os Povos das Colónias Portuguesas" em Roma e, sobretudo, no encontro público entre Agostinho Neto, Amílcar Cabral e Marcelino dos Santos e o Papa Paulo VI em Roma, em 1° de julho 1970. Formidável desfeita à estratégia colonial portuguesa, este evento é considerado pela moderna historiografia como o ponto de ruptura da presença lusitana na África[23].

Com a redemocratização do país, a abertura de embaixadas brasileiras em todos os países africanos e as ligações aéreas diretas entre cidades brasileiras e cidades africanas, o Atlântico Sul voltou a desenhar um espaço geopolítico específico. Em contraste com a ideia de "América Latina", conceito ambíguo cunhado pela diplomacia colonialista francesa na segunda metade do século XIX, o Atlântico Sul retrata uma realidade que possui um passado, um presente e um futuro. Progressivamente, o país toma consciência da virada demográfica operada em 2010: doravante, os afro-descendentes formam a maioria da população brasileira. Como era o caso até o último quartel do século XIX: o Brasil era e voltou a ser uma nação majoritariamente negra.

Tornado obrigatório no ensino fundamental e médio pela lei de 9 de janeiro de 2003, o ensino de História da África e dos Africanos multiplicou a criação de cátedras destas disciplinas nas universidades públicas e privadas brasileiras[24].

Fato inédito em nossas tradições universitárias, jovens pesquisadores brasileiros, especialistas de História de Angola, obtém "tenure" em importantes universidades americanas[25].

---

[22] Na reunião da *American Historical Association*, realizada em San Diego (Cal.) em janeiro de 2010, o professor Jerry Davila, da University of North Carolina apresentou um paper sobre este tema.

[23] Veja-se por exemplo, José Milhazes, *Samora Machel: Atentado ou Acidente?*, ed. Alêtheia, Lisboa, 2010.

[24] Marisa Antunes Laureano, O Ensino de História da África, Ciências e Letras, Porto Alegre, RS, n.44, 2008, pp. 333-349.

[25] Roquinaldo Ferreira, na University of Virginia e Mariana Cândido, em Princeton.

Laboratório Nacional de Ciência e Tecnologia do Bioetanol (CTBE)

Marco Aurélio Pinheiro Lima

1. Introdução

O modelo brasileiro de fabricação e utilização de etanol combustível é um exemplo de ação estratégica que contribui para uma matriz energética balanceada e sustentável. Em 2005, o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) encomendou ao Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) um estudo prospectivo para explorar a possibilidade de o Brasil substituir 10% de toda a gasolina utilizada no mundo por etanol de cana-de-açúcar: o Projeto Etanol, liderado pelo físico Rogério Cezar de Cerqueira Leite. O relatório final deste estudo, realizado por meio de um convênio NIPE-UNICAMP/CGEE-MCT, indicou que o Brasil tem condições de se tornar um grande fornecedor mundial de etanol. Para tanto, seria necessária uma produção de cerca de 250 bilhões de litros de etanol por ano. Este número representa multiplicar por aproximadamente 10 a produção do país (27 bilhões de litros em 2008). Para que esta meta fosse atingida, o estudo concluiu que seria preciso aumentar substancialmente o investimento em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P,D&I) no ciclo cana-de-açúcar/etanol, pois não seria viável aumentar a produção somente expandindo a de área de plantio. Além disso, o estudo apontou gargalos e desafios tecnológicos, só superáveis com aprofundamento científico, tanto na agricultura quanto na indústria e, em consonância

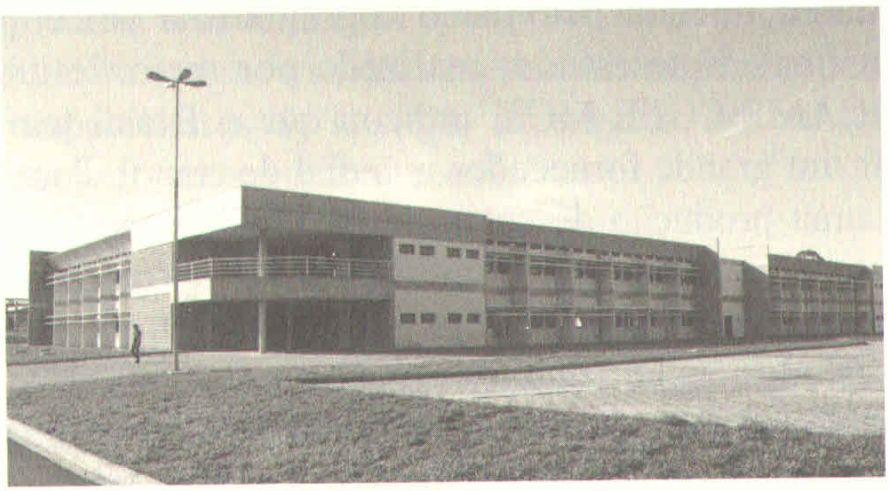
com preocupações nacionais e internacionais, indicou a necessidade de ampliar nosso conhecimento sobre a sustentabilidade social, econômica e ambiental do ciclo cana-de-açúcar/etanol.

O relatório deste estudo apontou diversos benefícios desta iniciativa, entre eles:

- Mais de 9 milhões de novos empregos (diretos, indiretos e induzidos);
- Aumento de 13% no PIB atual do país;
- Criação de 1.000 novas destilarias.

O panorama acima exposto contribuiu fortemente para a criação do Laboratório Nacional de Ciência e Tecnologia do Bioetanol – CTBE (www.bioetanol.org.br), em Campinas-SP. Com cerca de 8.700 m² de área construída, o CTBE foi criado para realizar pesquisas fundamentais sobre o ciclo da cana-de-açúcar/bioetanol, com a seguinte missão:

> *Contribuir para a liderança brasileira no setor de fontes renováveis de energia e de insumos para a indústria química, em especial, o desenvolvimento da cadeia produtiva do bioetanol de cana-de-açúcar, por meio de pesquisa, desenvolvimento e inovação na fronteira do conhecimento.*



Prédio Principal do CTBE abriga laboratórios e salas dos pesquisadores

Com um investimento de implantação na casa dos R$ 69 milhões, o CTBE foi planejado para realizar P,D&I, oferecer sua infraestrutura a grupos externos de pesquisa e produzir tecnologia e informações estratégicas para a indústria.

Para isso, o Laboratório conta com:

- Prédio Principal: Abriga os Laboratórios de Caracterização e Pré-tratamento do Material Lignocelulósico, Biotecnologia e de Fisiologia e Bioquímica de Plantas, este último em fase de planejamento.
- Planta Piloto: Unidade industrial de desenvolvimento tecnológico voltada a pesquisas sobre o etanol de 2ª geração (em construção, previsão de término: final de 2010).
- Galpão da ETC: Local em que será construído um novo tipo de maquinário agrícola que visa contribuir para a implantação do Plantio Direto em cana-de-açúcar.

Ao todo, uma equipe de 170 colaboradores (estimativa para 2013) atuará nas dependências citadas acima, além dos pesquisadores de instituições externas.

2. Localização

O CTBE foi implantado na cidade de Campinas, São Paulo e integra o Centro Nacional de Pesquisa em Energia e Materiais (CNPEM) gerido pela ABTLuS (Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Sincrotron) para o MCT. Este Centro, de 30.000 m^2 de área construída, abriga também o Laboratório Nacional de Luz Sincrotron (LNLS) e o Laboratório Nacional de Biociências (LNBio). A proximidade entre os três Laboratórios Nacionais favorece a interação entre os seus pesquisadores e a utilização compartilhada da infraestrutura de pesquisa de cada um, de forma a otimizar a utilização dos recursos disponíveis. Uma breve descrição dos outros dois Laboratórios Nacionais do CNPEM segue abaixo.

i) Laboratório Nacional de Luz Sincrotron – LNLS

A partir do final dos anos 80 e ao longo dos anos 90 o Brasil desenvolveu sua própria tecnologia para produção da luz síncrotron,

projetando e construindo a primeira fonte de luz síncrotron no hemisfério sul (ainda hoje única na America latina). A comunidade científica teve à disposição este avançado instrumento para pesquisas a partir de julho de 1997, quando o LNLS passou a atuar como Laboratório Nacional aberto e multiusuário, provendo ferramentas únicas no país para a visualização da matéria em seu nível mais fundamental: a escala atômica. Estes estudos possuem caráter estratégico para um país que planeja ter um papel de destaque no cenário internacional, pois viabilizam pesquisas em áreas tecnológicas importantes, como materiais avançados, nanotecnologia e biotecnologia. Além disso, têm impacto no avanço da qualidade de nossa ciência, bem como na formação de recursos humanos treinados em áreas de pesquisa de ponta.

Atualmente 17 países têm síncrotrons. São cerca de 60 síncrotrons no Mundo

O LNLS é um Laboratório Nacional já bem estabelecido, com mais de 10 anos de operação em que muitos resultados científicos relevantes foram produzidos, atingindo hoje um número da ordem de 1.500 usuários por ano, provenientes das mais diversas regiões do país e de outros países da América Latina. Atualmente, possui uma produção científica próxima a 250 artigos publicados em periódicos indexados por ano, o equivalente a 1,5% da produção científica nacional.

Apesar disso, com o passar dos anos, as possibilidades de expansão e melhorias da fonte síncrotron do LNLS, alcançaram limites físicos que não mais poderão ser ultrapassados. Enquanto isso, as evoluções tecnológicas na área em todo o mundo continuam e novas fontes síncrotron em projeto

ou construção em outros países terão um desempenho muito superior ao que hoje é possível obter na fonte brasileira.

Para manter a competitividade da comunidade cientifica e tecnológica brasileira nas próximas décadas, é fundamental provê-la com ferramentas capazes de analisar as propriedades de materiais em condições cada vez mais exigentes. No caso da luz síncrotron, isto significa gerar feixes luz muito mais intensos e brilhantes que os disponíveis atualmente no LNLS, que possam ser focalizados em escalas submicrométricas, alcançando a faixa espectral de raios X duros (mais alta energia e mais penetrantes). Tudo isso apenas será possível com uma nova fonte de luz síncrotron, baseada em um anel de armazenamento de maior energia que o atual anel do LNLS.

O projeto desta nova fonte, denominada Sirius, foi iniciado no final de 2008, com o apoio do governo federal para sua elaboração e construção inicial de protótipos de componentes da máquina, cuja meta de conclusão é para 2015. Conclui-se, portanto, que este projeto terá a capacidade de alcançar o sucesso e as expectativas desejadas, contribuindo mais uma vez para o crescimento do país, principalmente no problema fundamental de fomentar a inovação e ciência.

ii) Laboratório Nacional de Biociências (LNBio)

O LNBio (Laboratório Nacional de Biociências) constitui um dos Laboratórios associados do CNPEM e tem como missão:

> *Atuar como Laboratório Nacional, provendo e operando a infraestrutura e os meios necessários para pesquisa, desenvolvimento e inovação na área de biotecnologia, em seu sentido mais amplo, e de forma alinhada com a Política Nacional de CT&I.*

O LNBio concentra suas atividades em três grandes linhas estratégicas, a saber:

- Laboratório Nacional – mantém instalações laboratoriais abertas para a comunidade científica, acadêmica e empresarial brasileiras;
- Centro de Inovação – executa um conjunto de ações para operar, coordenadamente, com outras instituições do Sistema Nacional de CT&I, ações em pesquisa, desenvolvimento e inovação nas áreas

estratégicas de biotecnologia e insumos para a saúde, definidas nas Ações Estratégicas do MCT;
- Programas de Pesquisa – executar programas de pesquisa com foco em problemas biológicos e biomédicos importantes sob a perspectiva da Biologia Estrutural.

Programas de Pesquisa do LNBio

- Biologia Estrutural do Músculo
- Biologia Estrutural em Câncer
- Biologia Estrutural em Doenças Negligenciadas (por exemplo, a doença de Chagas)
- Biologia Estrutural em Plantas e Microrganismos

Plataformas Tecnológicas (Centro de Inovação)

- Bioensaios
- Biologia da Pele

No contexto de P,D&I, além de executar ações conjuntas com indústrias nacionais em estudo de novos fármacos e cosméticos (e.g. Cristália e Natura), o LNBio tem dedicado esforços, em ações de cooperação científica com CTBE em estudos para definir a estrutura e características biofísicas de enzimas envolvidas na degradação de material lignocelulósico, com a expectativa de aumentar a eficiência da transformação da biomassa em produtos com potencial de aproveitamento energético.

3. Programas de Pesquisa do CTBE

O CTBE atualmente possui cinco Programas de Pesquisa em andamento:

I. Programa Agrícola: Mecanização de Baixo Impacto para o Plantio Direto da Cana-de-açúcar

Os processos anteriores à chegada da cana-de-açúcar na usina correspondem a cerca de 70% dos custos de produção do etanol. Isto

fez com que o Programa Agrícola do CTBE voltasse o foco de suas pesquisas para o aumento de produtividade da cana e para a redução de custos por meio da implantação do sistema de plantio direto. Vitorioso na agricultura de grãos, este sistema reduz custos, conserva melhor os nutrientes e a estrutura do solo e utiliza a água de modo mais racional. Para introduzir o plantio direto nos canaviais é preciso desenvolver um conceito de mecanização menos agressivo que permita eliminar as operações convencionais de preparo de solo. Isto levou o CTBE a iniciar o desenvolvimento de uma Estrutura de Tráfego Controlado (ETC), equipamento responsável por todas as operações do ciclo agronômico da cana. Entre outros benefícios, esta máquina deve reduzir o tráfego de maquinário sobre o canavial, o gasto com combustíveis no campo e o nível de compactação e erosão do solo.

A agenda do CTBE na área agrícola inclui parcerias com produtores, indústrias, universidades e instituições, todos inseridos na procura por inovações e aprimoramentos tecnológicos que foquem a competitividade e a sustentabilidade do setor canavieiro. É importante destacar que os estudos agronômicos deste Programa do CTBE serão liderados pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), líder na implantação do plantio direto em cereais no Brasil.

II. Programa Industrial: Planta Piloto para Desenvolvimento de Processos

Uma tecnologia comercialmente viável de utilização do bagaço de cana-de-açúcar para produzir etanol poderá aumentar a produtividade do canavial em 40%, em termos de litros de etanol por hectare. Um aumento de produtividade deste porte traz consigo uma importante redução da pressão sobre o uso de terras. Porém, para se alcançar uma tecnologia economicamente viável de produção de etanol celulósico são necessários estudos profundos relacionados ao desenvolvimento desta tecnologia. Dentro deste panorama, o CTBE está desenvolvendo uma Planta Piloto para Desenvolvimento de Processos (PPDP), que ocupará 2.516 m^2 de área construída. A construção do prédio da PPDP está em andamento

Na PPDP serão realizadas pesquisas ligadas ao ciclo cana-de-açúcar/etanol em escala semi-industrial. Por ser um Laboratório Nacional, cientistas de todo o Brasil poderão utilizar as instalações do CTBE para

atestar se experimentos feitos em laboratório são igualmente eficazes em escalas maiores, que melhor representem as condições operacionais dos processos industriais. Ao mesmo tempo, empresas poderão aprimorar tecnologias em desenvolvimento através da execução de ensaios em escala inferior à trabalhada comercialmente. Por fim, o CTBE pretende utilizar sua Planta Piloto para desenvolver novas técnicas de produção de etanol celulósico e de outros produtos de alto valor agregado a partir da cana-de-açúcar.

III. Programa de Avaliação Tecnológica: Biorrefinaria Virtual de Cana-de-açúcar (BVC)

A motivação para a criação do Programa de Avaliação Tecnológica através de uma Biorrefinaria Virtual de Cana-de-açúcar foi a forma de implantação e operação da Planta Piloto. A PPDP envolve um conjunto de operações unitárias não integradas, com o objetivo de oferecer flexibilidade ao usuário. Desta forma, surge a necessidade de se desenvolver uma ferramenta que possa avaliar o impacto que o aprimoramento de uma determinada operação unitária possa causar na produção final de etanol do ponto de vista de produtividade, custos, impactos ambientais, sociais, etc. Isto será feito por meio de simulações que integrem todos os processos envolvidos. Essa avaliação poderá indicar a viabilidade de um determinado desenvolvimento tecnológico em algum ponto específico da cadeia produtiva cana-de-açúcar/bioetanol.

Além do etanol, é possível produzir outros compostos de alto valor agregado a partir da cana-de-açúcar, como oligossacarídeos que funcionam como antidiabéticos, polímeros e oligômeros que funcionam como aditivos para a indústria de alimentos, cosméticos, papel, entre outras. Tais compostos podem se tornar importantes, do ponto de vista econômico, e contribuir para a competitividade do etanol brasileiro. Este é, em si, o conceito de *biorrefinaria.* A Biorrefinaria Virtual de Cana-de-açúcar será uma importante ferramenta a ser utilizada na análise da viabilidade econômica de novos produtos e do impacto de sua produção sobre os custos de produção do bioetanol. Este programa terá forte interação com todos os outros programas do CTBE, evidenciando seu caráter interdisciplinar. A Biorrefinaria Virtual de Cana-de-açúcar, também será utilizada para avaliar o nível de sucesso alcançado

pela PPDP no desenvolvimento de novas tecnologias, bem como do Programa Agrícola do CTBE, utilizando as metodologias identificadas no Programa de Sustentabilidade. Ela é um importante instrumento para o aperfeiçoamento das atividades de pesquisa do CTBE.

Devido à dimensão do seu projeto de construção, a BVC exigirá a constituição de uma Rede de Instituições de Pesquisa e Empresas, responsável pelo seu desenvolvimento. Os encontros das seis sub-redes participantes desta iniciativa já estão em andamento.

IV. Programa de Sustentabilidade

Diversos países voltaram suas atenções para a produção e consumo de biocombustíveis nos últimos anos. Tal interesse se deve a fatores como a necessidade de mitigação das emissões dos gases de efeito estufa (GEE), as oscilações no preço do petróleo, a busca por uma matriz energética mais diversificada e o desenvolvimento do setor agrícola.

O debate em torno dos chamados "combustíveis verdes" levou algumas nações, principalmente da União Europeia, a estabelecer critérios de sustentabilidade aos combustíveis oriundos de biomassa por eles consumidos. A partir desses critérios, é provável que seja criada uma certificação para a produção desses bens. Isso nos indica que a efetiva sustentabilidade da cadeia produtiva do etanol de cana-de-açúcar é um aspecto essencial para a consolidação deste produto no mercado internacional e doméstico. De fato, a produção do bioetanol somente se justifica se impactos econômicos e ambientais forem favoráveis, comparados a outras fontes energéticas com fins similares, e se existirem benfeitorias reais para todos os segmentos sociais diretamente envolvidos.

O Programa de Sustentabilidade do CTBE terá como foco principal o estudo dos impactos de novas tecnologias sobre a sustentabilidade da cadeia produtiva de cana-de-açúcar/bioetanol. Considerando que o conceito de sustentabilidade é bastante amplo, a proposta do CTBE visa trabalhar com foco em cinco itens da cadeia produtiva do etanol, que são considerados fundamentais em ambas as agendas, nacional e internacional: (i) balanço de energia e de emissão de gases de efeito estufa; (ii) mudança no estoque de carbono no solo e emissões de N_2O e CH_4; (iii) impactos diretos (LUC) e indiretos (ILUC) da mudança do uso da terra, sobretudo no que diz respeito às emissões de gases de

efeito estufa; (iv) fatores socioeconômicos considerando os processos convencionais e alternativos; (v) impactos na disponibilidade e qualidade dos recursos hídricos.

V. Programa de Pesquisa Básica

O Programa de Pesquisa Básica terá como foco o desenvolvimento científico necessário para resolver os gargalos apontados pelos outros programas do CTBE, além de possuir uma agenda própria. Esta agenda está centrada na produção científica que permita avançar o conhecimento sobre fenômenos básicos relacionados à produção do etanol celulósico, como fotossíntese, estrutura molecular de carboidratos e proteínas, síntese e degradação de polissacarídeos, metabolismo vegetal, nanotecnologia relacionada aos materiais vegetais, química verde, conversão de energia química em mecânica, entre outros. Um estudo importante está relacionado à combustão do etanol. Melhorando-se o processo de ignição deste combustível em motores, será possível trabalhar com misturas ar/combustível pobres, o que aumenta a economia de etanol, reduzindo a emissão de gases na atmosfera. Além disso, as instalações laboratoriais do CTBE serão disponibilizadas para pesquisadores das áreas acadêmica e industrial.

Pretende-se que as linhas de pesquisa desenvolvidas no CTBE sejam de classe mundial e totalmente integradas com os grupos nacionais e internacionais nas suas respectivas áreas. Com isto, espera-se que o Laboratório seja reconhecido como uma instituição geradora de novas ideias em vários setores da ciência. Isto deverá ocorrer através das publicações científicas, relatórios, artigos em geral e principalmente da ligação com as aplicações tecnológicas dos conhecimentos produzidos.

4. Conclusão

É importante ressaltar que, no Brasil, não existe similar para o modelo inovador de organização de pesquisa proposto para o CTBE, com atividades a serem realizadas pela equipe interna e outras a serem realizadas por laboratórios externos e em parceria com outras instituições. O CTBE pretende ser um centro de pesquisa e desenvolvimento onde diferentes disciplinas se articulam e interagem de forma a procurar

responder uma questão importante para a sociedade: *como produzir energia renovável em larga escala de forma sustentável e auxiliar na atenuação das mudanças climáticas globais?* Ou, de forma mais ampla, *como utilizar a cana-de-açúcar como uma fonte de carbono renovável para substituir produtos de origem fóssil?*

Este novo Laboratório Nacional do MCT nasce também com o espírito de busca pela inovação. No dia da sua inauguração, o CTBE assinou três importantes acordos de cooperação científica que envolverão todos os seus programas de pesquisa. Dois deles são internacionais (*Imperial College London* – Inglaterra e Universidade de Lund – Suécia) e um nacional (Embrapa – permite colaborações com todas as suas unidades, nos diversos temas de atuação do CTBE).

Além destes acordos, durante visita do Ministro da Ciência e Tecnologia, Sérgio Rezende, ao EUA em novembro de 2009, foi assinada a cooperação entre o CTBE e o *National Renewable Energy Laboratory* (NREL). O NREL trabalhará em conjunto com o CTBE em pesquisas na área de produção de etanol celulósico e sustentabilidade.

A iniciativa do Governo Federal em criar o CTBE, além de contribuir para responder a questões urgentes e de relevância mundial, é estratégica para o Brasil. Seu caráter de Laboratório Nacional convida as comunidades científica e industrial a unir esforços e colaborar para manter a liderança brasileira na produção de etanol de cana-de-açúcar e ampliar a sua utilização, não somente como combustível, mas como matéria-prima renovável para a indústria química.

Carta para Cheik Hamidou Kane

Marco Lucchesi[1]

Rio, 21 de julho de 2010

Amigo e mestre,

Escrevo para lhe dizer que vamos bem ao sul do Atlântico e de Deus. Algo inquietos com os desafios que se prolongam diante de nossos olhos e assaltados por uma chuva de perguntas, diante da qual não temos respostas. Alguém disse que o futuro havia de durar muito tempo, razão pela qual precisamos lidar desde agora com suas variantes potenciais. Não apenas com aquelas de ordem política e econômica, mas, sobretudo, com as de ordem cultural, que regem, ao fim e ao cabo, o diálogo entre os povos.

Sei que não há novidade no que apresento. Espero apenas mostrar como e quanto as reflexões que fizeste ainda se impõem nos tempos da baixa modernidade.

Volto às paginas de tua *A aventura ambígua*, romance tão triste, que marcou mais de uma geração de intelectuais, com aquele ar irrespirável, por onde se move Samba Dialo, depois de perder suas raízes profundas e, por extensão, o sul e a fé. Uma personagem realmente fracionada. Penso em Dialo – mas não sei se estás de acordo –, como quem arrebanha uma gazela, morto de fome, impiedoso, e com um brilho estranho nos olhos; como quem sabe que o futuro é um apelo de fogo, e já se imagina fênix, a ressurgir das

[1] Marco Lucchesi é escritor. Professor da UFRJ, da FioCruz e do Colégio do Brasil.

cinzas do passado; como quem desperta de um infinito abandono, com a identidade em mil pedaços. Dividido entre a Europa e a África.

Tão exilado nas vísceras do *entre*. Teve razão quem disse *l'avenir dure longtemps*.

Os tempos mudaram, Hamidou. Nós somos outros. O Atlântico e o Mediterrâneo já não são os mesmos. Olhamos cada vez mais para a África e dentro dela nos reconhecemos. Alberto da Costa e Silva, que de certo conheces, propôs uma nova leitura do Atlântico, não como oceano, mas como se fosse um rio, digamos, um Amazonas, para tecer um conjunto de aproximação entre nossos países. Essa hermenêutica fluvial, fundada por Gilberto Freyre, nos anos 30 do século passado, e aprofundada por Alberto, encarna uma leitura mais participativa dos laços vigorosos que nos prendem. E libertam.

Acho que deves apreciar essa ideia, que se impõe por si mesma, tornando mais abrangente nossa reflexão.

Quando menino, eu imaginava a África pouco além do horizonte da praia de Copacabana. Imagine, Hamidou! Um passeio de lancha seria suficiente para alcançá-la. Dava como certo que não estava longe. Somente agora me dei conta de que não ia errado. O mesmo rio Atlântico avança Brasil adentro com todas as áfricas dispersas e plurais. O Norte, o Chifre, as areias de Tamanrasset e Timbuctu, bem como o Índico e as noites de plenilúnio narradas por Rui Knopfli. A língua portuguesa, meu caro amigo, deve muitos de seus tesouros ao universo magrebino e subsaariano, através de cuja herança logramos uma forma algo mais dúctil. Podemos dizer *recife* ou *arrecife*. Certas partes do corpo, cheias de colorido, que pronunciamos em segredo. E o modo de tornar macias as palavras, de que o pronome de tratamento *você* é dos mais clamorosos. Os africanos arrancaram – ainda com Gilberto Freyre – algumas espinhas da língua portuguesa, tal como quando davam de comer aos meninos, tirando com o devido cuidado as espinhas do peixe.

Sei que aprecias esta imagem, amigo íntimo das metáforas, mestre Hamidou. Confundem-se peixes e palavras, sob o signo de uma interpretação líquida. E podia oferecer outros exemplos, mas, que de tão conhecidos, arriscaria repisar ideias e conceitos que dizem o que fomos, mas não abrem espaço para as formas potenciais a que aludimos acima.

De minha parte, lembro-me do encontro que tive no Cairo com Nagib Mahfuz, das viagens ao Marrocos e à Mauritânia, quando

me entregava aos estudos da língua árabe e do islã. Depois, vieram amigos e poetas tão diversos entre si, como os de Angola e Guiné Bissau, Cabo Verde, Moçambique, São Tomé e Príncipe. Tenho para mim que os brasileiros sentem saudades de Dom Sebastião. Sentem, sem perceber ao certo. E dizem saudade. Não para restaurar o Quinto Império, como quis Antonio Vieira, com sua notável *História do futuro*. Antes, um Dom Sebastião desprovido de cetro, livre dos sinais de poder absoluto, como se encarnasse a promessa de um diálogo ecumênico. Do qual restasse apenas a metáfora em estado puro. A imagem do Desejado. E das naus que o procuram por todas as latitudes.

Pensei na metáfora de Portugal rodando a África, para descrever o momento em que recuperei a consciência, na unidade de terapia intensiva do hospital Santa Cruz. Eis o poema do livro *Meridiano celeste & bestiário*:

Vestígios de mar
na cerração do hospital
vejo as costas de Benin e
Moçambique

sou um navio
desapossado
preso a liames
e cordoalhas

içam
da garganta
a âncora
que baixaram de madrugada

a voz
do médico
ao longe

você sabe
onde está?
claro que sim

estou
em mar português

e o Patriarca de Lisboa
manda lembranças
ao Samorim.

Precisamos recobrar a consciência – não necessariamente no hospitalar – mas a de fundo histórico para aderir em plenitude ao diálogo dos múltiplos extratos do Brasil com as partes da África. O apelo de fogo do futuro tem aberto não poucas janelas. Precisamos uns dos outros, Hamidou, porque há elementos identitários que mal se revelaram entre nossos povos e que apenas a mútua compreensão poderá resgatar, de modo contundente, senão inesperado, os *Zaires e Calaáris*, que nos formaram, *num ritmo claro de África*, segundo Agostinho Neto:

A liberdade nos olhos
o som nos ouvidos,
das tuas mãos ávidas sobre a pele do
tambor
num acelerado e claro ritmo
de Zaires Calaáris montanhas de luz
vermelha de fogueiras infinitas nos capinzais
violentados
harmonia espiritual de vozes tam-tam
num ritmo claro de África.

O conceito de liberdade a que se refere Agostinho é o ponto nevrálgico do diálogo em que tanto devemos insistir. Pouco importa o lugar onde nascemos, Hamidou. A identidade é ponto de partida, não de chegada. É pano de fundo, não sendo apenas um script imutável. Preciso do outro para alcançar-me, não me basta o princípio do espelho ou o de não contradição. Gosto do poema "Naturalidade", de Ana Mafalda, quando diz justamente:

Chamam-me europeia ou africana, que fazer senão calar? Meus versos livres, livres xingombelas, livres pomos, voam sem chão, neste chão que

trago por dentro da casa móvel que me atravessa o sonho. Muito por dentro de todas as paisagens acorda aí esse teu, este meu, quebranto dolente, luz que as tardes em brasa levantam na alma acordada em seu abrupto amanhecer. É provável e é certo ser este meu corpo entrançado de liana e liamba uma trepadeira de nuvens em que o arco-íris morde a cauda de muitos céus em desvario, porque a alma sem sossego acasala seres bifrontes, monstros de um Hermes apátrida.
Que pátria a de um poeta senão uma língua bífida e em fogo, senão um veneno redentor de mamba, enroscada dor nesse corpo babel em chama anunciado? [...] Acredita a terra-mar que em nossas línguas caminha é naturalidade obscena, pátria dividia em crônicas da peste, nascimento incestuoso de múltiplas mães em nós úbere o som da xipalapala, lancinado eco do fim das tardes, misterioso som, morro de muchém crescido da terra, desventrando asas em voluta lento vôo em sombra acesa, pátria minha, passaporte, naturalidade, só uma, a poesia.

Estamos com Ana Mafalda, Hamidou. Nossa identidade é felizmente ambígua e multifária, como a de um mosaico de luzes e de células sonoras, em cujo quadro nos reconhecemos, ainda que não identifiquemos ao certo a origem de cada parcela ou fragmento que nos reveste. Somos feitos de um tecido poroso, Hamidou, somos trezentos. Somos trezentos e cinquenta.

A poesia, como disse Ana Mafalda, é a pátria pela qual somos habitados, aquela que confunde e emociona. Mais do que uma geografia política, trata-se de uma geografia difusa.

Nessa chave cultural, confesso que tenho pensando cada vez mais intensamente na Etiópia. Comecei a estudar as regras básicas da língua amárica, as religiões e as culturas daquele país. Como não admirar a longa permanência de um cristianismo todo seu, ligado por séculos à igreja copta de Alexandria, com centenas de mosteiros que se perdem nas solidões rochosas de uma sentida metafísica? Penso em Lalibela. Em Dabra Damo. E no livro de Luis de Urreta, que é uma invenção radical e, ao mesmo tempo fascinante, acerca dos etíopes. Disseram-lhe mentirosa aquela obra. Considero-a utópica e em estado puro. A que se soma a presença dos *falashas*, que guardaram a memória judaica do que seria o último bastião davídico no coração da África. Além da fortíssima presença do islã, a partir de Harare, mas não apenas, em cujos arredores viveu o admirável Rimbaud, apátrida, giróvago e exilado.

A Etiópia dos espíritos e das formas tribais igualmente sublimes que ainda vivem, lado a lado, com a misteriosa Arca da Aliança, guardada no santo dos santos de um templo que só o patriarca da Igreja etíope sabe dizer exatamente onde se encontra.

Eis de todos o maior fascínio: o país do Preste João, com sua geografia ligada ao Éden. Tenho para mim, Hamidou, que Dom Sebastião, o Desejado, esteja escondido em alguma parte daquele reino, depois de estreitar amizade com o mítico Preste João. E de novo, o aceno do futuro. E sempre a partir desse mal de África que provaram pessoas tão diversas Câmara Cascudo e Ryszard Kapuściński.

Eis um fragmento de poema que escrevi pensando na perspectiva dessa utopia incerta e flutuante, na busca eterna de um Dom Sebastião como símbolo da paz:

Breve longo
raso fundo
meu reino vive
a dar palavras
ao mundo

O nome Sebastião
é um maço
de ausências malferidas
um feixe
de prodígios e visões

Sigo
os despojos de el-rei
nas noites límpidas
em pleno oceano
pelos sertões
bravios do Brasil adentro
nas costas
rudes da Mina
por onde passam
búfaros gazelas alifantes

Não tenho
novas del-rei
apenas indícios:
nas montanhas celestes
do Preste João
nas terras pingues
e abundantes do Brasil
por onde avança
mais disperso o Desejado

Flutua
em precipícios
a palavra Sebastião
e morre a cada frase
em que renasce
nos dilatados
longes
dessa língua
de cravo perfumada
e de gengibre

Meu prezado Hamidou, peço desculpas se me tanto me estendi. Releva, por favor, as referências que fiz de minha lavra poética. Usei-as porque precisava embrenhar-me na minha pátria sem fronteiras. E se me estendi com a Etiópia é porque eu a considero uma das sínteses a partir da qual podemos pensar uma parte do Brasil. Não me queiras mal, Hamidou. Gostaria de saber como estás. Quando puderes, manda notícias a teu leitor inquieto, ao sul de Deus e do Atlântico.

Abraço cordial
M.

Referências Bibliográficas

FREYRE, Gilberto. *Casa grande e senzala*. São Paulo, Global editora, 2006.

KANE, Cheik Hamidou. *L´aventure ambiguë*. Paris, Domaine Etranger, 2003.

KAPUŚCIŃSKI, Ryszard. *Ébano*. São Paulo, Companhia das Letras, 2002.

LEITE, Ana Mafalda. "Naturalidade" in Revista Poesia Sempre, n. 13. Rio de Janeiro, FBN, 2006.

LUCCHESI, Marco. *Meridiano celeste & bestiário*. Rio de Janeiro, Record, 2006.

_____(org). *Caminhos do islã*. Rio de Janeiro, Record, 2003.

_____ "O Desejado" poema inédito.

NETO, Agostinho. "Caminho das estrelas" in Revista Poesia Sempre, n. 13. Rio de Janeiro, FBN, 2006.

SILVA, Alberto da Costa e. *Um rio chamado Atlântico*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2005.

SILVA, Marcos (org). *Dicionário crítico Câmara Cascudo*. São Paulo, Perspectiva, 2003.

STOFFREGEN-PEDERSEN, Kirsten. *Gli etiopi*. Ed. Vaticano, Città del Vaticano, 1993.

URRETA, Frei Luis de. *Historia ecclesiastica, politica, natural y moral de los grandes y remotos de la Etiópia* [1610]. Google Books, acessado em 16 julho de 2010.

VIEIRA, Antonio. *História do futuro*. Brasília, UNB, 2005.

Energy in Africa – Is It a New Era?

Mohamed Abdek-Rahman

Background

Electricity is the backbone of economic development. However, still the African continent lags far behind the world on its electrification especially in rural areas. The latest (Africa Infrastructure Country Diagnostic) AICD study advised us that Energy is the largest infrastructure challenge that faces the continent. The same study estimated that 40% of the annual 90 billion dollars expenditure on infrastructure should go to power. Public resources and Ordinary Development Aid do not suffice to close that gap. To that end, private sector is the vehicle of choice for electricity sector development. However, private sector involvement in the energy business requires a number of upstream ground work prerequisites from a risk aversive financier's perspective. Consequently, there exists a need to furnish an environment that is attractive for private investor. This requires a strong regulatory framework that ensures the private capital of the leveled playground. There is a great lack in this aspect within the African continent. The conventional wisdom in Africa tells us to follow the development model already trekked by developed countries. However, historically speaking, those Mega projects established in the developed world came in succession of multiple smaller projects. The Choice of

private sector as the vehicle of choice for infrastructure projects puts a huge burden on the African countries.

Indeed, the regional mega projects are sought. However, the upstream ground work required to attract the private sector to invest in those projects will take considerable time to achieve.

On the other hand, wood is still the primary source of energy for about 70% of the population of sub-Saharan Africa. This puts immanent pressure on the present forestry and leading to a multitude of problems, including health problems.

African Priorities

The African priorities with respect to energy remain the same as spelled out in the founding document of NEPAD in 2001. Still, access to reliable and affordable energy supply is an issue. Previous and present studies, i.e., Short Term Action Plan and African Action Plan, have identified energy poverty in Africa as a major hindrance towards development and achieving the Millennium Development Goals. Development of hydro power projects remains as a priority together with the integration of transmission grids and gas pipelines to facilitate cross border trade.

African Electricity Industry Background

More than two-thirds of countries in Sub-Saharan Africa are currently experiencing a chronic power crisis. The crisis is the result of: (i) the rapid increase in electricity consumption and urbanization; (ii) insufficient generation, transmission and distribution capacities; and (iii) lack of maintenance. The human and economic consequences are significant. There is an urgent need to address the problems plaguing the power sector, but a large gap exists between infrastructure needs and the availability of resources.

Electricity Industry structure

The electricity industry is composed of three subsectors: (i) Generation, (ii) Transmission, and (iii) Distribution. Since electrical

energy cannot be stored, electricity has to be produced and consumed in the same time. A control center is responsible of keeping this balance between generation and consumption. Transmission and distribution are natural monopolies. They both constitute bottleneck facilities. Furthermore, they constitute the locking facilities that if unblocked open the door for competition and private sector participation in the generation activity.

Generation

Electricity generation activity depends primarily on the availability of primary energy resources, whether fossil or renewable resources. The following is a brief summary of the African potential for electricity generation from its various sources.

Hydro Power Generation

Large Hydro

Africa has massive hydropower capacity, of which less than 7% has been harnessed. Plans are underway to exploit some of this potential. A major potential power project in Africa is the extension of the Inga River hydroelectric scheme in the Democratic Republic of Congo, which could generate 50,000MW of power.

In overall terms, most countries in eastern and southern Africa rely heavily on hydroelectric power. South Africa, Mauritius and Zimbabwe are exceptions, with the bulk (83%) of its electricity being generated from thermal sources (mainly coal).

Dams were traditionally built for irrigation reasons. Electricity has been a by-product. In that sense, hydro power has always been perceived as a cheap clean energy. In recent interactions, 11 to 13 cents US/kWh was proposed; indeed this puts shades of doubts on the ability of the African economies to support those projects, especially under the conventionally financial instruments. However, natural resources backed transactions have proved effective. Moreover, the environmental impact of Dams on the downstream and human settlements must be carefully studied and considered.

Small Hydro

Small hydropower is often categorized into mini and micro hydro, and refers to the harnessing of power from water at a small scale (capacity of less than 10MW). Small hydro has the advantage of multiple uses: energy generation, irrigation and water supply. In addition, small hydropower is a very reliable technology that has a solid track record.

Much of the unexploited potential for small hydro is in remote areas of Africa. Eastern and southern Africa is endowed with a large number of permanent streams, rivers and tributaries that provide excellent hydropower development potential. Small hydro utilization in the region is still very underdeveloped.

Thermal Power Generation

Thermal power generation depends on the availability of fuel, whether oil, gas, or coal. Environmental considerations have favoured gas to oil and coal. The cost is very dependent on the price of fuel which may amount up to 40-50% of the cost of the produced electricity.

Nuclear Power Generation

Nuclear power generation provides very cheap electricity. However, the present technology favours larger units (800-1000 MW units). Those sizes are not adequate for the African grids. However, pebble bed technology, if manages to overcome its technical problems, is perceived to produce economic units of the size of 150-200 MW.

Wind Power Generation

The intermittency of wind and the technical properties of the generators used make wind power generation a suitable option for strong grids. However, among renewable energy resources wind is the most promising technology thus far.

Much of Africa straddles the tropical equatorial zones of the globe and only in the southern and northern regions overlap with the wind

regime of temperate westerlies. Therefore, low wind speeds prevail in many sub-Saharan African countries particularly in land-locked nations.

In sub-Saharan Africa, South Africa has been named as the country with the highest wind potential in the region. For example, wind speeds of 7.2 to 9.7 m/s have been recorded around Cape Point and Cape Alguhas. The North African coast is another attractive wind speed region. Large-scale wind power generation projects that exploit this abundant wind regime are now underway in Egypt. Other countries in this region have relatively low wind speeds.

Solar Power Generation

Solar power generation depends either on photo-voltaics or on the thermal effects of the solar radiation. Both are still more expensive than thermal power generation. However, it is expected that the technology will bring the cost down. Direct solar energy can broadly be categorised into solar photovoltaic (PV) technologies, which convert the sun's energy into electrical energy; and solar thermal technologies, which use the sun's energy directly for heating, cooking and drying.

Substantial research has been done over the years on exploiting the huge solar energy resource. Today, solar energy is utilised at various levels. On a small scale, it is used at the household level for lighting, cooking, water heaters and solar architecture houses; medium scale appliances include water heating in hotels and irrigation. On the industrial scale, solar energy is used for pre-heating boiler water for industrial use and power generation, etc. Desertec and Plan solaire are two ambitious plans to harness the huge solar potential in the Sahara. Furthermore, the AU summit has adopted recently a decision to promote solar energy within the continent.

Geothermal Power Generation

Depending on the geological structure, some countries, e.g., Kenya and Ethiopia, are endowed with geothermal generation potential. The technology is similar to thermal electricity generation technologies.

Geothermal power exploitation has numerous advantages over other energy sources. Among the benefits of geothermal power are the near zero

emissions, and the little space required for geothermal power development compared to other energy sources such as coal fired plants. Geothermal power plants require approximately 11% of the total land used by coal fired plants and 12-30% of land occupied by other renewable technologies.

Transmission

Upon the generation of electrical energy there exists a need to transmit this energy in bulk volumes to load centers. Therefore, a substation with step up transformers is used to transmit the power over a long distance at an elevated voltage levels. For even larger amounts of energy transmitted for long distances HVDC (High Voltage Direct Current) Technology can provide a valid option. Transmission projects are characterized by their long logistics process for easements, land clearances and compensations. Numerous interconnection projects are under study or under construction throughout the continent, including ZIZAONA in the south, OMVG in the West, Kenya Ethiopia in the east etc. Transmission and interconnectors constitute the unlocking infrastructure that will catalyse the potential for the private sector participation.

Distribution

Characterized by its relatively law capital expenditure, especially in urban areas. However, the cost gets far higher in rural areas. Rural electrification is a challenge due to its high cost and relatively law revenues in comparison to urban areas.

Cash flow in the electricity Industry

Though the energy flows from Generation, to Transmission, to Distribution, the cash flow in the electricity industry goes in the opposite direction. Distribution companies do the collections. In turn it pays transmission and generation. Tariff structure that ensures reaching cost recovery, metering, collections, technical losses and non-technical losses, are all thorny issues that plague the continent electricity landscape. Tariff restructure and deregulation are the cornerstones to build a sound climate for private investors in the continent.

Types of electricity sector organization

Vertically Integrated Utility

In this arrangement one organization (public or private) performs all the three activities starting with generation, transmission and distribution. All African utilities fall within this category.

Wholesale electricity market

In this arrangement, horizontal unbundling between the three activities exists. Furthermore, vertical unbundling of the generation company is achieved to allow competition among generation companies. In this market, generation is usually in private hands. Real competition exists among generators and wholesale buyers. Strong regulatory framework is required to regulate the transmission company which is a market power.

Retail electricity market

In this arrangement, all electricity consumers have the right to choose their supplier. This organization is quite sophisticated and is prevalent in Europe.

Infrastructure Investment Characteristics:

i- Long term investment

Infrastructure investment is a long term investment with pay-back periods that may go up to 15, 20 years or even more for Mega projects. This hugely increases the risk of the investors. Therefore, the investor should seek higher returns to efficiently utilize its funds.

ii- Asset specific

Infrastructure investment once established on the ground cannot be utilized in any other application other than its original intention. This makes the whole contract(s) susceptible to leverage application from both parties, whether service provider or off-taker. This is a mutual risk that should be ameliorated for both parties.

iii- Capital intensive

Energy infrastructure is a capital intensive business. The business is characterized by a high fixed to variable costs ratio. The huge capital required is a hindrance that prohibits small lighter more liquid investors to participate in.

How to Advance the African Priorities?

The strategy to advance African priorities is composed of two parallel paths. The first is focused on the large projects which require a considerable amount of work to establish an environment conducive to investment. The other fast track is focused on promoting the electricity business as a small and medium business within the African framework.

Policy Guidelines

There exists a need to establish policy guidelines within the continent. The objective is that those guidelines if adopted by continental, regional, and national bodies will bring harmony to the legislative and regulatory framework within the continent. This in itself will alleviate a good part of the risk associated with the regional projects. The purpose of those guidelines is to be eventually shared with the African Union Commission and adopted through the African Union due process for implementation on both regional and continental levels. The proposed guidelines are:

Internal Market Regulations Guidelines

Similar to the present worldwide best practice, there exists a need to establish a guideline for the internal energy markets regulation within the continent. The AU member countries should buy in and accept those guidelines.

Cost of Service Guidelines

Cost recovery and tariff setting is the cornerstone for an appealing electricity sector. There must be a continental consensus on the rules of electricity cost of service estimation. This requires an effort in building those guidelines based upon the present practices in the various countries of the continent. In principle, cost reflecting tariffs lie in the core of those guidelines.

Utilities Financial Planning Guidelines

Utilities may become a customer for small generators. The establishment of the credit worthiness of the utilities within the continent is crucial for the intervention of the private sector. Our experience shows that investors eventually eye the credit worthiness of the off-taker together with its accounting practices as a pre-requisite for engagement into further ventures in business.

Cross Border Energy Trade Guidelines

Energy cross border trade is a difficult issue to tackle. However, established guidelines for cross border trade should increase competitiveness of the electricity industry within the continent thus increasing its appeal to private investors.

Transmission and Distribution Utilities Benchmarking and Performance Enhancement

Parallel to the establishment of the aforementioned guidelines, a performance monitoring mechanism that covers technical, financial, and economic performance of the energy sector should be put in place. This mechanism is primarily concerned with the Electricity sector natural monopolies, viz., transmission and distribution. This mechanism shall monitor the impact of the introduced policies and provide feedback for necessary actions whenever necessary. They require the establishment of a performance measurement mechanism to guarantee a minimum service level for the customer. Indeed, incentive regulation requires the establishment of such mechanism in place to allow the gains of improved performance to pass through to the customer.

Capacity Building and Technical Support

Lack of capacity is a chronic problem in the continent. It is a challenge to build, sustain, and grow this capacity within the continent. The technical support is required on many levels, including engineering,

commercial, financial, legal, and legislative ones. There should be a mechanism for delivery of this support.

Regional Integration

According to AICD, Sub-Saharan Africa has 48 countries. More than 20 countries have a population of less than 5 million. Economies are also very small – 20 countries have a GDP of less than $5 billion. The small scale means governments have difficulty funding the large capital expenditures associated with infrastructure development. Therefore, the need to pool resources together to share the costs and benefits of regional resources resulted in the establishment of the African Power Pools.

The desire to pool energy resources and leverage scale economies in power sector development led to formation of regional power pools in southern and western Africa during the mid-1990s, and more recently in eastern and central Africa. However, trade has yet to take off. Crossborder power trade accounts for only 16% of the region's power consumption, more than 90% of it within the Southern African Power Pool, and much of that between South Africa and its immediate neighbors. Without physical or regulatory impediments, about 40% of eastern and southern Africa's power consumption would be traded across national borders. The following Table shows the amalgamated expansion needs for SAPP.

No	Country	REHABILATION AND NEW PROJECTS						
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
1	Angola	140		260				400
2	Botswana	130	160		600		1200	2 090
3	DRC		162	324				486
4	Lesotho				110			110
5	Malawi					64	100	164
6	Mozambique		700		500	1000	4350	6550
7	Namibia	40	80		400	800	500	1820
8	South Africa	3000	1065	6844	4800			15709

9	Swaziland					140		140
10	Tanzania		160	50	440			650
11	Zambia	15	120	360			750	1 245
12	Zimbabwe			600	3 00		1400	2300
	TOTAL	3325	2 447	8438	7150	2004	8300	31664

Pre-Requisites for Resource Mobilization to the African Continent Energy Sector

1- Government Support

Talks with lenders revealed that the first criteria for considering resource mobilization for an energy project is Government Support especially if the project is the first of its kind. The support takes many forms starting with sovereign guarantees against off-taker default, change in law, etc.

2- Strong regulatory framework

A strong regulatory framework to ensure a leveled playfield for the energy project is mandatory to ensure that there is no foul playing.

3- Credit worthiness of the off-taker

A credit worthy off-taker with good governance and books in shape is a prerequisite to ensure non-default on payment of bills.

4- Process transparency

The tendering, selection, and contract award process must be transparent and in compliance with the international guidelines to avoid any future problems with governments.

SMEs in Energy

The African continent is endowed with a multitude of renewable resources including solar potential, geothermal, wind, and lush forests. However, some of those resources are not exploited because of competitiveness to other forms of fossil energy. The other, viz., biomass is exploited in a non sustainable manner ending into the shrinking forestry

in Africa. The challenge is how to devise a policy on renewables to bring up this potential while achieving the development goals in a sustainable manner.

One big advantage of the renewable projects is the modularity of the project itself. This is a business opportunity for the continent small investors. There is a need to bring in a whole set of legislative tools within a policy framework to tap into the SMEs potential to engage in the energy business in Africa. The prices offered by the Renewables of Africa are competitive with all other types of generation including hydro. The question is how to introduce this business in a manner that will eventually result in a spiral positive feedback loop that will result in the economic growth of the business.

It should be noted that the regulatory environment required to promote those SMEs in electricity is a light handed one. It should be simple to allow the industry to grow. Reporting requirements and procedure should be simple and straight forward in order to allow the industry to flourish while maintain the consumer rights. Indeed striking this balance is a challenge. Cross border energy trade arrangements should increase the market options in front of the small producers to export their electricity across the borders, especially, with the intermingling African societies.

Environmental Aspects of SMEs Electricity Business

Definitely, the environmental aspects of the increase of SMEs electricity activity are not to be overlooked, especially, if there exists a mechanism to add commercial value to those benefits. However, still the focus should always be the economic viability of the activity. Nevertheless, renewable in the African context is a valid economic option, in comparison with the status quo and the present price levels prevalent within the continent.

Regional Manufacturing Efforts

The introduction of the African countries into the upstream manufacturing efforts of renewable equipment will result in wider social and economic benefits. This will be a good incentive for all the African stakeholders to promote the approach. Suitability of the equipment to

local manufacturing is a key to push the concept forward. Specialization of different countries in certain parts will bring the regional integration dimension into the picture.

Bio-energy in West Africa

In West Africa, a study commissioned by UEMOA[1] member states recognizes that biofuels though not a panacea to solving all energy needs they could have a significant contribution to energy supply in the region. The study shows that there is potential for promotion of biofuels in the region. Sustainable production of local biofuel crops can have economic benefits from increased energy sources, employment opportunities, and incomes. In 2006, a market opportunity study for biofuels in the same region indicated that locally produced anhydrous ethanol favourably competed with petrol. This was true for all countries in the region except for two countries only (Guinea Bissau and Benin). The viability in these countries was affected by distortions from illegal crude imports from Nigeria (the case of Benin) and seasonality of cashew fruits (a feedstock with high biofuel potential) for Guinea Bissau. A minimal government support in terms of subsidies and tax interventions would easily make ethanol production viable. Biodiesel production calculations from Jatropha oil seeds indicated 5 to 11% lower cost of production to fossil diesel subject to price of Jatropha in Togo and Mali.

Conclusion

In conclusion the African continent is facing an electrification challenge to stand at the same level with the other regions. Though the continent is endowed with a multitude of primary energy resources, the challenge remains in the establishment of the necessary infrastructure. Private sector is perceived as the source for finances to bridge that

[1] UEMOA is an organization of eight member states of Economic Community of West African States (ECOWAS) that share a common currency. These include; Benin, Burkina Faso, Cote d'Ivoire, Mali, Senegal, Niger and Togo. This is a custom and monetary union aimed at promotion of economic integration among the member states (aims: creation of common market, coordination of sectoral-policies, harmonization of fiscal policies, convergence of macroeconomic policies and indicators, and benefit from increased competitiveness and favourable legal environment).

financing gap. This requires a number of measures to establish the environment conducive to energy infrastructure investment.

Moreover, SMEs especially in renewables have the potential to become a fast track for the continent electrification. It brings the advantages of modularity and price competitiveness under the prevailing the tariffs.

Sistema Único de Saúde do Brasil: Uma Introdução[1]

Paulo M. Buss[2]

O presente artigo trata do Sistema Único de Saúde do Brasil, abordando suas bases legais, os anos recentes do processo político que o constituiu e desenvolveu, bem como algumas de suas principais características: organização, infraestrutura, gestão, financiamento, modelo de atenção e desempenho. Ademais, apresenta as características principais da situação sociossanitária brasileira, sobre a qual atua o sistema de saúde. Conclui argüindo alguns desafios e possibilidades de evolução do SUS nos próximos anos.

Como o espaço é limitado, ao final do artigo sugerem-se bibliografia e *site* eletrônico para aprofundamento de conhecimentos sobre o SUS, por parte dos interessados.

Antecedentes políticos e bases legais do SUS

O Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro foi instituído em 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, três anos após a

[1] Texto especialmente preparado para o Curso de Diplomatas Africanos, promovido pela Fundação Alexandre de Gusmão e IPRI, em Julho de 2010, no Rio de Janeiro.

[2] Professor e pesquisador da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz; Ex-Presidente da FIOCRUZ; Diretor do Centro de Relações Internacionais em Saúde da FIOCRUZ; Membro Titular da Academia Nacional de Medicina do Brasil.

superação da ditadura militar, que durou de 1964 a 1985. Contudo, a instituição do SUS não é um acontecimento fortuito ou isolado, senão resultado de um processo político que transcorreu nas três ou quatro últimas décadas e que contou com múltiplos atores sociais e políticos.

Como parte da oposição ao regime militar, estabeleceu-se um importante movimento no interior da sociedade civil brasileira denominado "movimento da reforma sanitária", composto de profissionais da saúde, movimentos sindicais e intelectuais e acadêmicos que, principalmente no transcorrer das décadas de 1970 e 1980, produziu intensas críticas ao modelo político vigente e, por consequência, também à organização do sistema de saúde de país.

Com o advento da Nova República, em 1985, e coincidindo com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, o "movimento da reforma sanitária" reivindicou a realização da 8ª Conferência Nacional de Saúde, em moldes inteiramente distintos das anteriores, pois deveria ter ampla participação da população e não apenas de técnicos da área da saúde.

A Conferência, antecedida de conferências municipais e estaduais que envolveram cerca de 50 mil participantes, foi então realizada em Brasília, em 1986, com a presença de 5 mil delegados, vindos de todas as partes do Brasil e representando diversos segmentos da sociedade civil, dos profissionais de saúde, dos empresários do setor de saúde, do mundo acadêmico e dos dirigentes das três esferas de governo: Federal, Estadual e Municipal.

A Assembleia Nacional Constituinte, então em funcionamento, recebeu forte influência do relatório da Conferência, assim como de acadêmicos, profissionais da saúde e outras lideranças da sociedade civil que tiveram proeminente presença na 8ª Conferência Nacional de Saúde, o que contribuiu para o estabelecimento dos cinco artigos sobre saúde do texto constitucional (Anexo I). Criado, portanto, pela Constituição, o Sistema Único de Saúde (SUS) foi formatado nos dois anos seguintes, por meio das Leis 8.080 e 8.142, ambas de 1990 (Anexo II).

Em seu Art. 196, a Constituição Federal de 1988 estabelece: "*A saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação*". São conceitos avançados, que

reconhecem os determinantes sociais da saúde e a responsabilidade do poder público no provimento de ações pelo setor saúde, como também de ações intersetoriais, para assegurar melhor qualidade de vida e saúde à população brasileira.

O SUS tem como princípio fundamental o acesso universal e igualitário às ações de promoção, proteção e recuperação de saúde, integradas em uma rede regionalizada e hierarquizada de prestação de serviços, sob a responsabilidade das três esferas de Governo (federal, estadual e municipal), com a participação complementar da iniciativa privada.

É, portanto, um sistema regido pelos princípios da universalidade, equidade, integralidade, descentralização e participação da comunidade/ controle social. Tem, como diretrizes operacionais, a descentralização da gestão e o comando único em cada esfera de governo, a integralidade da assistência, a resolutividade e o controle social (ver Box).

Por disposição constitucional, as ações do Governo Federal devem ser desenvolvidas segundo planos plurianuais (PPA) de quatro anos, aprovados pelo Congresso Nacional.

Princípios e Diretrizes do SUS

Universalidade

A saúde é reconhecida como um direito fundamental do ser humano, cabendo ao Estado garantir as condições indispensáveis ao seu pleno exercício e o acesso à atenção e assistência à saúde, a toda população, em todos os níveis de complexidade.

Equidade

É um princípio de justiça social porque busca diminuir desigualdades inter-regionais, entre grupos sociais etc. Isto significa tratar desigualmente os desiguais, investindo mais onde a carência é maior.

Integralidade

Significa a garantia do fornecimento de um conjunto articulado e contínuo de ações e serviços preventivos, curativos e coletivos, exigidos em cada caso para todos os níveis de complexidade de assistência. Engloba ações de promoção, proteção e recuperação da saúde.

Descentralização e comando único

Um único gestor responde por toda a rede assistencial na sua área de abrangência, conduzindo a negociação com os prestadores e assumindo o comando das políticas de saúde.

Resolutividade

É a capacidade de dar solução aos problemas do usuário do serviço de saúde de forma adequada, no local mais próximo de sua residência ou encaminhando-o aonde suas necessidades possam ser atendidas conforme o nível de complexidade.

Regionalização e hierarquização

A regionalização é a aplicação do princípio da territorialidade, com foco na busca de uma lógica sistêmica, evitando a atomização dos sistemas locais de saúde. A hierarquização é expressão desta lógica, buscando entre outros objetivos, a economia de escala.

Participação popular / controle social

Como forma de garantir a efetividade das políticas públicas de saúde e como via de exercício do controle social, é preciso criar canais de participação popular na gestão do SUS, em todas as esferas, municipal, estadual e federal.

Organização e estrutura do SUS

Acompanhando a organização político-administrativa do país, o SUS estrutura-se nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Está organizado nos 27 estados e nos cerca de 5.565 municípios existentes no país, cabendo a estes a execução da maior parte das ações de saúde. Os entes reitores do sistema são, respectivamente: o Ministério da Saúde (MS) na esfera federal; a Secretaria Estadual de Saúde (SES), na esfera estadual; e a Secretaria Municipal de Saúde (SMS), na esfera municipal. Eles constituem a estrutura executiva do SUS, ou o **"comando único" em cada esfera de governo**, conforme preconiza a legislação. Os municípios podem se reunir em consórcios intermunicipais, com serviços complementares de saúde entre si.

Como cada esfera de governo tem autonomia enquanto autoridade sanitária do seu território, as negociações político-técnicos e as conexões operativas entre as esferas de Governo se dá, no âmbito nacional, pela CIT (Comissão Intergestores Tripartite), que conta com representação paritária do Ministério da Saúde, CONASS (Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde) e CONASEMS (Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde). Na esfera estadual, esta função é desenvolvida na CIB (Comissão Intergestores Bipartite), com representação paritária da Secretaria Estadual de Saúde e do CONASEMS (Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde) do respectivo Estado. É neste âmbito que se discutem as regras e se estabelecem os compromissos entre as partes para o funcionamento gerencial do SUS.

Um princípio consagrado na gestão do sistema é o do controle social. Este é exercido em todas as esferas de governo por duas instâncias formais: os Conselhos de Saúde (Nacional, Estadual e Municipal) e as Conferências de Saúde. Os Conselhos, que têm caráter permanente, definem as estratégias e controlam a execução da política sanitária, na respectiva esfera de governo, incluindo-se os aspectos econômicos e financeiros. As Conferências são convocadas a cada quatro anos, com ampla participação de todos os segmentos sociais interessados. Nelas se analisam os progressos na situação da saúde e onde são propostas diretivas para as políticas públicas do setor. Os Conselhos e as Conferências contam com representação das instâncias governamentais, dos prestadores de serviços, dos profissionais da saúde e dos usuários, estes dois últimos com participação paritária em relação ao conjunto dos outros dois setores. A última Conferência Nacional de Saúde (XIII) foi realizada em 2008 e teve como tema central "Políticas de Estado e Desenvolvimento".

Organização do SUS

O sistema de saúde brasileiro é constituído de uma rede complexa de provedores e compradores de serviços, simultaneamente completares e competitivos, formando um *mix* público-privado financiado principalmente por fundos públicos.

Neste sentido, o sistema compreende basicamente três subsetores: 1) o subsetor público, cujos serviços são financiados e oferecidos pelo

Estado, nas esferas federal, estaduais e municipais; 2) o subsetor privado lucrativo e não lucrativo, financiado por fundos públicos e privados; e 3) pelo subsetor privado de seguros de saúde, eminentemente privado, em arranjos diversos como planos de saúde, seguros de saúde e subsídios fiscais. As pessoas compõem sua cesta de consumo de serviços de saúde usando os três subsetores, dependendo da facilidade de acesso que encontrem, seja pela capacidade de circular no interior do sistema ou pagar privadamente pelos serviços.

Subsetor público

Ao subsetor público, de acesso universal, compete a cobertura exclusiva com serviços assistenciais a cerca de 75% da população, além da oferta universal dos serviços coletivos ou de saúde pública (vigilância epidemiológica e sanitária, controle de doenças transmissíveis, imunizações, controle de alimentos e medicamentos etc.).

A prestação de serviços de saúde do SUS se realiza mediante redes próprias dos governos federal, estadual e municipal, assim como por estabelecimentos privados, com fins lucrativos ou não, contratados para prestar serviços ao SUS. O SUS é constituído por subsistemas em todos os estados (SUS estadual) e cada município (SUS municipal). A legislação atribui aos municípios a responsabilidade primordial de prover ações e serviços de saúde para a assistência das necessidades sanitárias de suas respectivas populações, com a cooperação técnica e financeira tanto federal como estadual.

A direção nacional do SUS corresponde ao Ministério da Saúde, que executa funções reguladoras e de coordenação no âmbito nacional, e que também tem participação primordial no financiamento do sistema. O Ministério da Saúde mantém algumas estruturas executivas próprias nas áreas de ensino, investigação, assistência terciária e prestação de serviços especiais, tais como a assistência de saúde aos indígenas; é o caso da FIOCRUZ, Instituto Nacional do Câncer, uma rede de hospitais federais no Rio de Janeiro, e o Grupo Hospitalar Conceição no Rio Grande do Sul. Outros setores do governo federal também prestam serviços de saúde, cabendo destacar, em particular, a rede de hospitais universitários, as dependências de saúde do Ministério da Educação e as unidades próprias das Forças Armadas. O SUS executa funções

permanentes de coordenação, planejamento, articulação, negociação, acompanhamento, controle, avaliação e auditoria que são inerentes aos três níveis de Governo.

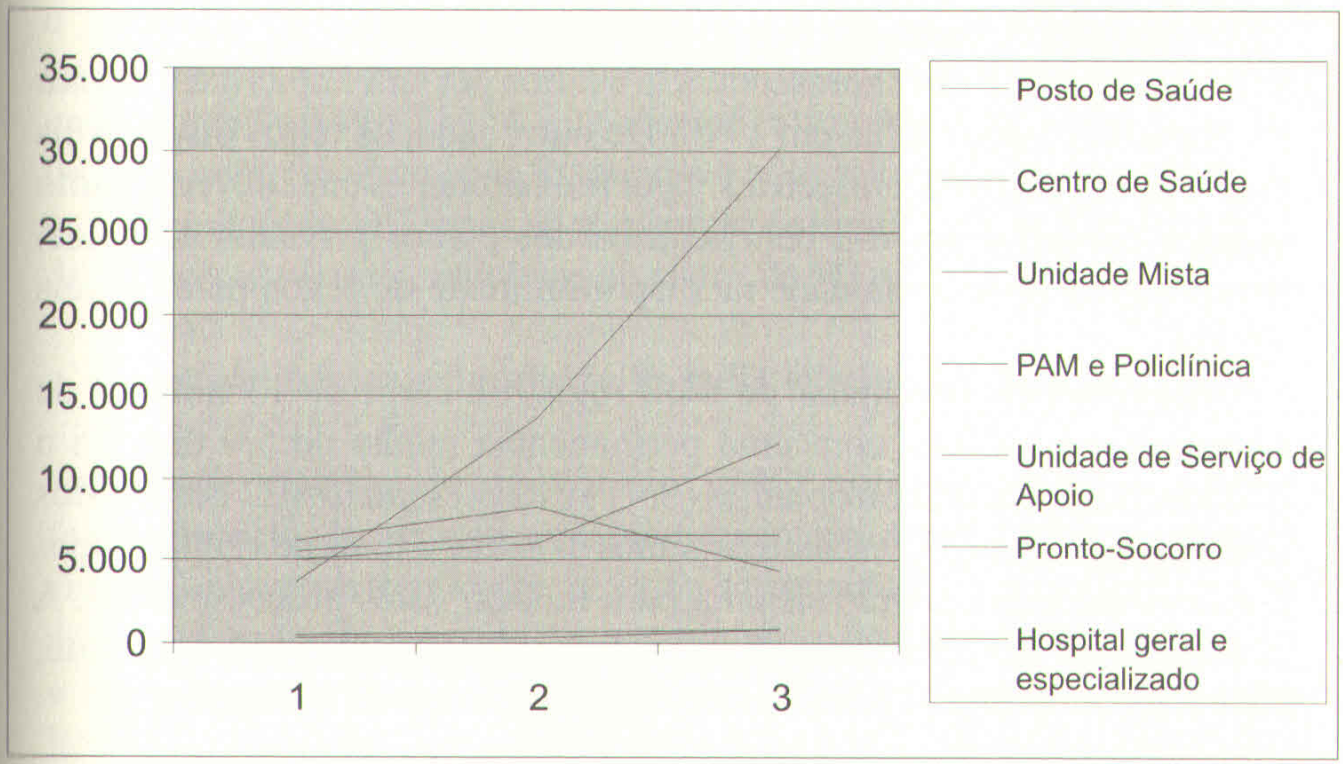
O subsetor privado será apresentado mais adiante neste artigo.

Infraestrutura

A oferta de serviços de saúde é marcada pela forte presença do setor privado na oferta de serviços hospitalares e de apoio ao diagnóstico e tratamento e, ao mesmo tempo, pela presença importante do setor público na oferta de serviços ambulatoriais.

No gráfico abaixo é apresentada a evolução do número de estabelecimentos de saúde no país por tipo.

Número de estabelecimentos de saúde por tipo – 1981, 1990 e 2009



Fontes: 1981 e 1990 – IBGE (2009). Assistência Médico-Sanitária (AMS). Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES).

Como se pode observar, a maior expansão nos últimos anos foi por crescimento na oferta de centros e postos de saúde de atenção primária, eminentemente públicos. Dos estabelecimentos de saúde existentes no

país, cerca de 71% são para "pacientes externos". Destes, cerca de 35 mil são públicos, dos quais 71% pertencem aos municípios. Menos de 15% dos estabelecimentos para pacientes externos privados têm contrato com o SUS. Noventa e cinco por cento dos estabelecimentos para diagnóstico e terapêutica são privados, dos quais apenas 35% têm contrato com o SUS.

Existem, atualmente no Brasil, cerca de 7.400 hospitais, dos quais cerca de 4.800 são privados. Estes hospitais abrigam cerca de 470 mil leitos, dos quais apenas 31% são públicos. Cerca de 70% dos hospitais privados são contratados para prestar serviços ao setor público (SUS).

Dos hospitais públicos, 25% são municipais. Seguindo o processo de descentralização, surgiram, nos últimos anos, cerca de 700 novos hospitais públicos, que possuem em média 35 leitos por hospital. Cerca de 60% dos hospitais públicos têm menos de 50 leitos, o que sabidamente está ligado a baixas efetividade e eficiência. O principal problema do setor hospitalar no Brasil não é exatamente a falta de leitos, mas seus inadequados tamanhos, distribuição territorial e tecnologias com que estão equipados, em relação às necessidades de saúde.

Em 2009, o Brasil apresentava 2.6 leitos por mil habitantes, abaixo da cifra de 3.7 que exibia em 1990. De outro lado, os leitos disponíveis para o setor público decresceu a 1.9 por mil habitantes em 2009, enquanto subia a 3.3 leitos por mil beneficiários dos planos privados de saúde, revelando enorme iniquidade na disponibilidade de leitos para os dois setores.

A assistência hospitalar do SUS registrou cerca de 13 milhões de internações em 2005, com uma permanência média de 5,9 dias. Já o Sistema Nacional de Transplantes (SNT) está presente em 22 dos estados da Federação e tem 540 estabelecimentos de saúde e cerca de 1.350 equipes médicas autorizados pelo sistema para realizar estes procedimentos. A realização de transplantes pelo SUS apresenta crescimento constante, custeando atualmente cerca de 15 mil procedimentos anuais.

Recursos humanos

O número de médicos registrados e em atividade no Brasil encontra-se em torno de 330 mil, o de dentistas ao redor de 220 mil e o de enfermeiros, em torno de 178.5 mil – dados de 2007, os últimos disponíveis. Estes números correspondem, respectivamente, por mil

habitantes, a 1.74 médicos, 1.16 dentistas e 0.94 enfermeiros. Os técnicos de enfermagem são 467 mil e os auxiliares, cerca de 600 mil (respectivamente 2.47 e 3.16 por mil habitantes). O número de postos de trabalho de nível superior oferecidos nos estabelecimentos de saúde alcança cerca de 870 mil. Anualmente formam-se cerca de 10 mil médicos no Brasil.

Embora os números sejam maiúsculos, as médias encobrem distribuição geográfica muito desigual: os profissionais concentram-se no Sul e Sudeste e nas cidades grandes e médias. O vínculo simultâneo dos profissionais de saúde com os setores público e privado é a regra, particularmente nos hospitais e entre médicos. Os salários praticados no setor público são considerados ainda baixos para os padrões médios do mercado. Contudo, grandes estímulos salariais têm sido aplicados para a interiorização de profissionais e para os postos de trabalho da saúde da família.

Em anos recentes os Ministérios da Saúde e da Educação desenvolveram importantes iniciativas para a qualificação de técnicos e profissionais de nível superior para a saúde da família. Entre elas encontra-se o PROFAE, destinado a qualificação de pessoal de enfermagem e o Pró-Saúde, que oferece estímulos financeiros a escolas de graduação (medicina, enfermagem e odontologia) e de saúde pública cujos currículos se direcionem a saúde da família, o que atraiu cerca de 350 escolas, que englobam ao redor de 90 mil estudantes.

Atenção básica e Saúde da Família (PSF)

Desde meados da década de 1990, houve o impulso para o fortalecimento da assistência básica (primeiro nível de assistência do sistema) como estratégia para reduzir a desigualdade de acesso e estimular a reorientação da assistência na estrutura de um modelo universal e integral, que antes estava excessivamente centrada na assistência hospitalar. Os mecanismos mais importantes utilizados para expandir a cobertura e reduzir as desigualdades inter-regionais foram os chamados Piso de Assistência Básica (PAB) o Programa de Saúde da Família (PSF).

O PAB é uma estratégia para a alocação de recursos destinados à assistência básica, ligada ao desenvolvimento das ações previamente definidas e ao cumprimento de metas negociadas na Programação Pactuada e Integrada (PPI). Os municípios assumem a responsabilidade

de assegurar à população uma série de ações de assistência básica. Para isso, recebem uma dotação de fundos transferida pelo Ministério da Saúde aos Fundos Municipais de Saúde, repassando as dotações de recursos mediante o pagamento por produção.

Contudo, o mais importante dos incentivos está associado à implementação do PSF, programa lançado em 1994, que incorpora e amplia uma iniciativa anterior centrada na

atuação de agentes comunitários de saúde. O PSF é formado por equipes multiprofissionais, sediadas em unidades básicas de saúde, com o objetivo de oferecer assistência integral de saúde a um número definido de famílias, em uma área geográfica delimitada, atuando com ações de promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais frequentes, e na manutenção da saúde. Tal atuação não se restringe exclusivamente a ações de assistência médica (ou a indivíduos doentes), mas inclui também o estímulo à promoção de ações intersetoriais para intervir sobre as condições de produção da saúde.

A equipe de saúde da família é composta pelo menos por um médico, um enfermeiro, auxiliares de enfermagem e agentes comunitários de saúde (em proporção de um agente para um máximo de 150 famílias, ou seja, 750 pessoas). Cada equipe é responsável pelo acompanhamento de cerca de 1.000 famílias, ou 3 a 4.5 mil pessoas. A preparação destes profissionais é realizada em polos de capacitação, formação e educação, estabelecidos em todas as regiões do país.

Segundo dados do MS, o PSF está constituído, em dezembro de 2009, por mais de 30 mil equipes em cerca de 5.250 municípios, cuja população total gira em torno de 92 milhões de habitantes. No final de 2009, o MS registrava a existência de cerca de 240 mil ACS e o PACS estava presente em mais de 6.300 municípios, cobrindo ao redor de 60% da população. Quando ampliada com a saúde oral, o PSF conta ainda com dentista, auxiliar de consultório dentário e técnico em higiene dental; no final de 2009, as equipes de saúde oral eram cerca de 18 mil, atuando em cerca de 4.650 municipalidades e cobrindo ao redor de 40% da população.

Pesquisa realizada pelo IBGE, em 2008, revela que, dos 57.6 milhões de domicílios existentes no país, 27.5 milhões (47,7%) declararam estar cadastrados no Programa Saúde da Família (PSF). A Região Nordeste, a mais pobre do país, concentra 35.4% (ou 9.7 milhões) do total de domicílios cadastrados no Programa, seguida da Região Sudeste (9,1 milhões) com

33.1%, Sul (4.5 milhões) com 16.5%, Centro-Oeste (2.1 milhões) com 7.6% e a Região Norte (2 milhões) com 7.4%. Vivem nestes domicílios o total de 96.5 milhões de pessoas, ou 50.9% da população total, portanto cobertura do PSF naquele ano. Com a permanente expansão do Programa, a Saúde da Família atinge hoje (meados de 2010) números ainda maiores.

O estudo mostrou que o PSF alcança de fato a população mais carente do país, pois foi observado que quanto maior era a classe de rendimento mensal domiciliar *per capita* menor era a proporção de domicílios cadastrados no Programa: 62% dos domicílios cadastrados no PSF tinham rendimento mensal domiciliar *per capita* até um salário mínimo e 86% até dois salários mínimos.

Farmácia popular

O Governo Federal criou, em junho de 2004, o Programa Farmácia Popular do Brasil. Seu objetivo é levar medicamentos essenciais a baixo custo para mais perto da população, melhorando o acesso e beneficiando uma maior quantidade de pessoas.

O Programa atua sobre dois eixos de ação: as unidades próprias, desenvolvidas em parceria com Municípios e Estados e o sistema de co-pagamento, desenvolvido em parceria com farmácias e drogarias privadas.

As unidades próprias são operacionalizadas pela Fiocruz, que coordena a estruturação das unidades e executa a compra dos medicamentos, o abastecimento das unidades e a capacitação dos profissionais. Atualmente são em número de 530, distribuídas em cidades-polo, em todos os Estados brasileiros. Oferecem 108 medicamentos mais o preservativo masculino, dispensados pelo seu valor de custo, representando uma redução de até 90% do valor comparando-se com farmácias e drogarias privadas. A única condição para a aquisição dos medicamentos é a apresentação de receita médica ou odontológica.

No sistema de co-pagamento, o Governo paga parte substantiva do valor dos medicamentos e o cidadão paga o restante. O valor pago pelo Governo é fixo. Por esse motivo, o cidadão pode pagar menos para alguns medicamentos do que para outros, de acordo com a marca e o preço praticado pela farmácia. Mas, em geral, a população pode pagar até um décimo do preço de mercado do medicamento. Para ter acesso a essa

economia, basta que a pessoa procure uma drogaria com a marca "Aqui tem Farmácia Popular" e apresente a receita médica acompanhada do seu CPF e documento com foto. Atualmente, o sistema de co-pagamento está trabalhando com medicamentos para hipertensão, diabetes e anticoncepcionais e inclui cerca de 12 mil farmácias, distribuídas em todo território nacional.

Vigilância epidemiológica e o Programa Nacional de Imunizações (PNI)

A vigilância epidemiológica e o controle de doenças e agravos a saúde, importante função da saúde pública, é de responsabilidade do SUS. É compartilhada pelas autoridades sanitárias das três esferas de governo, em coordenação harmônica e complementar. Dela, vamos destacar o Programa Nacional de Imunizações (PNI) e os programas da gripe e do HIV/AIDS.

O PNI, que completa 35 anos de operações em 2010, proporciona, gratuitamente, vacinas específicas contra mais de 15 doenças, com uma alta cobertura de vacinação de rotina para crianças, adolescentes, adultos e idosos[3]. A execução do programa é descentralizada, com ações em todos os municípios do país; o programa adquire os imunobiológicos de forma centralizada, garantindo qualidade e reduzindo os custos pela economia de escala. O Brasil produz, no país, a maioria das vacinas consumidas no PNI por meio da Fundação Oswaldo Cruz e do Instituto Butantan, ambos públicos. Com isto, a maioria das doenças controláveis por imunização foi eliminada (casos da pólio e do sarampo) ou encontra-se controlada.

Em 2003 foi instituído o Comitê Nacional de Preparação contra Pandemia de Gripe. O Plano Nacional de Preparação contra Pandemia de Gripe foi elaborado e implementado em novembro de 2005, e é submetido a constantes revisões.

[3] As vacinas oferecidas gratuitamente pelo PNI a toda população são as seguintes: vacina antipólio oral, BCG (tuberculose), tríplice viral (sarampo, caxumba e rubéola), DTP (coqueluche, tétano e difteria), HiB (Hemophilus Influenza tipo B), hepatite B, rotavírus, pneumococo, antimeningocócica e contra a febre amarela. Em campanhas são aplicadas as vacinas contra a Influenza sazonal (vacina da gripe) e, em 2009-2010, a vacina da Influenza A H1N1, com a qual o Brasil imunizou mais de 90 milhões de pessoas, numa das maiores campanhas do mundo.

O numero médio de casos de AIDS registrados anualmente oscilou entre 25 e 30 mil, segundo a origem e a fonte dos dados. Acumularam-se cerca de 500 mil casos notificados desde o início da epidemia e foi estimado em mais de 700 mil o número de pessoas que vivem com o HIV/AIDS. As taxas de mortalidade aumentaram até meados da década de 1990, estabilizando- se em cerca de 11 mil óbitos anuais desde 1998. A política de acesso universal ao tratamento antirretroviral, que combina medicamentos com diferentes formas de ação no esquema denominado Terapia Antirretroviral de Alta Efetividade (HAART, sigla em inglês), produziu uma redução importante da mortalidade.

Vigilância sanitária e a Agencia Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)

O Ministério da Saúde e as Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde são responsáveis pela vigilância sanitária, ou seja, a regulamentação, fiscalização e controle de toda a produção de bens e serviços no setor saúde, uma das funções mais importantes da saúde pública contemporânea.

O controle sanitário da produção e comercialização de produtos e serviços de interesse da saúde, processos, insumos e tecnologias, são exercidos pelos órgãos federais, estaduais e municipais que compõem o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária. O Ministério da Saúde coordena o sistema por intermédio da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), cuja esfera de atuação inclui ainda o controle sanitário de portos, aeroportos e fronteiras. Medicamentos e outros produtos de uso no sistema de saúde só têm autorização para consumo no país após registro nesta Agência de regulação do Ministério da Saúde.

Cada Secretaria Estadual e as Secretarias Municipais de municípios de maior parte possuem, respectivamente, as VISA estaduais e municipais com funções específicas, adequadas às suas responsabilidades nos seus respectivos territórios.

As atividades de inspeção sanitária se descentralizam na direção dos governos estaduais e municipais, que participam da análise técnica dos processos de registro dos produtos. O Ministério da Agricultura centraliza o registro e a inspeção industrial de produtos de origem animal, de bebidas, praguicidas e drogas de uso veterinário.

Os produtos agrícolas de exportação estão sujeitos à fiscalização direta do governo Federal. Os setores sanitários e da agricultura têm redes próprias de laboratórios para apoiar as ações de controle dos alimentos.

Saúde suplementar: planos de saúde privados. A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)

O setor privado inclui provedores com fins lucrativos e organizações filantrópicas sem fins lucrativos. Segundo o IBGE, em 2008, cerca de 26% da população brasileira, ou seja, cerca de 49.5 milhões de pessoas dispunham de pelo menos um plano de saúde. Entre estas, 77.5% estavam vinculadas a planos de empresas privadas e 22.5% a planos de assistência ao servidor público. Nas áreas urbanas (29.7%) o percentual de pessoas cobertas por planos de saúde era maior do que nas rurais (6.4%). As Regiões Sudeste e Sul registraram percentuais (35.6% e 30%, respectivamente), aproximadamente três vezes maiores do que os verificados para o Norte (13.3%) e Nordeste (13.2%).

Segundo o mesmo estudo, a cobertura por plano de saúde estava positivamente relacionada ao rendimento mensal domiciliar *per capita*: em domicílios com rendimento de até ¼ do salário mínimo, apenas 2.3% das pessoas tinham plano de saúde, proporção que sobe para 82.5% dos que tinham rendimento de mais de cinco salários mínimos.

Parte da população coberta pelos planos de saúde também utiliza os serviços do SUS, especialmente procedimentos ou tratamentos mais complexos ou de mais alto custo (transplantes, HIV/AIDS, fornecimento de materiais farmacêuticos).

A assistência prestada pelos planos privados está sujeita, desde 1998, a critérios de regulamentação, normalização, controle e fiscalização, estipulados na legislação específica. A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) monitora a evolução dos preços dos planos privados, assim como a seus prestadores e aos insumos utilizados, autoriza operações empresariais de subdivisão, fusão, incorporação, modificação ou a transferência do controle acionário, e supervisiona a articulação com as entidades de defesa do consumidor.

Conclusões

Apesar de relativamente jovem, o Sistema Único de Saúde brasileiro é uma das mais bem sucedidas entre as políticas públicas no campo social. É uma política pública generosa e inclusiva, baseada na noção de direito garantido pela Constituição, o que assegura acesso universal e equitativo, possível pelo financiamento majoritariamente público.

Tem grandes desafios que se localizam, principalmente, no terreno da qualidade. Isto é, sua expressiva cobertura precisa ser aperfeiçoada, agora e no futuro, com resolutividade e qualidade técnica, bem como tal a implementação desta qualidade deve ser percebida pelos cidadãos usuários.

A amplitude dos direitos, garantida pelos conceitos de integralidade e equidade, demanda uma ampliação também do financiamento, que se encontra hoje constrangido pelas dificuldades do orçamento público existente. Por razões políticas, o Congresso Nacional negou aprovação à Contribuição sobre Movimentação Financeira (o "imposto do cheque") proposta pelo Executivo, sem oferecer alternativa de fontes orçamentárias.

A ampliação do PSF e a manutenção dos segmentos de política de saúde bem sucedidos estão também entre os desafios futuros para o SUS. Desafio importante é também a regulação e controle dos planos privados de saúde por parte da autoridade sanitária nacional, de forma que os custos elevados sejam retribuídos com serviços de qualidade.

As dinâmicas social, demográfica e epidemiológica exigem dos dirigentes do SUS atenção às transformações que colocarão novos desafios políticos e técnicos.

Contudo, como comprovam estudos recentes do IBGE, a satisfação dos usuários com o SUS tem crescido de forma constante e sustentável, o que assegura que, continuando na linha adotada pela direção política do sistema nos últimos anos, aprofunde-se o encontro entre as necessidades sociossanitárias e as políticas públicas vigentes.

Bibliografia básica consultada e sugerida

Giovanella L, Escorel S, Lobato L, Noronha JC e Carvalho AI (orgs.) *Políticas e sistema de saúde no Brasil.* Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1100 pp., 2008.

Organização Pan-americana da Saúde (OPS). *Salud en las Américas: Brasil*. Washington, DC: OPS, vol. 2, pp. 148-172, 2007.

Site do Ministerio da Saúde: www.saude.gov.br

Desafio da Cooperação para o Desenvolvimento

Embaixador Piragibe Tarragô

Para a política externa do Brasil, a África, desde o início do processo de descolonização, na década de 1950, passou a representar uma área de crescente interesse estratégico. Diversos fatores explicariam essa posição. Razões políticas e econômicas, bem como vínculos culturais e afinidades de diversa ordem, contribuem para que o Brasil se volte para o continente africano com atenção cada vez maior.

A história também explica. Mais de três séculos de tráfico de escravos ao País incorporaram definitivamente o elemento africano na identidade nacional do povo brasileiro. A influência africana transparece em diferentes campos, nas variadas manifestações artísticas, principalmente na música, na religião, na culinária, no vocabulário, na agricultura, na economia. Emprestou características importantes à construção da tipologia do homem brasileiro.

O relacionamento com a África sempre despertou interesse no Brasil. O processo de emancipação política dos países africanos contou com o apoio brasileiro em graus distintos – desde uma política de apoio interessado, que persistiu com algumas variações nos anos 60, até ser o Brasil o primeiro país a reconhecer a independência de Angola, em 11 de novembro de 1975. O País mostrou-se igualmente solidário com as causas de interesse para as nações-irmãs da África, como a luta contra o *apartheid*. Sua ação, nesse sentido, foi reconhecida por todas as lideranças africanas.

O Brasil também se associou aos países africanos para transformar a luta contra o subdesenvolvimento em uma prioridade da agenda mundial. Desde a criação do Movimento dos Países Não Alinhados (Bandung, 1955), do G-77 (Genebra, 1964), da UNCTAD (1964), para os quais a ação do Brasil foi significativa, observa-se um contínuo processo de coordenação em torno de questões internacionais de interesse comum. Essa coordenação se verifica igualmente noutros organismos (PNUMA, CDH, OMS, OMC, OMPI, etc.) e tem servido para articular importantes iniciativas, como o combate à fome e à pobreza, ao HIV/AIDS. As mudanças do clima, o desenvolvimento sustentável, a propriedade intelectual, o acesso aos mercados internacionais e à tecnologia.

A trajetória das relações Brasil-África tem apresentado períodos de maior ou menor intensidade. Em princípios da década de 1960, sob a inspiração da Política Externa Independente, e na de 1970, do Pragmatismo Responsável, registram-se momentos de nítido empenho em conferir maior visibilidade à presença brasileira na África e maior dinamismo às relações com países africanos. Os resultados revelaram-se concretos nos anos 70 ao compreenderem a celebração de acordos de cooperação, o estabelecimento de linhas de crédito em favor de países africanos e diversas iniciativas conjuntas, principalmente com determinados países, como Nigéria e Angola.

A crise econômica dos anos 80, o tumultuado processo de redemocratização, nova Constituição, mal-sucedidos planos de estabilização econômica, afetaram a capacidade do Brasil de desenvolver estratégias de cooperação internacional, que não fossem aquelas voltadas para o equacionamento dos sérios problemas econômicos que enfrentava, ou que buscassem reafirmar no plano externo novas aspirações de construir uma economia menos dependente de inversões e tecnologias estrangeiras. Tais circunstâncias reduziram o ímpeto dos planos de aproximação com os países africanos. Novas crises nos anos 90, aliadas à deterioração das condições econômicas na África, continuaram a criar obstáculos para maior incremento das relações bilaterais. Mesmo assim, em princípios da década, o Brasil estimula a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), e cria um canal especial com países africanos lusófonos (PALOPs).

Apesar da continuação das dificuldades econômicas, que tenderam a diminuir, a partir de 2003, o novo Governo brasileiro passou a atribuir clara

prioridade à intensificação dos laços com a África. A nova perspectiva para o continente refletia igualmente o novo enfoque para a política social e econômica no País. O Presidente Lula chegava ao poder comprometido com a busca de profundas melhorias sociais, sobretudo das camadas e grupos étnicos menos favorecidos, como é o caso dos afro-descendentes. A inflexão na política externa começou a dar-se mediante incremento das iniciativas e dos contatos que ocorreram de forma generalizada, i.e., sem se restringir aos países de língua portuguesa, nem àqueles de maior peso político ou econômico na região. A prioridade africana na política externa do Brasil foi, e continua a ser, muito bem recebida pelos governos africanos. O longo percurso já feito, no incremento das relações com a África, e permite asseverar que essa prioridade passou a integrar, de modo permanente, a política externa brasileira.

Um traço peculiar nessa política consiste no envolvimento direto do Presidente da República. O chefe da nação brasileira se deslocou ao continente africano por dez vezes e visitou 21 países, desde que assumiu o governo. No corrente ano, fará outra viagem ao continente e visitará sete países, quatro dos quais pela primeira vez.

O fortalecimento das relações afro-brasileiras se expressa também no considerável aumento no intercâmbio comercial. De US$ 5 bilhões em 2002, o comércio global saltou para US$ 20 bilhões em 2007 e quase US$ 26 bilhões em 2008. Em 2009, como de resto sucedeu com todas as regiões do globo, o volume de comércio decresceu, fruto da crise econômica mundial. Caiu para US$ 17.2 bilhões. Os principais parceiros comerciais do Brasil no continente africano são: Nigéria, Argélia, África do Sul, Egito, Angola, Marrocos, Senegal, Líbia e Gana. O incremento de comércio, porém, ocorre com praticamente todos os países. O potencial de crescimento é enorme, não só nas trocas de mercadorias, mas também em serviços e investimentos. Empreendimentos conjuntos, que crescem, poderão dinamizar ainda mais os vínculos econômicos com a África e aproveitar-se do interesse, em geral, demonstrado do lado africano em contar com a participação de capitais brasileiros em seus projetos de desenvolvimento.

O comércio se notabiliza, em geral, por importações brasileiras de produtos minerais, com destaque para petróleo, gás e fosfatos; e por exportações bastante diversificadas que incluem desde produtos agrícolas (soja, açúcar, frango) até manufaturas (siderúrgicos, ônibus,

automóveis, aviões). A participação da África no comércio exterior do Brasil tem apresentado dinamismo apreciável. Em 2002, representava 4.7% de nossas trocas com o exterior. Alcançou mais de 7% em 2008, para situar-se em 6% em 2009.

Os parceiros africanos reconhecem as vantagens em trabalhar com investidores brasileiros. Estes seriam mais familiarizados com o tipo de obstáculos normalmente encontrados nos países africanos, em contraste com enfoques menos flexíveis aplicados pelos investidores dos países desenvolvidos. Hoje é frequente a participação de empresas brasileiras em obras de infraestrutura e na mineração, inclusive de gás e petróleo na África. Empresas, como a Odebrecht, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, Camargo Correia, Petrobrás, Vale, passaram a ser conhecidas no território africano. Missões brasileiras, algumas apenas empresariais, outras que mesclam negócios com cooperação vêm sendo realizadas em maior número. Em 2009, o Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior liderou missões a Moçambique, Angola, África do Sul, Egito, Senegal, Nigéria, Guiné Equatorial e Gana. Representantes de corporações também têm acompanhado o Presidente da República em suas visitas.

Por outro lado, a dinamização das relações econômicas com a África ampara-se na prioridade mais ampla conferida pelo governo brasileiro à cooperação Sul-Sul. Traço marcante desse enfoque consiste na ênfase dada à agenda social, que privilegia ações nos setores de saúde, educação, bem como naqueles capazes de gerar empregos ou outros benefícios para as populações locais, como a agricultura. Procura-se, mediante a cooperação em tais setores, responder ao objetivo de combater a fome e a pobreza, e melhorar a inclusão social, prioridades tanto do Brasil quanto da própria África. Insere-se nesse objetivo, aliás, o Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural, que trouxe, em maio de 2010, à Brasília 39 ministros africanos.

Registre-se também a atuação da Embrapa na África, que instalou um escritório em Acra, Gana, e mantém um representante em Maputo, Moçambique. A empresa também inaugurou, em 2010, em sua sede, um Centro de Estudos Estratégicos de Capacitação em Agricultura Tropical, que oferecerá cursos de formação a pesquisadores africanos. Igualmente, serão realizados dez projetos-piloto na África com base na experiência brasileira com o Programa de Aquisição de Alimentos para atendimento

de populações necessitadas e merenda escolar, conforme anunciado no Diálogo Brasil-África.

Ante o interesse africano nos êxitos obtidos pelo Brasil em saúde, educação, energia, mineração, esportes, agricultura, pesca, exploração de petróleo, novos acordos de cooperação (sobretudo, técnica) têm sido celebrados com diferentes países. Tais acordos e iniciativas e projetos deles decorrentes contribuem para dar maior consistência ao relacionamento bilateral, em sintonia com o propósito político. Houve mais de uma centena de acordos bilaterais firmados desde 2003 entre o Brasil e vários países africanos. Isto traduz a intensificação atual do relacionamento já que, até 2002, o número total de atos celebrados entre Brasil e aqueles países chegava a 176.

Para ilustrar a cooperação desenvolvida pelo Brasil com a África, pode-se fazer uma breve apreciação de sete áreas que vêm recebendo atenção especial nos últimos anos. Trata-se de biocombustíveis, agricultura, saúde, ciência e tecnologia, formação profissional, educação e esportes.

Em biocombustíveis, o Brasil, por meio do Programa Estruturado de Apoio aos demais Países em Desenvolvimento na área de Energias Renováveis (Pro-Renova), tem manifestado a intenção de apoiar a produção e o uso dessa fonte energética nos países do continente africano com base em sua larga experiência em produção e uso. O Programa busca atender aos países africanos, de forma individual ou por meio de instituições e grupos regionais, e tem como vetores: fortalecimento institucional; treinamento e capacitação de recursos humanos; estudos de viabilidade para a produção em países selecionados. Senegal e Guiné-Bissau já foram contemplados; uso da cooperação triangular (por exemplo, com os EUA e com a União Europeia) em terceiros países; discussão e debate sobre o tema com especialistas, inclusive africanos, como o ocorrido na Conferência Internacional sobre Biocombustíveis, realizada em São Paulo, em novembro de 2008, que contou com 25 delegações africanas, dez delas em nível ministerial. Como fruto do interesse demonstrado no programa brasileiro, Zimbábue e Sudão já adquiriram usinas de etanol brasileiras. Moçambique, Gana e Tanzânia estão em vias de concretizar compras no mesmo sentido.

Em agricultura, para além da cooperação fornecida pela Embrapa a diversos países, o País desenvolve um importante projeto de melhoria

da produtividade e rentabilidade da cultura do algodão em quatro países produtores da África Ocidental. É o Projeto Cotton-4. O projeto, quando concluído, deve resultar no aumento da competitividade da cadeia produtiva do algodão no Benin, Burkina Faso, Chade e Mali, fortemente prejudicada pelos baixos preços internacionais e pelos subsídios praticados por alguns países desenvolvidos. Essa iniciativa tem como base a tecnologia desenvolvida pela Embrapa e outras instituições brasileiras de excelência, a qual possibilitou ganhos consideráveis na produtividade do algodão nacional e poderá ser transferida para situações de solo e clima semelhantes nas savanas africanas. Como o programa com os países do Cotton-4 desperta grande interesse entre os demais países africanos produtores de algodão, o Brasil e a União Africana negociaram um ajuste complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica, para permitir a extensão do projeto a outros países da África.

Adicionalmente, vem de se iniciar importante projeto de aproveitamento para a agricultura da savana moçambicana. Trata-se de iniciativa triangular com o Japão e visa a explorar, em moldes semelhantes ao obtido com o cerrado brasileiro, o grande potencial agrícola da região norte de Moçambique.

Em matéria de saúde, a cooperação brasileira desenvolve-se, sobretudo, (mas não apenas) por intermédio da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), virtual braço para cooperação do Ministério da Saúde. A Fiocruz vem ampliando sua atuação internacional e afirma-se como importante parceiro em atividades com os países africanos. São exemplos dessa ação: apoio para a criação de Mestrado em Saúde Pública em Angola e a elaboração de projeto de criação do Instituto Nacional de Saúde Pública da Guiné-Bissau. Cabe destacar a inauguração, em novembro de 2008, do Escritório da Fiocruz para a África, em Maputo, que visa a facilitar a montagem e concretização de projetos de cooperação na área de saúde junto aos parceiros africanos, particularmente no que se refere à formação de serviços de saúde e seus quadros e ao fornecimento de insumos, vacinas e medicamentos. Outra iniciativa de relevo é a doação pelo Brasil para Moçambique de uma fábrica de medicamentos antirretrovirais, a ser possivelmente inaugurada até o final do corrente ano.

Em ciência e tecnologia, sobressai o Programa de Cooperação Temática em Matéria de Ciência e Tecnologia (PROÁFRICA), lançado em julho de 2004, pelo MCT/CNPq. O Programa visa a apoiar atividades

que venham a contribuir, de forma sustentada, para o desenvolvimento científico e tecnológico no continente africano, mediante a geração e apropriação de conhecimento e a elevação da capacidade tecnológica dos países. A cada ano o Programa vem ampliando seu escopo. Em 2005, foram financiados 17 projetos de cooperação com Angola, Moçambique e Cabo Verde. Em 2006, o Programa beneficiou 22 atividades com países de língua portuguesa. Em 2007, foram aprovadas 49 iniciativas. Os maiores beneficiários têm sido Moçambique, África do Sul, Cabo Verde e Angola.

Em matéria de capacitação profissional, a parceria do SENAI com o Governo vem instalando Centros de Formação Profissional em todos os PALOPs. Atualmente, já estão em funcionamento os Centros de Angola, Cabo Verde e Guiné-Bissau. Em Moçambique e São Tomé e Príncipe, os imóveis que sediarão os Centros já foram escolhidos. No âmbito da CPLP, já se instalou um Centro de Excelência Empresarial em Luanda. O Centro de Excelência em Administração Pública de Maputo está sendo construído.

O esporte é outra atividade-chave para promover a inserção social em que o Brasil deseja compartilhar sua experiência com os países africanos. Estão em curso projetos para estender o programa brasileiro "Segundo Tempo" a quatorze países da África. A tarefa é, de certo modo, facilitada pela simpatia de que goza o esporte brasileiro no continente. Também, nossa experiência no uso do esporte como um elemento na resolução dos problemas sociais é bem entendida pelo lado africano. São muito semelhantes os problemas de desigualdades sociais e econômicas no Brasil e na África. O Programa "Segundo Tempo" atende crianças e adolescentes de áreas carentes, com o objetivo de resgatar a autoestima desses jovens, melhorar seu desempenho nos estudos e, consequentemente, diminuir a evasão escolar.

Na área de educação, universidades brasileiras oferecem vagas gratuitas a candidatos de países africanos no âmbito dos Programas de Estudante Convênio. Graduaram-se no País, entre 2000 e 2009, 4.607 estudantes de vinte países da África. No mesmo período, fizeram cursos de pós-graduação no Brasil 252 estudantes africanos. Diplomatas dos PALOPs beneficiam-se também de vagas no Instituto Rio Branco. Também, desde 2008, 160 vagas para estágio de dois meses em universidades brasileiras, no âmbito do "Programa de Incentivo à Formação Científica", são colocadas à disposição de alunos de graduação de Angola, Moçambique e Cabo Verde.

O impulso à cooperação educacional deverá resultar na criação da Universidade Luso-Afro-Brasileira (UNILAB), em Redenção, no Ceará. A Universidade, que deverá começar a funcionar em 2011, oferecerá cursos a estudantes brasileiros (50%) e africanos (50%), em especial dos PALOPs, inicialmente, nas seguintes áreas: Gestão Pública, Saúde, Licenciaturas, Agroecologia e Energia.

O desejo mútuo de intensificar os contatos bilaterais levou à recente expansão da presença brasileira na África e da africana no Brasil, mediante a abertura ou a reativação de embaixadas residentes. Desde 2003, abriram-se ou reabriram-se embaixadas em 16 países: Benin, Botsuana, Burkina Faso, Camarões, Etiópia, Guiné-Conacri, Guiné Equatorial, Mali, Mauritânia, República Democrática do Congo, República do Congo, São Tomé e Príncipe, Sudão, Tanzânia, Togo e Zâmbia. Temos, hoje, 34 embaixadas na África e dois consulados-gerais (Lagos e Cidade do Cabo). Esse movimento foi recíproco por nossos parceiros, que instalaram, no mesmo período, doze embaixadas em Brasília (Benin, Burkina Faso, República do Congo, Guiné-Conacri, Guiné Equatorial, Mauritânia, Namíbia, Quênia, Sudão, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue). Proximamente, também Guiné-Bissau instalará uma embaixada.

Incrementou-se o diálogo de alto nível, com maior número de visitas e encontros de autoridades à margem de eventos multilaterais, como a Assembleia Geral da ONU. Busca-se, assim, assegurar concertação de posições com intelocutores africanos sobre questões da agenda internacional, como as negociações na OMC, reforma das Nações Unidas, mudanças do clima, etc.

No caminho da consolidação dos laços transatlânticos, o País busca fortalecer seus vínculos com países de grande potencial político e econômico. Assim, foram assinados recentemente acordos de parceria estratégica com Angola e África do Sul, respectivamente. Do mesmo modo, procura-se reativar a Zona de Cooperação e Paz do Atlântico Sul, por meio de projetos comuns em áreas, tais como segurança marítima, preservação do meio ambiente marinho, aproveitamento dos recursos marinhos e transportes. Com o Egito, elevou-se o perfil do nosso relacionamento com a recente conclusão de um Diálogo Estratégico. O mesmo deverá ser feito com a Argélia. O País, a convite dos países diretamente envolvidos, passou a integrar o Comitê de Acompanhamento do Acordo de Uagadugu, que supervisiona o processo de normalização

constitucional e democrática da Costa do Marfim. Militares brasileiros integram forças de paz da ONU em alguns países da África.

As iniciativas cobrem amplo espectro da geografia africana e atendem, em certos casos, a circunstâncias específicas. Na costa ocidental, por exemplo, além da nossa ligação histórica e cultural com vários países da região, como a Nigéria, Gana, Togo e Benin, o interesse brasileiro leva em conta a relevância econômica crescente do Golfo da Guiné. Nas demais sub-regiões, determinados parceiros despontam, seja por seu peso político e histórico em termos regionais (Argélia, Quênia, Tanzânia), seja por seu potencial econômico e estratégico (República Democática do Congo, Sudão). O Brasil e muitos países africanos compartem situações e interesses comuns, por exemplo, no aproveitamento dos recursos naturais, sobretudo em relação à biodiversidade e ao uso da água.

A aproximação com a África compreende, igualmente, a sua esfera multilateral. A União Africana (UA), seu braço econômico, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), e os diversos organismos sub-regionais existentes [tais como a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) e o Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA)] vêm desempenhando papel central na promoção de maior integração, na solução de conflitos e no incentivo à estabilidade política, à democracia e ao respeito dos direitos humanos. Como reflexo da importância atribuída ao Brasil pela União Africana, o Presidente Lula participou, em 2009, como convidado de honra, da reunião de cúpula em Sirte, Líbia.

O Brasil procura acercar-se desses foros, acompanhar suas atividades e estabelecer mecanismos de cooperação, em complemento às ações bilaterais. Tem participado como convidado ou observador de reuniões da UA, da SADC e da Conferência dos Grandes Lagos, entre outros. Para tanto, foi instrumental a reabertura da embaixada em Adis-Abeba, sede da UA. Em 2007, o País firmou acordo-quadro de cooperação técnica com a UA que já se encontra vigente.

A defesa é outra área em que o Brasil tem procurado realizar cooperação com a África. Nos dois últimos anos, o Ministro da Defesa brasileiro efetuou visitas a vários países no continente, que abrangeram, além dos PALOPs, também a África do Sul, Argélia, Costa do Marfim,

República Democrática do Congo e Namíbia. Nosso interesse no tema envolve cooperação propriamente, com o oferecimento de cursos de formação e treinamento de militares africanos, e que também visam a prepará-los para a participação em missões de forças de paz da ONU. Inclui, ademais, a instalação de missões militares em Moçambique e Guiné-Bissau para assessorar mais diretamente os trabalhos de reorganização de suas forças armadas. Igualmente, tal cooperação resulta na exportação de alguns produtos de defesa, como aviões e navios. Ademais, a Marinha brasileira prestou assistência à formação da Marinha da Namíbia.

O Brasil também incentiva maior ação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), junto à qual mantém representação diplomática. A CPLP tem, entre seus objetivos, a concertação político-diplomática, a difusão da língua portuguesa e a cooperação entre seus membros. Boa parte da cooperação concedida pelo Brasil aos PALOPs visa ao seu fortalecimento institucional, especialmente em áreas como segurança pública, justiça e aperfeiçoamento dos sistemas eleitorais. Destina particular atenção à estabilidade política e à solução de conflitos. Com esse espírito de solidariedade, o País aceitou presidir Comissão da ONU de Construção da Paz para Guiné-Bissau, que procura facilitar diálogo entre a comunidade internacional e as autoridades bissau-guineenses no encaminhamento da assistência internacional à reconstrução do país e à criação de condições para a preservação da normalidade constitucional e democrática e retomada do desenvolvimento.

Outra iniciativa a salientar consiste na criação do Foro de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), há cerca de cinco anos. Ao congregar três grandes países em desenvolvimento, o foro, de pronunciado sentido estratégico e dimensão inovadora, traduz a vontade de aperfeiçoar a atuação do Brasil em países e regiões de grande potencial político e econômico e abrir novas perspectivas à cooperação Sul-Sul. Além disso, criou-se o Fundo IBAS que habilita aos seus integrantes estender cooperação a parceiros menos desenvolvidos, mediante projetos conjuntos de cooperação. No momento, com recursos do Fundo IBAS, na África, o Brasil apóia projetos agrícola na Guiné-Bissau, de combate ao HIV/AIDS no Burundi e de construção de usina de dessalinização da água em Cabo Verde.

No intuito de criar novos canais de concertação e cooperação inter-regional, o País estimulou o surgimento das reuniões de cúpula América

do Sul-África. Instaurou-se assim um processo regular de diálogo entre as lideranças do hemisfério austral que oferece oportunidades para projetos comuns de cooperação, além de facilitar a coordenação no tratamento de temas da agenda internacional.

Do mesmo modo, o Brasil tem-se empenhado para estimular intensificação das relações do MERCOSUL e da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) com países e organizações africanos. O MERCOSUL negocia atualmente acordos comerciais com o Egito e com o Marrocos, com cada um dos países africanos da CPLP, bem como com a União Aduaneira da África Austral (SACU).

No campo cultural, cabe particular menção à II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora, em Salvador, em julho de 2006, a qual contou com a presença do Presidente Lula e de seus colegas de Botsuana, Cabo Verde, Gana, Guiné Equatorial e Senegal, além do Presidente da Comissão da UA, co-promotora do evento. Assinale-se, ainda, a participação do Brasil como convidado de honra do Festival Mundial de Artes Negras (FESMAN III), previsto para realizar-se em Dacar, no corrente ano. Também o Ministro-Chefe da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial realizou viagens a vários países africanos na divulgação de nossos valores de democracia e igualdade racial e disposição em compartilhar experiências.

Assinala-se ademais o apoio dado pelo Brasil para que se realizasse em Brasília, em março último, conferência sobre a Língua Portuguesa no sistema mundial. O encontro resultou na adoção de Plano de Ação para fortalecer o uso da língua, em particular, nos organismos internacionais e nos países africanos lusófonos, bem como em Timor Leste.

Em síntese, a fase atual por que passam as relações Brasil-África se caracteriza por intenso e inédito desenvolvimento nos planos bilateral, regional e multilateral e nos mais diversos campos. A expectativa brasileira é de que o adensamento das relações, impulsionado no atual Governo, contribua para a consolidação de um patamar de diálogo e de cooperação consistente com a relevância histórica, atual e futura da África para a política externa brasileira.

MPB: A Miscigenação Redentora

Ricardo Cravo Albin

Não será apenas por incorporar a palavra popular que a MPB pode exibir, com tamanho luxo, sua melhor e mais nobre configuração: a interface da solidariedade que ela propõe. E – mais que isso – que ela, concretamente, vem realizando ao longo deste último século.

Mas, dirão alguns, não haverá exagero da parte de exegetas apaixonados em atribuir a um conjunto de canções e artistas do povo tal nível de importância sociocultural? Sim, até poderia haver, se a esse conjunto, que hoje tem o simpático apelido de MPB, faltasse um dado revitalizador chamado miscigenação.

Pois sempre é útil lembrar-se que nossa música popular é fruto direto – e indissociável – do encontro inter-racial que culminou no país mulato que somos nós.

A extraordinária capacitação brasileira de incorporar, de deglutir, de ruminar as mais várias culturas – a meu ver, de resto, a contribuição mais original do Brasil para a história das civilizações – vai encontrar, justamente no nosso cancioneiro, seu espelho mais veemente, provocador e estimulante.

Devo observar que as músicas populares de outros países, como Alemanha, França, Portugal, Espanha, Rússia, Itália, toda Escandinávia e tantos outros (à exceção dos Estados Unidos, onde o jazz se desenvolveu com vigor diferenciado) são muitíssimo mais discretas e – aí sim –

avaliadas em modesto patamar cultural. Por quê? Porque a elas faltam as labaredas rejuvenescedoras tanto da miscigenação, quanto as de um país jovem.

A meu ver, a história tanto da civilização brasileira quanto de sua música popular nasce no exato momento em que, numa senzala negra qualquer, os índios começam a acompanhar as mesmas palmas dos negros cativos e os colonizadores brancos se deixam penetrar pela magia do cantarolar das negras de formas curvilíneas ou das danças marcadamente másculas dos índios. Esse amálgama maturado sensual e lentamente, por mais de quatro séculos, daria uma resultante definida há cerca de cem anos, quando é criado, no Rio, o choro e quando surgem o maxixe, o frevo e o samba.

Daí para cá, esses últimos cento e poucos anos, abertos tanto pela Abolição da Escravatura (1888) quanto pela Proclamação da República (1889), assistiram à consolidação de uma revolução cultural que nos redimiu: a dramática ascensão e consolidação da civilização mulata no Brasil. E com ela, a consolidação de sua filha primogênita, a mais querida e a mais abrangente, a MPB.

A história desses mais de cem anos é, também, a história dos preconceitos e dos narizes retorcidos da cultura oficial, encastelada na burguesia e na aristocracia oligárquica. Duas exceções à regra geral do preconceito devem ser registradas, até porque envolvem duas mulheres, logo elas que viviam sob o jugo das botas de seus maridos. Refiro-me à maestrina e compositora Chiquinha Gonzaga, filha de marechal do Imperador, que teve a coragem de abandonar um casamento e montar casa própria, onde ousava ensinar não só piano, mas até violão, considerado maldito. E cito também uma rara pioneira-dama culta (era cartunista e pintora), Nair de Teffé (a RIAN), casada com o Presidente Marechal Hermes da Fonseca. Nair teve igualmente o topete de abrir o Palácio do Catete, em 1912, para saraus de MPB, onde pontificavam poetas e músicos populares, como Catulo da Paixão Cearense e Anacleto Medeiros.

Mesmo assim, os muitos sofrimentos impostos aos músicos e poetas do povo espraiavam-se pelas ruas das cidades do Brasil. Sofrimentos que – como me testemunharam pioneiros do samba e do choro, como João da Bahiana, Pixinguinha, Donga e Heitor dos Prazeres – culminavam com o fato de serem presos nas ruas apenas pelo pecado de portarem

um violão, "coisa de capadócio, de desocupado, da negralhada". Ou de serem obrigados a entrar pela porta dos fundos do Hotel Copacabana Palace (Rio) por serem músicos e "ainda por cima negros", isso lá por volta dos anos 20, mesmo depois de os Oito Batutas de Pixinguinha terem excursionado, e com sucesso, a Paris, centro da cultura e da insolência comportamental dos *années folles*.

Na verdade, acredito que, apenas no século XIX, a história da música popular fixaria os primeiros grandes nomes daqueles que iriam formar as bases do que é hoje considerada, com pompa e circunstância, a música popular brasileira. Ressalte-se, desde logo, que música popular constituía uma criação que é contemporânea ao aparecimento das cidades. Deve-se deixar claro que música popular só pode existir ou florescer quando há povo. Nos três primeiros séculos de colonização houve tipos definidos de formas musicais: os cantos para as danças rituais dos índios e os batuques dos escravos, a maioria dos quais também rituais. Ambos fundamentalmente à base de percussão, como tambores, atabaques, tantãs, palmas, apitos, etc. Finalmente, as cantigas dos europeus colonizadores que tinham berço nos burgos medievais dos séculos XII a XIV. Fora desse tipo de música, o que preponderava era, com certeza, o hinário religioso católico dos padres. Ainda a registrar os toques e as fanfarras militares dos toscos exércitos portugueses aqui sediados, que foram os primeiros grupos orquestrais ouvidos, ao ar livre, no Brasil.

Uma música reconhecível como brasileira começaria a aparecer quando a interinfluência desses elementos produzisse uma resultante. Isso ocorreu, com mais clareza e maior configuração histórica, quando as populações das cidades começaram a se ampliar e a ocupar um espaço físico majoritário. Nesse quadro geopolítico, despontaram Salvador, Recife e Rio de Janeiro, todas com forte influência negra. Essas populações, espalhadas pelas cidades, demandavam novas formas de lazer, ou uma produção cultural. E essa produção se fez representar no campo da música popular pelos gêneros iniciais de lundu e de modinha. O lundu – basicamente negro no seu ritmo cadenciado – ostentava a simplicidade do povo nos seus versos (quando cantado), comentando na maioria das vezes a vida cotidiana das ruas. Já a modinha – basicamente branca na sua forma de canção europeia – exibia versos empolados para cantar o amor derramado às marmóreas musas, quase sempre inatingíveis. Dentro dessa configuração, começam a aparecer os pioneiros, que

assumiram a chamada música popular. Ou seja, com a exclusividade de abraçar uma qualificação musical capaz de ser cantada, ou tocada, ou até dançada, fora dos salões da aristocracia. Nas ruas, nas praças, nos coretos ou nos guetos mais pobres.

Um dos primeiríssimos personagens de música popular dentro desse contexto foi Xisto Bahia, que retomou a tradição de Domingos Caldas Barbosa, cujas modinhas irônicas levadas à corte portuguesa no século XVIII se tinham transformado em árias pesadonas quando Dom João VI aportou no Rio, em 1808, fugido da invasão peninsular promovida por Napoleão Bonaparte na Europa. Nessa época, alguns poetas românticos começaram a escrever versos para serem musicados não apenas por músicos de escola, mas por simples tocadores de violão. Um desses, e dos mais prolixos, foi o Lagartixa, apelido com que se tornou popular o poeta Raymundo Rebello, cujas músicas logo ganharam os violões anônimos das ruas.

Acredito que Xisto Bahia foi um dos mais completos compositores exclusivamente populares do início da MPB do Brasil. Xisto – violonista, compositor e ator – começou sua carreira em Salvador, onde nasceu, em 1842, atuando para uma tímida classe média que então já se esboçava. No Rio logo depois, chegou a ser co-autor de Arthur Azevedo e foi aplaudido pessoalmente pelo Imperador. Com o fim do Império, Xisto entrou em desgraça e morreu pobre e abandonado. Tragédias, as da pobreza e do esquecimento, que cairiam como maldição por sobre a grande maioria dos vultos da música do povo, a partir daí.

No século XIX, a música ouvida pelas elites era, em geral, as óperas, as operetas e a música leve de salão. Os negros ou os brancos amestiçados das camadas baixas executavam e ouviam, via de regra, os estribilhos acompanhados por sons de palmas e violas. A reduzida classe média – que começou a se incorporar no segundo império – estava afeiçoada apenas aos gêneros europeus, ou seja, à música leve dos salões da elite: a polca, chegada ao Brasil em 1844, a valsa e ainda a *schottish*, a quadrilha, a mazurca. Dentro dessa realidade, aparece no Rio um raio de luz e de invenção, o mulato Joaquim da Silva Callado. Ele criaria o primeiro grupo instrumental de caráter refinadamente carioca e popular no Brasil: o choro, palavra que inicialmente indicava apenas uma reunião de músicos e só depois o nome de gênero musical. A criação do choro representa um momento mágico de interação da mistura de raças no

Brasil, porque fruto do gênio e da criatividade do mulato brasileiro. O novo gênero, uma música estimulante, solta e buliçosa, era executado a base de modulações e de melodias tão trabalhadas que exigiam de seus executantes competência e talento. E, muitas vezes, um virtuosismo que a maioria não possuía. A tal ponto que os editores nem queriam mais editar o Callado. Ele chegaria, contudo, a ser condecorado pelo Imperador com a Ordem da Rosa (1879), morrendo logo depois vitimado por uma das muitas epidemias que grassavam no Rio de cem anos atrás, insalubre e sem esgotos sanitários.

Dentre todos os pioneiros, duas chamas individuais logo se destacariam dos demais: Chiquinha Gonzaga e Ernesto Nazareth.

De 1877 até pouco antes de sua morte, a primeira grande autora de música popular no Brasil fez 77 peças teatrais e 2 mil composições, entre as quais joias como o tango "Corta Jaca" e a modinha "Lua branca". Chiquinha ainda teve coragem e tempo para abraçar as causas mais nobres de sua época, como o abolicionismo, saindo muitas vezes de porta em porta para recolher donativos. A revolucionária Francisca também ditou modas, desenhou seus próprios vestidos, fumou charutos, tornou-se notícia, caiu na maledicência popular. Mas fez de sua vida um ato de pioneirismo e coragem até hoje insuperáveis.

A pedido do cordão carnavalesco "Rosa de ouro", Chiquinha compôs, em 1899, a primeira marcha carnavalesca para o carnaval, o "Abre alas". Foi ainda a fundadora da SBAT (1917) e morreu no Rio com 89 anos, cercada por uma áurea de mito, um ícone tanto de transgressão social quanto da consolidação da música popular.

De tão grande importância quanto Chiquinha – e talvez até maior sob uma ótica estritamente musical – Ernesto Nazareth era filho de modesta família da pequena classe média. Aluno aplicado de piano, ele lançou o primeiro tango brasileiro, "Brejeiro" que, no fundo, era quase um choro. Assim se iniciou uma carreira que o transformaria no compositor mais original do Brasil, no dizer de Mário de Andrade: é popular e erudito ao mesmo tempo. Nazareth, contudo, desprezava música popular e era obrigado a tocá-la em lugares plebeus, como ante-salas de cinemas. Ali, aliás, era ouvido por gente do porte de Darius Milhaud, que nele se inspirou para compor algumas de suas peças. Rui Barbosa foi outro personagem famosíssimo que sempre ia ouvi-lo no cinema Odeon.

Dentro dessa linha dos primeiros compositores populares para a classe média, então emergente, quero registrar ainda um outro que considero de capital importância: Catulo da Paixão Cearense. Seu prestígio se consolidaria, de fato, nos primeiros anos do século, com o advento das gravações mecânicas. Pelos velhos discos da Casa Edison, na voz do cantor Mário, o prestígio de Catulo não pararia de crescer. Para que se tenha uma ideia da sua influência, ele foi o primeiro a introduzir o violão – instrumento então considerado maldito – no antigo Instituto Nacional de Música, em rumorosa audição (1908) corajosamente promovida pelo Maestro Alberto Nepomuceno.

A mais conhecida composição de Catulo, "O luar do sertão" (1910, gravada pelo Mário para Casa Edison), é usualmente considerada o hino nacional dos corações brasileiros. A famosa peça trouxe a glória definitiva a seu autor e também um "grave desgosto", como chegou a confidenciar ao pianista e pesquisador de MPB Mário Cabral: a acirrada disputa com o violonista João Pernambuco, que se considerou desde logo o autor da música, fato veementemente contestado por Catulo. Aliás, João Pernambuco foi não só extraordinário músico, mas também autor de obra curta, mas interessantíssima, na qual se destaca pelo menos outro clássico, o choro "Sons de Carrilhão".

Enquanto Catulo era o grande sucesso na Capital Federal do país, um Rio ainda acanhado e que dava os primeiros passos para se modernizar como grande cidade ("quando o Rio se limpava da morrinha imperial", no dizer de Carlos Drummond de Andrade), apareceu, em 1912, um menino de calças curtas tocando flauta melhor que gente grande. Esse menino virtuoso viria a ser o herdeiro de toda tradição musical inaugurada e cultivada por Nazareth, Chiquinha, Callado, Patápio e Catulo, e também seria – pelo menos ao meu ver – o estruturador e o patriarca de toda a música que viria depois dele: Alfredo da Rocha Viana Filho, o Pixinguinha.

Autor de vasta obra, em que pontifica uma das mais célebres páginas do cancioneiro, *Carinhoso* (com versos de João de Barro, o Braguinha), Pixinguinha criou inúmeros conjuntos musicais dos quais se destacou "Os Oito Batutas", o primeiro a excursionar fora do Brasil (Paris, 1922), levando na bagagem o choro, o samba e o maxixe, todos eles temperados com o melhor da alma brasileira mulata e travessa. O Maestro Alfredo Viana foi também o primeiro músico brasileiro, já consagrado como

flautista, compositor e chefe de orquestra, a fazer arrojados arranjos orquestrais para as marchinhas e sambas de carnaval em plena Época de Ouro da MPB (década de 1930).

O samba iria nascer da música à base de percussão e de palmas, produzida pelos negros cativos ou já alforriados e que podia atender pelos nomes de batucada, e até lundu ou jongo. A palavra de origem africana (Angola e Congo), provavelmente corruptela da palavra "semba", pode significar umbigada, ou seja, o encontro lascivo dos umbigos do homem e da mulher na dança do batuque antigo. Pode também significar tristeza, melancolia (quem sabe da terra africana natal, tal como os blues nos Estados Unidos). A palavra samba, de resto, foi publicada pela primeira vez (3/2/1838) por Frei Miguel do Sacramento Lopes Gama na revista pernambucana Carapuceiro: definia então mais um tipo de dança, de folguedo, de brincadeira.

Além das rodas de capoeira e de batucada, quase sempre realizadas nas ruas e praças das imediações, ficaram célebres os festejos nas casas das hoje celebradas Tias Baianas, das quais se destacava a Tia Ciata – a mulata Hilária Batista de Almeida, dentre todas a mais festejada.

Justamente nas casas das Tias Baianas registram-se não só o nascimento do samba, mas também os primeiros nomes da sua história. O mais antigo deles todos pode ser considerado o mestiço José Luiz de Moraes, apelidado de Caninha porque, quando menino, vendia roletes de cana na Estrada de Ferro Central do Brasil, pleno centro histórico do Rio de Janeiro.

Ainda nessa fase heroica de nascimento do samba, há que ser assinalado o nome de Heitor dos Prazeres. Nascido em plena Praça XI (Rio), onde também morreria, o sambista Heitor iniciou-se, a partir de 1936, como pintor primitivo, condição em que se consagraria nacional e internacionalmente. A ponto de certa vez, seus quadros, mostrados em Londres, na década de 1950, terem recebido da Rainha Elizabeth a pergunta consagradora: "Quem é este pintor extraordinário?". Heitor, que seria premiado na primeira Bienal de Arte de São Paulo, passou boa parte da vida como contínuo do antigo Ministério da Educação e Cultura, emprego vitalício que lhe fora atribuído pelo poeta Carlos Drummond de Andrade, seu confesso e público admirador.

O samba só veio a ser registrado como gênero musical específico quando o quarto desses pioneiros, o Donga (Ernesto Joaquim Maria dos

Santos), filho de Tia Amélia, mas também frequentador dos folguedos de Tia Ciata, gravou uma música feita por ele e pelo cronista carnavalesco do Jornal do Brasil Mauro de Almeida, (o Peru dos Pés Frios). Baseada em motivo popular, ambos a intitularam "Pelo Telefone".

Ao começo da década de 1920, outro personagem muito interessante personificou o gênero que então se consolidava: José Barbosa Silva, na história do samba imortalizado como Sinhô. Nascido em pleno centro carioca (Rua Riachuelo), desde molecote frequentou as rodas de boemia da cidade. Sinhô entrou para a história do cancioneiro popular como o primeiro sambista profissional. Sua popularidade atingiu níveis tão altos que a simples cognominação de "Rei do Samba" demonstrava com clareza o enorme prestígio de que desfrutou entre 1920 e 1930, ano em que morreu. O maior de todos os sucessos de Sinhô foi o "Jura", gravado simultaneamente por Aracy Cortes, a maior estrela do teatro musicado dos anos 20 e 30, e por um jovem cantor da alta sociedade carioca, Mário Reis, lançado na música por Sinhô, de quem ele era aluno de violão.

Nessa época, os anos 20, as revistas musicais dos muitos teatros da Praça Tiradentes eram o maior centro comunicador e divulgador da música popular antes do advento do rádio.

O samba só viria, contudo, a ser definitivamente estruturado – em sua forma como é hoje conhecido – por um grupo que habitava o Estácio de Sá, famoso bairro de baixa classe média carioca na segunda metade da década de 1920. Esse grupo de compositores, boêmios e malandros, que hibernavam de dia e floresciam à noite nos botequins "Café Apolo" e "do Compadre", tinha por líder o compositor Ismael Silva. O grupo do Estácio entraria para a história da MPB como consolidador do ritmo e da malícia do samba urbano carioca, até então muito influenciado pelo maxixe em sua estrutura formal – como "Pelo telefone" e quase todas as obras de Sinhô.

Ismael Silva, a quem deve ser atribuída a responsabilidade histórica de ter sido um dos estruturadores do samba urbano carioca tal como viria a ser conhecido e apreciado nos anos subsequentes, tem ainda o crédito de ter sido o fundador da primeira escola de samba, a "Deixa Falar" (1928), que ele organizou junto com Rubem Barcelos, Bide, Baiaco, Brancura, Mano Edgar e Nilton Bastos, este o inventor do surdo dentro da escola. A "Deixa Falar" – que sairia apenas nos carnavais de 29, 30 e 1931 –

tinha, tanto na forma quanto na timidez de seu número de desfilantes, a estrutura dos blocos carnavalescos.

As escolas de samba, na verdade, só se expandiriam com a criação das duas outras que se seguiram à Deixa Falar: a Mangueira, de Cartola, e a Portela, de Paulo da Portela e de Heitor dos Prazeres, que vieram a tomar a forma definitiva de escolas de samba. E a aglutinar sambistas relevantes em seu redor, com comovedora e permanente fidelidade a suas cores, suas bandeiras, seu estilo.

A partir dos anos 30, registra-se a história da saga gloriosa do rádio no Brasil, inaugurado pelo gênio de Edgard Roquette Pinto, (um herói modesto e cativante que ainda precisa ser avaliado melhor pelo Brasil oficial, ao começo deste século) e desenvolvido pela esperteza política do estadista Vargas. O rádio (a partir de 1923) e a gravação elétrica (a partir de 1928) fizeram florescer a época de ouro da MPB, os anos 30, em que irrompem talentos nos quatro cantos do país, especialmente no eixo Rio-São Paulo. Dele saem para o mundo Ary Barroso e Zequinha de Abreu e, especialmente, Carmen Miranda, uma fogueira tropical que fez crepitar a Hollywood bem comportada e rigorosamente padronizada dos anos 40.

Foi exatamente em 1945, como que a saudar o fim do conflito, que surge uma figura de rara importância dentro do cancioneiro do povo e que sustentaria o ritmo e as origens brasileiras pelos anos de crise para a MPB que o fim da guerra indiretamente traria: a avalanche de músicas norte americanas ou as importadas pelos Estados Unidos e despejadas em todo o mundo, sobretudo no Brasil.

O fenômeno, aliás, é de fácil compreensão quando se analisa o fato de que os Estados Unidos saíram da Segunda Grande Guerra como país vitorioso e em fase de expansão mundial, propulsionada pela exportação internacional em massa de seu poderoso parque industrializado, atrás do qual vinha a indústria da diversão. A indústria do lazer representava a consolidação cultural norte-americana no mundo: os filmes, os discos e a música popular, com todos seus modismos, ainda mais sedutores pelas engenhosas campanhas de marketing com que eram promovidos, remetendo-os quase sempre à juventude.

Essa figura excepcional a que me refiro e que teve decisiva participação dentro da afirmação de uma cultura nacional mais ligada às fontes do Brasil, foi Luiz Gonzaga.

Graças à força telúrica e à veemência vocal de Luiz Gonzaga, o baião não somente se manteria nos anos 50 – a década do samba-canção – como determinaria o aparecimento de dezenas de intérpretes e compositores, o principal dos quais, Jackson do Pandeiro, exibiria um tal sentido rítmico para cantar côcos (gênero musical nordestino de andamento bem mais acelerado que o baião) que nunca foi igualado, nem antes dele (gente como Manezinho Araújo, Jararaca e Ratinho ou Alvarenga e Ranchinho), nem depois (gente como João do Vale, Alceu Valença, Xangai, Jorge do Altinho, Elomar ou o mais contemporâneo Chico César).

Voltando ao sucesso de Carmen na América, antecede ele de poucos anos a história do movimento da bossa nova no mercado mundial, que consolida, de uma vez por todas, o prestígio internacional da MPB. A ponto de ejetar nomes como Tom Jobim, João Gilberto e Vinicius de Moraes para as estratosferas do olimpo musical do mundo.

A bossa nova, aliás, foi antecedida – e até provocada , de certo modo – pela enxurrada dos sambas-canções que inundou a década de 1950, transformando a MPB num rio *noir* de lágrimas, fossa e dores de cotovelo. Muitas dessas músicas foram escritas por talentos fulgurantes como Antônio Maria, Lupicínio Rodrigues, Dolores Duran ou até Caymmi, Braguinha e Ary Barroso, que se destacavam da mediocridade *noir* em que patinava o gênero lacrimejante, perigosamente afinado a padrões estéticos mais descartáveis.

Ao final dos 50, a bossa nova nasceu como uma reação ao processo de estagnação em que se encontrava a música popular nos anos 50. Na verdade, ela foi invadida por ritmos estrangeiros, em especial os boleros, as rumbas e as canções americanas comerciais, além dos ritmos para consumo cíclico da juventude, como o chá-chá-chá, o rock, o twist e o merengue. Havia ainda uma enxurrada de versões e de sambas canções brasileiros, de baixo nível, onde falta de talento e vulgaridade eram elementos constantes.

A bossa nova, portanto, surgiria não apenas como uma reação a esse estado de coisas, senão também como integrante da febre pelas novidades que se abriam para o desenvolvimento do país. O governo democrático e bem-humorado de Juscelino Kubitschek prometia cinquenta anos em cinco e começava a construir Brasília, a abrir estradas de rodagem e a implantar parques industriais pesados. O Brasil vivia um clima de euforia nos três últimos anos da década dos 1950, do qual sairiam também

movimentos renovadores no campo de vários outros segmentos artísticos: no cinema, o começo do chamado cinema novo; na poesia, os poetas concretistas; na música erudita, os dodecafonistas; nas artes plásticas, a nova figuração. Em música popular, esse processo geral de renovação encontraria seu caminho com a bossa nova.

Historicamente, pode-se determinar o aparecimento formal da bossa nova em 1958, quando se juntaram três personagens em três setores distintos da criação musical: João Gilberto, o ritmo; Antonio Carlos Jobim, a melodia e harmonia; e Vinícius de Moraes, a letra. O mais importante deles (para a bossa nova, que fique claro), João Gilberto era um violonista baiano que trazia dentro do violão toda a malícia, a manemolência e até a languidez descansada de sua terra. Foi ele o criador do ritmo da bossa nova, com uma batida diferente e pouco usual de tocar violão, que conferia ao ritmo um sabor de samba mais lento, mais adocicado, ou mais "aguado" – como ironizavam alguns críticos conservadores do novo movimento. O primeiro encontro dos três mosqueteiros da bossa nova (abril, 1958) se daria no elepê "Canção do amor demais", em que a cantora Elizeth Cardoso cantava doze músicas da nova dupla, Vinícius e Tom. Em dois desses números aparecia o violão de João Gilberto, o principal dos quais era o samba intitulado "Chega de saudade" (o outro era "Outra vez").

A história dos festivais dos anos 60 dá parto a estrelas incandescentes, como Chico Buarque, Edu Lobo, Milton Nascimento, Caetano, Gilberto Gil, Ivan Lins, Gonzaguinha, João Bosco, todos alinhados – eu até ousaria dizer estimulados – para melhor combater a burrice da censura oficial, esmagadora e intolerável entre 1968 e 1985, se bem que seus arreganhos tivessem começado a partir de 1964. A intervenção militar, na verdade, provocou uma imediata mobilização de setores musicais universitários (ou pré-universitários) e que tinham epicentro no CPC (Centro Popular de Cultura) da UNE (União Nacional dos Estudantes). Ali se reuniam compositores como Carlos Lyra, Edu Lobo, Geraldo Vandré, Sérgio Ricardo, ao lado de cineastas como Gláuber Rocha, Carlos Diegues, Joaquim Pedro, Leon Hirschman entre outros, já integrados à revolução do "cinema novo", que usavam a MPB em suas trilhas sonoras com veemência e paixão. Esse também foi um tempo de amadurecimento e reflexões dos jovens músicos e letristas da classe média, em relação ao caldeirão musical que ainda se escondia nos morros e favelas cariocas. E

aí são revalorizados personagens que andavam esquecidos, como Cartola e Nélson Cavaquinho, da gloriosa Mangueira, ou Zé Keti da Portela. Foi também um tempo que fez provocar o movimento Tropicalista, estética musical e comportamental de inovações, inconformismo e protesto. O Tropicalismo, liderado por Gilberto Gil e Caetano Veloso, teve a duração de uma flor, porque seus líderes exilaram-se em Londres, a partir do AI-5, determinado pelo governo militar, que endureceu na censura às obras de arte inconformadas.

Mas como não sublinhar o triunfo em venda de discos que foi a volta do samba de raiz, a partir de Martinho da Vila, Beth Carvalho, Alcione, Clara Nunes e Paulinho da Viola, no iniciozinho da década seguinte, os anos 70, apesar de todo o peso de chumbo do regime militar então vigente? Como não registrar, mesmo com alguma eventual insegurança, a chegada do rock brasileiro nos anos 80, com jovens poetas patéticos e provocadores como Cazuza e Renato Russo dando sequência aos pioneiros Rita Lee, Raul Seixas e Tim Maia?

Toda a história desse século inicial de MPB, argamassada pela paixão e tendo como pilares as fraldas da sociedade, deságua agora neste comecinho de século.

Esses últimos anos configuram e dão seguimento, com uma certa eloquência, a todo o legado da MPB, que é hoje, e disso eu não tenho a menor dúvida, o produto número um da pauta de exportação cultural com que conta o país.

Estamos melhores ou piores, em música popular? Afastando-me do pecado do maniqueísmo e da tentação da crítica individualizada, eu diria que a MPB vai, como quase sempre esteve, muito bem, obrigado, apesar de alguns pesares.

Inicialmente, há que se sublinhar um fato histórico que considero relevante e que é a expansão dos festejos (ou festas) populares de grande porte, sejam as tradicionais, sejam as novas. Umas e outras assumiram, nesta década, uma dimensão nunca vista antes. De fato, elas se celebram e se constituem a partir da música popular, ou seja, aquelas canções que têm autores definidos (já que a música folclórica se estriba na tradição do anonimato). As festas ou espetáculos para grandes massas e/ou plateias nascem nas franjas da sociedade e atingem a vários níveis, provocando uma solidariedade social muito rara. E muito valiosa, portanto, para um país de enormes contradições e diferenças sociais como o Brasil.

As escolas de samba do Grupo Especial do Rio fazem, especialmente a partir dos anos 90, o espetáculo mais arrebatador do mundo: seus cerca de 50.000 desfilantes são aplaudidos por 80.000 pessoas em duas noites e vistos, via tevê, por dezenas de milhões no Brasil e em várias partes do planeta.

Estudiosos afirmam que a indústria do lazer é a que mais cresce no mundo. E também a que mais gera empregos e a que apresenta o maior faturamento. Uma em cada 16 pessoas empregadas no planeta trabalha em atividades ligadas ao lazer. Calcula-se que, só no Brasil, a indústria da diversão estará recebendo investimentos de cerca de US$ 5 bilhões de dólares até o ano 2011. O turismo musical emerge neste contexto como uma das atividades a priorizar. No mundo todo, o turismo gera em torno de 212 milhões de empregos, além do fato de que se trata do setor de menor investimento por emprego gerado. Portanto, o velho dito popular que define o Brasil como "o país do carnaval e do futebol" deve ser repensado em termos econômicos. E sem preconceitos.

Por quase quatro séculos, o carnaval carioca respirou apenas o entrudo português. Somente na segunda metade do século XIX, tomou ares europeus, não exclusivamente lusitanos.

Até a terceira década do século XX, o Carnaval evoluiu sem a intervenção do poder público.

Com a falência das tradicionais bases de sustentação econômica da festa, formadas pela solidariedade de grupos, jornais patrocinadores e Livros de Ouro, o Carnaval passou a ser gerenciado pelo Poder Público, de forma paternalista e política. Por isso, a festa jamais trouxe benefícios econômicos à cidade do Rio, sua principal matriz.

Mesmo a transformação dos desfiles das Escolas de Samba em grande espetáculo pago, não produziu retornos financeiros para o Estado, por falta de tratamento profissional.

Na década de 1980, o carnaval carioca perdeu quase por inteiro a diversificação que o caracterizava desde o início do século, reduzindo-se praticamente à sedução esmagadora do desfile principal das Escolas de Samba.

A indústria do Carnaval na cidade do Rio de Janeiro começa a funcionar efetivamente quando as quadras de ensaio das Escolas de Samba recebem os concorrentes do concurso dos sambas-enredo, a partir de agosto-setembro. Nesta época, também os barracões iniciam

os trabalhos plásticos dos preparativos do Carnaval. A partir do mês de janeiro, a indústria do Carnaval esquenta nas quadras de ensaios e barracões, entrando em pleno funcionamento.

Não existe ainda um entrosamento mais eficaz entre os responsáveis pela movimentação da indústria do Carnaval: Poder Público (Embratur, Riotur, Turisrio) , Escolas de Samba (LIESA) e Agências de Turismo (ABAV) . Não há comunicação perfeita, e que deve ser perseguida nos próximos anos entre essas entidades capazes de planejar, por exemplo, visitas turísticas no pré-Carnaval.

Vale dizer que as alas de compositores, tanto do Grupo Especial (Grupo I), quanto do Grupo de Acesso (grupo II) gravam CDs, a cada ano, e que chegaram a vender cerca de um milhão de cópias. Assim também procede o Grupo Especial das escolas de samba de São Paulo, com vendagem mais discreta e prestígio mais modesto, se bem que em fase ascensional.

Quanto às festas/espetáculos de massa e que se consolidaram nesses últimos anos, como deixar de citar a sedução de Parintins (um espetáculo monumental em plena selva amazônica) e a energia das micaretas e carnavais de inverno, hoje em quase todos os estados nordestinos?

Pois é a música popular, a mais pura música popular, produzida pelos trios elétricos e grupos de frevos, maracatus e sambas, que lhes dá essência, substância e conformação de folguedo.

Quanto aos ritmos variados e sedutores com que sempre contou o país – aliás, nunca celebramos como deveríamos este extraordinário tesouro capaz de engrandecer qualquer povo – vão eles sendo bem aproveitados. Como não exultarmos com a volta do axé e do forró a partir de 1997/1998, pilotado por Daniela Mercury, Carlinhos Brown, Alceu Valença, Elba Ramalho e Lenine, trazendo todo o cadinho energético do nordeste e que tem como epicentro Recife e Salvador? É por isso e por intermédio deles que voltam agora os cocos, as emboladas, os xotes, os xaxados, os baiões e as toadas, além do axé music, timbaladas, cirandas, maracatus e frevos.

Também revitalizam-se , a partir do Rio, as resistências esgrimidas pelos pagodes e pelos sambas de Martinho da Vila, Ivone Lara, Zeca Pagodinho, Lecy Brandão, Beth Carvalho e Alcione, antepondo-se ao baixo nível do pagodinho chinfrim e mauricinho, imposto pelas gravadoras à mídia.

Nesses últimos anos, os líderes da geração de 60 continuam a mil, criando espetáculos e discos especialmente sedutores, como Chico Buarque, Caetano Veloso, Gilberto Gil (este, nomeado Ministro da Cultura em 2003), Mílton Nascimento, João Bosco, Ivan Lins, Djavan, com os quais correm o Brasil e, quase sempre, o exterior.

As duplas caipiras, de larga penetração junto à massa, ganharam a adesão da mídia, reconciliando pontas que se afastavam. Desse modo, Xitãozinho e Xororó, Zezé de Camargo e Luciano ou Leandro e Leonardo, dupla tragicamente desfeita pela morte do primeiro em junho de 1998, passam a receber as simpatias amplas, gerais e irrestritas que antes lhes passaram subtraídas, ou exclusividade tributadas a talentos mais conservadores como Sérgio Reis, Renato Teixeira, Pena Branca e Xavantinho ou Almir Sater.

Também a partir dos anos 90, especialmente no quinquênio 93-98, detectam-se sintomas de novas absorções e misturas na Bahia, celeiro primordial da capacidade brasileira de aglutinar e digerir culturas diversas. A partir do que se convencionou chamar de "axé music", irrompem talentos individuais do porte de Daniela Mercury e Carlinhos Brown, que desaguaram na sucessão de bandas de aceitação comercial inegável, como É o tchan, Mel, Netinho, Cheiro de Amor, etc., sucessoras legítimas do modismo internacional que foi a lambada, poucos anos antes.

Mas como falar-se em música popular sem que seja reservado um lugar de honra para o músico do Brasil? Pois é o instrumentista brasileiro consagrado no mundo desde Pixinguinha, o flautista de gênio, que bem pode ser considerado o patriarca da MPB, até por ser o primeiro (junto com Os Batutas) a excursionar à Europa para mostrar o samba e o choro, recém-criados pelo nosso gênio mulato (Paris, 1922).

Quando o músico brasileiro excursiona para fora do país, ele é quase sempre absorvido e , por vezes, fica por lá. Aqui no Brasil, contudo, há uma queixa histórica de que ele não é tão prestigiado quanto poderia e deveria. Há muito ouço lamentos de grandíssimas figuras que vão de Waldir Azevedo, Jacob e Pixinguinha a Sivuca, Altamiro Carrilho, Luiz Bonfá e até Tom Jobim e Baden Powell, ou mesmo jovens como Leo Gandelman, César Camargo Mariano, Carlos Malta, Hélio Delmiro, Nonato Luiz ou Guinga e Rildo Hora. Todos se queixaram das poucas oportunidades de tocar, de gravar, divulgar e exibir música instrumental no Brasil. Ao menos, em relação a outros países por onde

eles excursionam com certa frequência e onde, em geral, são aclamados pela crítica e pelo público estrangeiro.

Mas, afinal, por que acontece isso com uma música tão estimulante?

Vários, por certo, são os fatores das queixas dos músicos, a começar pela demasiada sedução da música cantada, com letristas e poetas tão antenados em nossa realidade, anseios e sonhos.

Por sinal, ainda sobre esse assunto quase crônico, quero lembrar o que Radamés Gnatalli comentou comigo certa manhã, quando fui buscá-lo em casa para levá-lo ao Museu da Imagem e do Som para um histórico depoimento para a posteridade. Ele estava recebendo dois jovens estudantes, em busca de suas partituras e ensinamentos. O Mestre foi curto, grosso e dramaticamente verdadeiro: "Olhem aqui, meus filhos, para tocar minhas músicas, vocês vão ter que importar dos Estados Unidos. Aqui nunca editei nada". Isso foi no final dos anos 60. Hoje a situação já melhorou bastante, mas ainda assim os esforços para editar mais partituras continuam.

Portanto, nutrir-se melhor este personagem essencial da MPB, que é o músico, sempre vale e valerá a pena. Como estão valendo – e cada vez mais neste começo de século – os selos (mais, ou menos, independentes) que gravam preferencialmente CDs de músicos em estúdio, ou extraídos de gravações realizadas ao vivo em espetáculos públicos.

Quanto à indústria do disco no Brasil, não há como deixar de se comemorar um salto vertiginoso de vendagens nesses últimos trinta anos. Excetuando-se o quinquênio 2005 a 2010, quando a conjugação explosiva de dois fatores fez regredir dramaticamente a venda de discos: o enxame da pirataria de CDs nas ruas das grandes cidades, aliado aos riscos e perigos alojados no território livre da rede mundial de computadores. Pois justo aí os direitos dos autores e intérpretes costumam ser lesados de modo, até aqui, muito persistente. Para que se tenha uma ideia mais precisa, vejam esses números, fornecidos pela ABPD (Associação Brasileira de Produtores de Disco): em 1972, venderam-se 15.492.652 unidades de discos; em 1984, o número subiu para 43.996.565; e, em 1996, para 94.859.730 unidades de disco em todo o país. O que vale dizer um aumento muitíssimo significativo.

Todo o faturamento do disco no Brasil envolveu uma soma de quase 1 bilhão de dólares ao começo do novo século, mesmo com crises econômicas, sendo o setor responsável por 8 mil empregos diretos e 55 mil

indiretos em áreas como shows, radiodifusão, comércio varejista, gráficas, editoras e "designers", os chamados segmentos correlatos.

Um dado significativo que ocorreu a partir dos anos 90 foi o aumento progressivo do percentual de discos com artistas brasileiros. Ao contrário do que muitos de nós acreditávamos e contra o que sempre nos batemos, a proporção de registros fonográficos com repertório e artistas nacionais ultrapassou a 50% em 1995 e agora chega quase a 70% de tudo que é gravado no país.

Bondade da indústria multinacional de discos para com a cultura brasileira ou magnanimidade para com os músicos, autores e intérpretes que fazem música no Brasil e empregam o Português como língua de expressão? Nem uma, nem outra. Pura e simplesmente uma lei de mercado, eu diria uma amadurecida imposição do consumidor brasileiro, que prefere ouvir o som de seu próprio país e confirmar sua poderosa identidade nacional.

Com isso, a exportação de música brasileira também tem crescido, especialmente para a América Latina. Os ritmos mais consumidos do Brasil no exterior, de 1996 para cá, são a bossa nova, a chamada música autoral (Chico, Caetano, Gil, etc) – erroneamente apelidada pelas gravadoras de MPB –, rock, pagode, axé music e música sertaneja.

Quanto aos Festivais de Música, não necessariamente aqueles competitivos e atrevidos dos anos 60 – que bem que poderiam voltar, por que não? –, mas os encontros de gente ligada à música para troca de informações, *workshops*, ensino, cursos e audições devem também merecer uma referência especial e calorosa.

A partir dos Festivais de Inverno de Ouro Preto, tanto os eruditos (dirigidos até 2002 por José Maria Neves) quanto os populares (supervisionados por Toninho Horta), o Brasil desabrochou em Festivais de Música, na década de 1990, especialmente no Estado do Paraná, onde se realizam vários encontros de artistas, liderados pela solidez e respeitabilidade do Festival de Londrina. Há festivais em vários outros estados, muitos deles impulsionados pela ação cultural da FUNARTE, que também editou uma valiosa coleção de livros sobre música, seus compositores e intérpretes.

Aliás, em relação à rubrica de livros sobre MPB, os anos 90 e a década inicial dos 2000 foram generosos: nunca se editou tanto sobre o tema, hoje objeto de interesse acadêmico pelas universidades e *scholars*

de vários níveis. Longe já se vão os tempos do pioneirismo dos poucos interessados que éramos nós na década de 1960, pesquisadores do porte de Ary Vasconcelos, Vasco Mariz, Lúcio Rangel, Sérgio Porto, Sérgio Cabral, Marília Trindade Barboza, Eneida, Edison Carneiro, Mozart de Araújo, Almirante, Guerra Peixe, Renato de Almeida, Albino Pinheiro, e mais uns poucos gatos pingados. De 1995 para cá, os livros e as teses sobre temas ligados ao universo da MPB cresceram 200%, segundo fontes da FUNARTE.

Os anos finais do século XX, portanto, foram animadores para a MPB. Fica agora muito claro que uma geração nova e novíssima começou a chegar para fecundar o final dos cem anos mais importantes para o nosso cancioneiro, o doloroso, veloz, traumático e riquíssimo século XX.

O melhor da década inicial deste milênio é que todas as gerações musicais convivem numa razoável harmonia. Até os modismos do Funk e Rap, desenvolvidos nas fraldas mais pobres das grandes cidades do Brasil e hoje absorvidos por boa parte da juventude, estão sendo devidamente deglutidos e engolidos de modo bastante provocador, sinalizando originalidades que já começam a irromper. Afinal, todas as gerações e todos os modismos lapidaram o legado precioso de Nazareth, Chiquinha Gonzaga e Pixinguinha, Noel, Ary, Caymmi e Braguinha, Chico, Milton, Gil e Caetano, Martinho, Cartola, Paulinho da Viola e Noca da Portela, na certeza de que – mesmo com alguns desvios insensatos e certos atalhos inúteis – a música popular do Brasil jamais perderá seu prumo. Até porque o alicerce de seus pioneiros e seguidores é sólido e sedutor o bastante para fazê-la continuar a surpreender o mundo no século em que, agora, adentramos a segunda década.

Desafios das Políticas e Programas de Desenvolvimento Social

Rômulo Paes-Sousa[1]

Introdução

O Brasil experimenta um processo acelerado de expansão de cobertura de serviços de assistência social. Duas grandes iniciativas orientam esse processo: a constituição do Sistema Único da Assistência Social (Suas) e a universalização do Programa Bolsa Família, que transfere renda com condicionalidades nas áreas de educação, saúde e nutrição. Neste artigo, será discutido como, no Brasil, políticas de transferência condicionada de renda e de assistência social vêm sendo desenhadas como parte da construção de uma rede de proteção social, em que a articulação entre diferentes ações e programas se apresenta como um dos principais desafios para o enfrentamento de vários tipos de pobreza e das demais formas de vulnerabilidade.

Em primeiro lugar, serão abordadas duas questões centrais no tocante à implementação de uma política de enfrentamento da pobreza: a gestão descentralizada das políticas sociais e a possibilidade de uma

[1] Pós-doutor em Epidemiologia Ambiental pela London School of Hygiene and Tropical Medicine. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-MG. Ex-Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

integração eficiente das ações e dos programas governamentais. Em seguida, serão descritos o Programa Bolsa Família e os programas da assistência social, quanto ao seu contexto histórico e institucional, ao público-alvo, à cobertura dos serviços de assistência social e aos recursos financeiros envolvidos. Em seguida, serão apresentados um modelo de articulação dos programas de assistência social e de segurança alimentar e o Programa Bolsa Família; todos eles subordinados, no plano federal, ao Ministério de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MDS). Por fim, serão discutidos os desafios da integração do principal programa de transferência condicionada de renda do país, o Programa Bolsa Família, às redes de serviços do Sistema Único da Assistência Social e dos programas de segurança alimentar sob o comando do MDS.

Políticas de enfrentamento da pobreza

A descentralização das políticas públicas, após a Constituição de 1988, e o novo pacto federativo daí surgido plasmaram as atribuições dos distintos níveis governamentais, implicando mudanças significativas no papel dos municípios para a gestão das políticas sociais.

Os municípios foram reconhecidos como entes federativos autônomos com competência para organizar e prestar diferentes tipos de serviços públicos de interesse local, seja diretamente, seja por meio de regime de concessão ou autorização. O nível federal, cada vez mais, passou a transferir aos estados e, principalmente, aos municípios um conjunto de responsabilidades e prerrogativas na gestão de programas sociais e assistenciais. Entretanto, dada a grande heterogeneidade dos municípios brasileiros, essa atividade converteu-se em tarefa difícil para muitos municípios, exigindo do governo federal um esforço de coordenação bastante acentuado. O Brasil tem hoje 5.564 municípios, em sua maioria, pequenos e com uma capacidade administrativa e assistencial limitadas.

A maioria das políticas de desenvolvimento social no Brasil encontra-se hoje sob a competência do MDS. Criado em 2004, o ministério é responsável pela implementação das políticas de proteção e desenvolvimento social, operadas por meio de 21 programas, nas áreas de transferência de renda, assistência social e segurança alimentar. O Anexo I apresenta breve caracterização de todos os programas do MDS, segundo taxonomia adaptada do estudo realizado pela Fipe (2007) para o MDS.

Nas áreas de transferência de renda monetária e assistência social, há 12 programas dirigidos a famílias pobres e indigentes e a grupos específicos em situação de risco e/ou expostos à violência, como jovens, idosos e crianças.

Duas questões centrais estão relacionadas à implementação de políticas de enfrentamento da pobreza no Brasil: por um lado, a necessidade de coordenação dos diferentes entes federativos, dada a gestão descentralizada das políticas e, por outro, a necessidade de integração das ações e programas de forma a tornar essas políticas complementares e mais efetivas. No contexto federativo brasileiro, no tocante à coordenação das políticas, observa-se que programas sociais de diferentes tipos, voltados aos mesmos grupos populacionais, não são integrados, gerando concorrência, desperdício e baixa efetividade. São problemas presentes em todas as esferas de governo.

A construção descentralizada do Suas implica a distribuição de recursos e poder, o que deve pressupor uma coordenação mais eficiente do ponto de vista central. O Suas busca integrar as políticas de assistência social em um modelo racional, equitativo, descentralizado, participativo e com financiamento partilhado entre os entes federados – que, no caso brasileiro, são a União, os estados e os município. O Suas pode ainda potencializar a integração dos programas assistenciais aos programas de transferência de renda.

Ainda que políticas de desenvolvimento social pressuponham crescimento econômico com inclusão social, elas requerem, do ponto de vista da gestão, a articulação intersetorial e a complementaridade entre as várias ações e programas que atuam sobre as diferentes dimensões da pobreza e desigualdade. A articulação das políticas de enfrentamento da pobreza com as demais políticas sociais, como saúde, educação, trabalho e desenvolvimento agrário, como parte de uma política mais abrangente de desenvolvimento social, vem procurando integrar ações e programas, com base em dois focos: a família e o território.

A implementação plena do Suas deverá implicar a reorganização das políticas setoriais nos moldes do sistema construído para a área de saúde, embora com distinções importantes, decorrentes das próprias especificidades da área de assistência social. A nova política de assistência social, pautada pelo objetivo de instituir o sistema único, marcou o início desse processo em novembro de 2004. Em linhas gerais, a nova política

de assistência social e, por conseguinte, o novo sistema, pretende resgatar os princípios postos na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), promulgada em 1993, que estabelece as diretrizes gerais da política de assistência social e sua gestão.

A Loas tornou operacional os princípios estabelecidos na Constituição de 1988. Instituiu a participação dos representantes de associações e organizações da sociedade na gestão das políticas públicas, implicando, ao mesmo tempo, a criação de novas arenas decisórias nas instâncias dos executivos municipais, estaduais e federal. A descentralização e a participação são as principais inovações incorporadas nessa lei, que foram implementadas na forma de novos foros institucionais, como os conselhos nacional, estaduais e municipais de assistência social, as comissões intergestoras bipartites e tripartites, além dos fundos de assistência social, pelos quais são realizados os repasses de recurso do governo federal aos demais entes federados.

Outra peça normativa fundamental da política de assistência social é a Norma Operacional Básica (NOB). As NOBs 1 e 2 destinaram-se a operacionalizar as diretrizes e os princípios contidos, respectivamente, na Loas e na política de assistência social formulada com base nessa lei orgânica. Ao especificar o modo de operacionalização do sistema de gestão descentralizado e participativo, a NOB 2 estabeleceu uma divisão de competências entre os entes federados, que é considerada pouco clara[2]. O modelo preconizado delega ao governo federal a tarefa de coordenar a política em âmbito nacional, fixar de forma participativa suas diretrizes gerais e supervisionar sua implementação. O governo estadual é encarregado de apoiar os municípios na implementação da política, além de elaborar e executar "programas e projetos de caráter regional" (LIMA, 2004), embora disponha de poucos recursos para tanto.

Ainda, de acordo com a NOB 2, cada nível de governo deve instituir um órgão governamental encarregado de gerir a política setorial da assistência social. Aos governos municipais, cabem a gestão e a implementação dos serviços e ações assistenciais em conjunto com a rede local, formada por instituições sociais não governamentais provedoras de serviços assistenciais que participam do processo decisório da política

[2] Para uma descrição da divisão de competências estabelecida pelas NOB 1 e 2, ver (Lima, 2004).

nos conselhos de assistência social, cuja composição é paritária entre governo e sociedade civil.

Como instâncias componentes do sistema descentralizado, existem as comissões intergestoras tripartite e bipartite, que constituem espaços de negociação e pactuação entre os entes federados a respeito dos aspectos operacionais e da gestão da política, incluindo a divisão de recursos entre eles. Essas instâncias propiciam a participação dos gestores de todos os níveis de governo no processo decisório da política setorial.

Um dos objetivos capitais na concepção do Suas é a redefinição das atribuições da União, de estados e municípios, dividindo-as de maneira mais equânime e atribuindo maior poder e voz aos níveis subnacionais. A nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) tem como referência o território, especialmente do município, cuja autonomia ela pretende reforçar.

À medida que o Suas reforça o princípio de descentralização, surge o desafio do aumento da capacidade institucional de estados e municípios para que estes possam executar, de forma eficaz, tanto as tarefas que lhe cabem desde a Constituição de 1988, quanto às novas a serem assumidas com o Suas (LIMA, 2004). Para isso, é também necessário que estados e municípios disponham de recursos correspondentes às suas atribuições. O financiamento da política seguirá novas regras, as quais se encontram, neste momento, em fase de definição, e estará vinculado ao piso de atenção atribuído a cada município, considerando-se principalmente o tamanho de sua população. A alocação de recursos para estados e municípios é uma questão atualmente debatida nas discussões da nova norma operacional básica.

Outro ponto central e inovador da política setorial é a matricialidade sociofamiliar, ou seja, a família como alvo das ações de proteção social e a busca pelo fortalecimento dos convívios familiar e comunitário. Essa matricialidade também prioriza como público-alvo da assistência social aqueles que vivem em situação de maior vulnerabilidade, como a população de rua, os adolescentes em conflito com a lei, os indígenas, os quilombolas, os idosos e as pessoas pobres portadoras de deficiências. O Programa Bolsa-Família complementa esse elenco de grupos sociais priorizáveis, com a inclusão de famílias indigentes, sobretudo as de maior prole, que são as que recebem os valores mais substantivos do programa.

A provisão de proteção social, objetivo básico da política de assistência social, passou a dividir-se, desde 2004, em duas modalidades: básica e especial. A chamada Proteção Social Básica destina-se a prevenir situações de risco e a fortalecer os vínculos familiares e comunitários de pessoas que vivem "em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação [...] e/ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social" (BRASIL, 2004b). O Programa de Atenção Integral à Família (Paif), que realiza a coordenação da rede de serviços socioassistenciais local, o Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) são exemplos de serviços e benefícios de proteção social básica.

A Proteção Social Especial destina-se a famílias em situação de risco pessoal e social, isto é, famílias que tiveram seus direitos violados. Logo, para se restabelecerem os direitos dessas famílias, por exemplo, para se resgatarem crianças e adolescentes da atividade de trabalho ou sob abuso e exploração sexual, busca-se a ação articulada entre os órgãos de assistência social, o Poder Judiciário, o Ministério Público e outros do Poder Executivo. A Proteção Social Especial divide-se ainda entre os serviços de média complexidade e alta complexidade. Aqueles são os que se destinam a famílias e indivíduos que ainda preservam vínculos familiares e comunitários, enquanto estes se destinam a famílias e indivíduos que não preservam esses vínculos.

O desenvolvimento de Sistema Nacional de Informação da Assistência Social é outra das deliberações da nova política. Trata-se, portanto, de institucionalizar as práticas de monitoramento e avaliação de um conjunto de ações, serviços e benefícios da política assistencial. A implantação desse sistema pressupõe o conhecimento das distintas dimensões da realidade sobre a qual deve atuar a política, i.e., os órgãos provedores de serviços governamentais e não governamentais, a capacidade institucional e técnica das secretarias municipais e estaduais, as condições socioeconômicas das famílias beneficiárias, as instâncias de controle social etc. No tocante à introdução das funções "avaliação" e "monitoramento" no sistema, foi criada, no MDS, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, com o objetivo de desenvolver e implementá-las.

Observa-se, então, que a concepção do Suas está fundada em tema recorrente: a intersetorialidade. Está fundada na articulação entre

a política de assistência social e as demais políticas sociais (saúde, educação, cultura, trabalho e habitação), visando atender às necessidades integrais das populações-alvo. Embora vindo de matriz histórica diferente da assistência social, o Programa Bolsa Família busca o mesmo tipo de articulação interinstitucional.

Os serviços de assistência social stricto sensu cobrem largo espectro de atividades, que compreende: prestação de serviços; provimento de benefícios financeiros; promoção de direitos e referenciamento a políticas sociais, mais notadamente, de saúde e de educação. Estima-se que essa pletora de serviços seja prestada por mais de 30 mil instituições sem fins lucrativos, que geram a contratação de mais de 226 mil pessoas, conforme se observa na Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005 (IBGE, 2005).

A prestação de serviços de assistência social pressupõe a seleção dos usuários de políticas específicas; a prestação de serviços especializados de assistência social; o acompanhamento dos inscritos nos programas de proteção social; a fiscalização dos programas. Recentemente, grande parte dos recursos municipais tem sido mobilizada para a inscrição da população elegível em políticas de transferência de renda.

Dois grandes programas de transferência de renda, Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC), respondem por grande concentração de recursos orçamentários, ampla cobertura e distribuição geográfica quase universal entre os municípios brasileiros. O Programa Bolsa-Família[3] destina-se a famílias pobres, e o BPC[4] a idosos pobres e deficientes físicos incapacitados para o trabalho.

O Bolsa Família é um programa de transferência condicionada de renda voltada à população pobre, surgido em setembro de 2003, com base na fusão progressiva de quatro diferentes programas de transferência de renda. Deve ter atingido, em junho de 2006, mais de 45 milhões de beneficiários. No tocante à extensão de cobertura e expansão de

[3] O Programa Bolsa Família, com o objetivo de combater a fome e a miséria, destina-se às famílias com renda per capita inferior a R$ 120,00 mensais e condiciona a transferência do benefício financeiro às ações da família relacionadas a direitos sociais, nas áreas da saúde, da alimentação e da educação.

[4] O BPC é um benefício assistencial, não contributivo, previsto na Constituição Brasileira, que garante um salário mínimo mensal aos idosos com 65 anos ou mais, impossibilitados de prover sua manutenção, e aos portadores de deficiência incapacitados para a vida independente e para o trabalho.

direitos sociais, o Programa é comparável a três estratégicas iniciativas em termos de política social da história brasileira: a extensão do direito previdenciário aos trabalhadores rurais não contribuintes, nos anos 60; a implantação do Sistema Único de Saúde, a partir de 1988; e a ampliação da cobertura do ensino básico, nos anos 90.

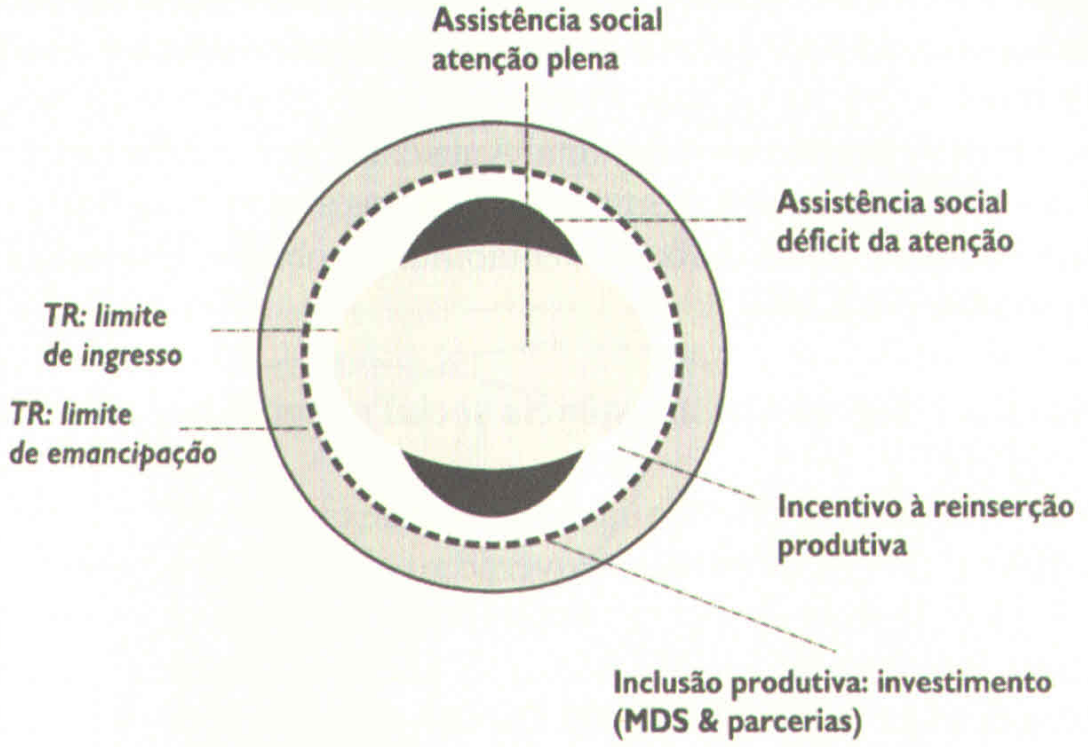
A assistência social é parte de uma rede de proteção social, segundo uma concepção de desenvolvimento social cujo objetivo é diminuir as enormes disparidades de oportunidades de vida da população. De acordo com essa concepção, são centrais as estratégias de crescimento econômico, ao lado de políticas sociais envolvendo a garantia de direitos universais voltados a pessoas, de forma que possam adquirir as mesmas capacidades e oportunidades. Essa concepção implica uma agenda inclusiva, ou seja, a priorização de metas de erradicação da pobreza e de eliminação dos diferentes tipos de desigualdades e vulnerabilidades sociais, sobretudo aqueles em que critérios de cor, gênero e etnia se articulam à pobreza e produzem as piores formas de exclusão social.

Estratégias de desenvolvimento social devem incluir políticas de "crescimento pró-pobre" (KAKWANI; PERNIA, 2000), que tenham programas voltados para a diminuição das desigualdades, por meio da geração de renda e de emprego para os pobres, particularmente as mulheres e outros grupos tradicionalmente excluídos. O fortalecimento de políticas e instituições voltadas aos grupos mais vulneráveis, de incentivo à inserção ou reinserção produtiva, constitui, então, meio para produzir maior eficiência nas políticas de desenvolvimento social e equidade social.

O perfil da atenção às demandas sociais por proteção social não contributiva

Como mencionado anteriormente, o Estado intensificou sua resposta em termos de políticas públicas à pobreza e exclusão social, concentrando suas estruturas federais e aportando maiores recursos na provisão de serviços e renda para as populações pobre e indigente. O Anexo I descreve, sucintamente, os programas implementados pelo MDS. Dessa forma, as populações atendidas podem ser representadas no diagrama contido na Figura 1.

Figura 1: Marco lógico: acesso das populações pobres e indigentes aos programas do MDS.



Fonte: Elaboração própria.

Os três polígonos centrais indicam a população indigente. O polígono mais central, em cinza, indica a população que possui acesso a todo o leque de programas executados pelo MDS. Os dois polígonos em preto, adjacentes ao polígono cinza, indicam as populações indigentes que não possuem acesso a uma parte dos programas do MDS. Isto é, particularmente, aplicável aos programas que prove em serviços de assistência social com déficits de cobertura.

Entre a linha pontilhada e os limites dos polígonos, que representam as populações indigentes, encontra-se uma área em branco representando a população pobre. Esta demanda um volume menor de acesso aos programas de assistência social. Apesar de possuir acesso pleno às políticas de transferência de renda, ela também carece de acesso a programas de inclusão produtiva, programas habitacionais, serviços de saúde e educação de boa qualidade.

A faixa cinza, compreendida entre a linha pontilhada – que representa o limite de ingresso aos vários programas de transferência de renda – e a linha mais externa do modelo, representa a população sob risco de empobrecimento. Essa população demanda políticas de prevenção contra

o empobrecimento, como as políticas de incentivo à agricultura familiar. Os beneficiários do Programa Bolsa Família também necessitam desse tipo de suporte quando, após dada permanência no programa, começam a obter rendimentos familiares timidamente superiores à linha de corte que os tornava elegíveis ao programa. A ausência de medidas específicas para lidar com essa situação torna essas famílias altamente vulneráveis a condições econômicas de baixa sustentabilidade, obrigando-as a solicitar seu retorno ao programa.

Sistema integrado de assistência social e segurança alimentar

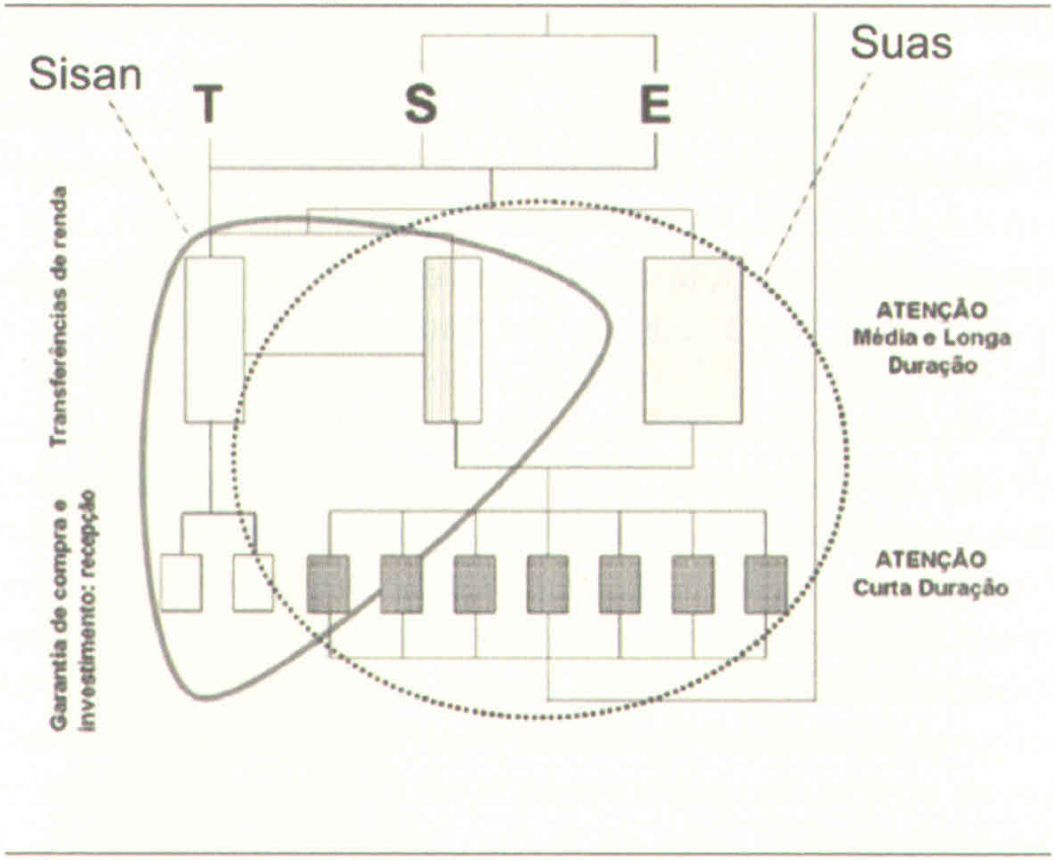
A abordagem da pobreza e da desigualdade exige ações transversais, integradas e multidisciplinares. O governo atual, dado o seu perfil político e ideológico, dispõe de ações disseminadas em vários ministérios, sobretudo nos executores de políticas sociais, voltados, direta ou indiretamente, ao combate da pobreza e, mais raramente, ao combate das desigualdades sociais. Mesmo havendo uma instância de articulação de política social (Câmara de Políticas Sociais) e uma estratégia revista de combate à pobreza (Fome Zero), os programas federais carecem de articulação efetiva. Recentemente, o lançamento de programa setorial para a educação (MEC, 2007) deu-se de forma isolada; descolado da saúde, do desenvolvimento social, do trabalho, da habitação e dos direitos humanos. É de se esperar que os ministérios sociais, caso optem por lançarem programas setoriais, façam-no de forma isolada, deixando que as articulações intersetoriais se façam a posteriori.

O MDS representou um formidável avanço nas políticas de desenvolvimento social do país ao integrar os três setores governamentais de maior incidência sobre a pobreza: a assistência social, a segurança alimentar e o então isolado Programa Bolsa Família. Contudo, as duas políticas geridas pelo MDS, assistência social e segurança alimentar, estão representadas em marcos jurídicos distintos: Sistema Único de Assistência Social e Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional. O Programa Bolsa Família, por seu turno, não se encontra plenamente acomodado em nenhum dos dois sistemas de política.

O principal problema dessa integração incompleta é que ela tende a se reproduzir muitas vezes nas estruturas estaduais e dos grandes municípios.

A Figura 2 apresenta um modelo de integração dos dois sistemas, com algumas diferenças quanto à estruturação dos serviços do MDS, conforme se verá a seguir.

Figura 2. Modelo integrado: Suas, Sisan e Programa Bolsa Família



Fonte: Elaboração própria.

A base do modelo é composta por dois tipos de porta de entrada: os polígonos cinza indicam os equipamentos que hoje se destinam ao Programa de Atenção Integral à Família, i.e., os Centros de Referência de Assistência Social (Cras), que se constituem na porta de entrada para a maioria dos serviços de assistência social e a todos os programas de transferência de renda, inclusive o Programa Bolsa Família e as rendas em espécie, como as do Programa Cesta de Alimentos, ou, na prática, a todos os serviços e rendas monetárias de proteção vinculadas ao MDS. Os polígonos brancos representam as unidades de recepção de demanda por renda monetária de garantia de compra e investimentos, como os programas de aquisição de alimentos.

Em nível intermediário, encontram-se três polígonos. O cinza, à esquerda da figura, indica os equipamentos que proveriam serviços de maior complexidade, como os contidos no Programa Sentinela. É importante notar que, se há um paralelo com o modelo hierarquizado

da saúde, ele não se dá na configuração dos equipamentos, mas na composição dos recursos humanos a eles relacionados. Equipamentos de média e longa duração necessitariam conter profissionais capazes de executar atendimentos de maior complexidade. Por exemplo, um Cras poderia realizar essas atividades desde que possuísse os recursos humanos necessários e seu papel, no interior da rede de atenção, fosse devidamente indicado.

O polígono central, em duas cores, representa os programas de transferência de renda de proteção. A população beneficiária desses programas seria assistida, de acordo com o tipo de necessidade manifesta, pelas equipes vinculadas aos equipamentos de provisão de serviços de assistência social.

O polígono branco, à direita da figura, representa os serviços de assistência, monitoramento e fiscalização referentes aos programas de renda monetária de garantia de compra e investimentos. Também aqui, o diferencial dos equipamentos de primeiro nível seria dado pelo perfil dos recursos humanos presentes. Quando oportunos, eles referenciariam as famílias elegíveis aos programas de transferência de renda, especialmente, o Programa Bolsa Família. Nesse caso, a família beneficiada seria referenciada a um CRAS, que lhe prestaria a assistência social requerida.

As letras T, S e E representam os sistemas e/ou políticas de trabalho e emprego, saúde e educação, respectivamente. Vinculações com outras políticas, como habitação, direitos humanos e segurança pública, embora fundamentais, não foram contempladas no modelo. As linhas de fluxo indicadas na Figura 2 representam o sistema de referenciamento e contrarreferenciamento entre os sistemas/políticas T-S-E e o sistema integrado Suas/Sisan.

Os dois sistemas apresentam uma interseção. Os serviços de segurança alimentar seriam integrados à rede Suas (linha pontilhada). As transferências de renda seriam prioritariamente acessadas via Cras. Contudo, também poderiam ter sua demanda identificada via unidades de recepção de demandas por compra antecipada e investimentos ligados ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) – linha sólida. Essas famílias demandantes seriam referenciadas aos Cras, para sua incorporação à rede prestadora de serviços de assistência social.

Em resumo, as principais características do modelo proposto são: subordinar todos os serviços de assistência social e de segurança alimentar à rede Suas; caracterizar todos os programas de transferência de renda monetária de proteção, incluindo o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), como programas de assistência social e de segurança alimentar; e vincular todos os benefícios concedidos em valores monetários ou em espécie destinados à proteção social aos Cras, para complementação de atendimento e/ou monitoramento de seu uso.

Considerações finais

No presente, os desafios dos programas de desenvolvimento social estão situados na manutenção dos patamares de proteção social já alcançados, na implementação e ajuste do modelo de proteção social e na incorporação de segmentos populacionais à rede de serviços de assistência social e segurança alimentar. A seguir, esses desafios serão apontados, enfatizando-se os aspectos relacionados à sustentabilidade financeira dos programas de assistência social, i.e., a microeconomia da assistência social, e a integração da política de assistência social e ações complementares.

Os programas de transferência de renda, com exceção dos voltados aos portadores de deficiência, encontram-se muito próximos de atingir cobertura plena. Logo, a pressão política sobre o sistema de proteção não contributiva tende a recair mais fortemente sobre a sustentabilidade financeira do modelo. O MDS e as secretarias estaduais e municipais de desenvolvimento social deverão ser fortemente cobrados quanto à implementação de ações de inclusão produtivas. A questão que se sobreleva é: espera-se que essas ações tenham efeito resolutivo de larga escala ou apenas experimental? Na primeira opção, caberia dotar essas estruturas de grande capacidade de produção de políticas voltadas a essa finalidade. São desafios de grande envergadura, que redesenhariam o papel da assistência social no Brasil. A segunda opção permitiria que a área da assistência social compreendesse melhor os mecanismos de inclusão econômica, capacitando-se para um diálogo mais consistente com as áreas voltadas para o desenvolvimento econômico e geradoras de emprego e renda.

Dessa forma, a relações dos programas de transferência de renda com as atividades produtivas dos beneficiários são um item decisivo para orientar as novas ações de inclusão produtiva, independentemente do seu locus administrativo governamental. A relação dos beneficiários dos programas de transferência de renda com as ações relativas à atividade produtiva, i.e., qualificação, capacitação, engajamento em cooperativas de trabalho, busca, permanência e desempenho em atividades de trabalho, deve ser compreendida pelas instituições responsáveis pela política de desenvolvimento social.

Outro item que deveria ocupar um lugar de destaque na agenda da assistência social compreende as relações dos programas de transferência de renda com a proteção social contributiva. A previdência social brasileira, como na maioria dos países, vem sofrendo progressivos ajustes nos últimos 40 anos. Mais recentemente, o debate tem incidido sobre o equilíbrio entre sustentabilidade financeira e justiça social. O BPC, particularmente, pode ter incidência sobre os contribuintes que têm um salário mínimo como expectativa de rendimento de aposentadoria. A previdência necessitará desenvolver novas modalidades de contribuição para manter ou expandir seus níveis de contribuição. O conhecimento da população idosa beneficiária do BPC, SUAS aspirações, o perfil de SUAS necessidades, sua relação com a atividade produtiva e com o sistema de proteção contributiva serão essencial para o desenvolvimento do novo modelo de contribuição.

Uma característica perturbadora do modelo vigente é o déficit na provisão de serviços de assistência social e de segurança alimentar. Dados do MDS dão conta de que, em 2006, o investimento em renda monetária de proteção foi muito maior que o investimento em serviços de assistência social e segurança alimentar. Evidentemente, a implementação de uma rede de serviços é mais complexa e demorada que a implementação de programas de transferência de renda.

No que tange à integração de programas de diferentes tipos e dirigidos a distintos públicos-alvo, o modelo descentralizado exige não apenas a integração entre diferentes programas, mas também a coordenação entre níveis de governo, ou seja, pressupõe articulação não só entre setores de governo, mas entre níveis federativos – União, estados e municípios –, de forma a garantir a gestão dos programas e o acesso da população a todos os níveis de proteção social.

Com o desenho integrador proposto, o Suas firma-se como eixo integrador e ordenador das políticas de assistência social e segurança alimentar, integrando o Programa Bolsa Família a esse sistema articulado. Nesse sentido, o Suas reforça a sua vocação de se produzir movimento inverso ao que foi instituído pelas políticas sociais no Brasil no início da década de 1990, num período caracterizado por alguns autores como a fase de "contrarreforma conservadora" (FAGNANI, 1999), devido às repercussões negativas que as reformas econômicas orientadas para o mercado tiveram sobre as políticas sociais. O exercício da intersetoralidade – sobretudo com as áreas de saúde, educação, previdência e trabalho – proposto no modelo ampliará a capacidade de o Suas promover e implantar no país a universalidade na proteção social.

ANEXO I

No	PROGRAMAS	OBJETIVO	BENEFICIÁRIO FINAL	NATUREZA ECONÔMICA
1	Programa Bolsa Família	Renda	Famílias	Renda monetária - proteção
2	Benefício de Prestação Continuada - idoso	Renda	Idosos	Renda monetária - proteção
3	Benefício de Prestação Continuada - pessoa com deficiência	Renda	Pessoa com Deficiência	Renda monetária - proteção
4	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	Assistência social	Crianças e jovens	Renda monetária – proteção & PS
5	Programa Agente Jovem	Assistência social	Crianças e jovens	Renda monetária - proteção
6	Programa de Atenção à Criança	Assistência social	Crianças e jovens	Prestação de serviços
7	Programa de Atenção ao Idoso	Assistência social	Idosos	Prestação de serviços
8	Programa de Atenção Integral à Família	Assistência social	Famílias	Prestação de serviços
9	Atendimento à Pessoa Portadora de Deficiência	Assistência social	Pessoa com Deficiência	Prestação de serviços
10	Programa Sentinela	Assistência social	Crianças e jovens	Prestação de serviços
11	Programa de Educação Alimentar	Segurança alimentar	Outros	Prestação de serviços
12	Programa de Aquisição de Alimentos - Conab	Renda	Pequenos agricultores	Renda monetária - garantia de compra
13	Programa de Aquisição de Alimentos - Local	Renda	Pequenos agricultores	Renda monetária - garantia de compra
14	Programa de Aquisição de Alimentos - Leite	Renda	Pequenos agricultores	Renda monetária - garantia de compra
15	Programa Bolsa de Alimentos	Segurança alimentar	Outros	Renda em espécie
16	Programa de Distribuição de Cesta de Alimentos	Segurança alimentar	Outras populações vulneráveis	Renda em espécie
17	Programa de Hortas Comunitárias	Segurança alimentar	Famílias	Investimento
18	Programa de Cozinhas Comunitárias	Segurança alimentar	Outros	Investimento
19	Programa de Restaurantes Populares	Segurança alimentar	Outros	Investimento
20	Programa de Construção de Cisternas	Segurança alimentar	Famílias	Investimento
21	Ações Estruturantes de Comunidades Quilombolas	Segurança alimentar	Outras populações vulneráveis	Investimento

Fonte: Adaptado de Fipe (2007)

Referências bibliográficas

BANCO MUNDIAL. Jovens em situação de risco no Brasil. Brasília: Banco Mundial, 2007. 2 v. Disponível em: <http://www.obancomundial.org/index. php/content/view_document/1512.html>. Acesso em: 5 ago. 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano de desenvolvimento da educação. Brasília: MEC, 2007.

_____. Ministério da Saúde. Política nacional de promoção da saúde. Brasília: MS, 2006a. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/politica_promocao_saude.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2007.

_____. Ministério das Cidades. Déficit habitacional no Brasil, 2005. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, 2006b. 120 p. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/media/Deficit2005.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2007.

_____. _____. Textos técnicos elaborados por especialistas para subsidiar a formulação do Programa Nacional de Integração Urbana de Assentamentos Precários. Brasília: Ministério das Cidades, 2004a. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/novo/index.php?option=content&task=view&id=578&Itemid=0>. Acesso em: 5 ago. 2007.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília: MDS/SNAS, 2004b.

_____. _____. _____. Norma Operacional Básica da Assistência Social. Brasília: MDS/SNAS, 2005.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS. Construção de metodologia de monitoramento, avaliação e indicadores dos programas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e validação por meio de estudo piloto em dez municípios de cinco

regiões brasileiras: relatório descritivo da metodologia de monitoramento e avaliação dos programas do MDS, v. 1. São Paulo: Fipe, 2007. 158 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de informações básicas municipais, 2005: suplemento de assistência social. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

_____. Síntese dos indicadores sociais, 2005. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <http://200.130.7.5/spmu/docs/indic_sociais2005_cor.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Radar social, 2006. Brasília: Ipea, 2006. 44 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD_CHAVE=230>. Acesso em: 5 ago. 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. O desafio de uma educação de qualidade para todos: educação no Brasil, 1990-2000. Brasília: Inep, 2004. 38 p. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/{6597741C-393D-42B0-9265-49BDF99FDCB8} desafio_educacao_qualidade_348.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2007.

LIMA, A. M. de L. D. Os desafios para a construção do sistema único da assistência social. In: CARNEIRO, C.; COSTA, B. (Orgs.). Gestão social: o que há de novo? Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, p. 81-100, 2004.

KAKWANI, N.; PERNIA, E. M. What is pro-poor growth? Asian Development Review, v. 18, n. 1, 2000.

NERY, M. C. Desigualdade, estabilidade e bem estar social. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 39 p. Disponível em: <http://epge.fgv.br/portal/arquivo/2168.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2007.

PNUD. Atlas do desenvolvimento humano no Brasil. Brasília: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2000. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/>. Acesso em: 5 ago. 2007.

REVISTA PARCERIAS ESTRATÉGICAS: número especial sobre a PNAD. Brasília, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, n. 22, 2006.2004. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/arquivos/pe_22.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2007.

SEDESOL. Criterios de resultados para la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria. México: Sedesol, 2007. Disponível em: <http://www.coneval.gob.mx/coneval/CriteriosZAP.html>. Acesso em: 5 ago. 2007.

____. Criterios de resultados para la determinación de las Zonas de Atención Prioritaria: edición de la pobreza. México: Sedesol, 2007. Disponível em: <http://www.coneval.gob.mx/coneval/medicion.html>. Acesso em: 3 ago. 2007.

Cooperação Brasileira com a África

Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira

As relações do Brasil com a África são um capítulo especial na história da política exterior brasileira. Para além de sua importância intrínseca, o continente africano reveste-se de valor excepcional para o Brasil, dados os laços históricos e culturais que os unem. O fortalecimento desses vínculos, base da conformação da identidade brasileira, é prioridade na agenda de política externa do Brasil, razão pela qual o tema recebe tratamento privilegiado, no mais alto nível.

O início da aproximação diplomática Brasil-África, hoje no seu ápice, situa-se nos primeiros anos da década de 1960, no bojo da Política Externa Independente (PEI). Formulada pelos Chanceleres Afonso Arinos e San Tiago Dantas, a PEI distinguiu-se pelo universalismo, por meio do qual o Brasil expandiu suas relações diplomáticas, não se restringindo aos tradicionais parceiros, e pelo pragmatismo, pautando-se por atuação livre de preconceitos ideológicos. Nesse contexto, era natural adensar o relacionamento com os países africanos, que vinham conquistando sua independência política.

Na década seguinte, o diálogo intensificou-se, delineando-se, mais claramente, uma política africana do Brasil. Um marco dessa política foi a pioneira visita do Chanceler Mário Gibson Barboza a nove países da África Ocidental, em 1972. Os resultados da visita traduziram-se na assinatura de acordos de cooperação bilateral, no aumento do número de

missões oficiais de parte a parte e no incremento dos fluxos comerciais entre o Brasil e os países da África.

Nos foros multilaterais, o Brasil assumiu firme posição anticolonialista, abandonando o alinhamento automático com Portugal. Não por acaso, foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola, em 1975, num gesto que evidenciava o tom de uma política externa fundamentada na defesa da soberania, da autodeterminação dos povos e na condenação da discriminação racial.

Nessa época, vale lembrar, emergia no cenário internacional o conceito de cooperação Sul-Sul. Com o surgimento de grande número de países de independência recente, os chamados subdesenvolvidos ganharam peso e, juntos, influenciaram os debates travados no âmbito das Nações Unidas, até então dominados pela agenda Norte-Sul. Ao mesmo tempo, buscaram desenvolver laços de solidariedade entre si, com o objetivo de mitigar a dependência histórica em relação aos desenvolvidos, antigas potências coloniais.

No âmbito da cooperação Sul-Sul, o relacionamento Brasil-África evoluiu ao longo das últimas décadas, fomentado por complementaridades econômicas e afinidades culturais, e ganhou impulso a partir de 2003, com o Governo Luiz Inácio Lula da Silva. Se a África já se transformara em parceiro tradicional, tornou-se parceiro privilegiado, foco de grande parte das ações da política externa do Brasil.

O grande número de missões presidenciais atesta o grau de prioridade conferido ao continente africano. De 2003 a 2010, o Presidente Lula fez onze viagens à África, visitando mais de 20 países. Outro dado expressivo é a quantidade de Embaixadas brasileiras abertas ou reativadas na África (16), no mesmo período, elevando-se para 35 o número de representações. Impressiona, ainda, o salto do fluxo comercial: aumentou em cinco vezes de 2003 a 2008, passando de US$ 5 bilhões para US$ 26 bilhões.

Além da aproximação político-diplomática e da promoção do comércio e de investimentos, uma das mais importantes vertentes do relacionamento bilateral é a cooperação técnica prestada pelo Brasil. Esta se realiza nos moldes da cooperação técnica Sul-Sul, que, por sua vez, é também tema prioritário da agenda internacional brasileira: é livre de condicionalidades, sem fins lucrativos e voltada para o atendimento de demandas específicas dos parceiros locais (*demand driven*).

As ações brasileiras de cooperação têm ênfase na capacitação profissional e no fortalecimento institucional. Em todas, destaca-se o princípio basilar da solidariedade e a crença de que, ao se compartilharem experiências bem-sucedidas, realizadas muitas vezes em condições socioeconômicas semelhantes às dos países beneficiários, contribui-se para a melhoria da qualidade de vida de milhões de pessoas.

O Brasil vem acumulando experiência na cooperação técnica Sul-Sul, conduzida pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC). A Agência tem amplo escopo de atuação, e, para desempenhar suas atividades de maneira eficiente, a custos reduzidos, associa-se a instituições brasileiras detentoras de notório conhecimento sobre as áreas que serão objeto da cooperação.

Os projetos são elaborados de acordo com as necessidades previamente discutidas com os beneficiários. Esse engajamento da parte que recebe a cooperação é fundamental e só ocorre quando lhe é franqueada a participação em todas as fases do projeto. A ABC evita, assim, oferecer pacotes fechados de cooperação, o que transformaria os recipiendários em meros observadores. Em vez disso, estimula o envolvimento deles, para que valorizem a ajuda recebida e desenvolvam os sentimentos de apropriação (*ownership*) e de liderança.

A ABC preocupa-se não apenas em aprimorar a qualidade da cooperação prestada, mas também em estendê-la para o maior número de países em desenvolvimento possível. Em 2003, 21 recebiam cooperação técnica do Brasil. Em seis anos, esse número quase triplicou, passando para 58. Os recursos destinados a essa finalidade, por sua vez, aumentaram nove vezes nesse período. O mesmo pode ser dito em relação aos temas objeto da cooperação: aos já tradicionais, como agricultura, saúde e educação, somaram-se outros, como energia renovável, governança eletrônica e tecnologia da informação.

Para ter-se a dimensão da primazia da África na pauta da cooperação brasileira, basta considerar-se que mais da metade dos recursos investidos pelo Brasil em cooperação técnica se destinam ao continente africano. Atualmente, há cerca de 250 projetos, seja na fase de negociação ou de execução, em 34 países. Apenas com a cooperação técnica bilateral, serão gastos cerca de US$ 30 milhões no triênio 2009-2011.

Com a experiência adquirida ao longo dos seus mais de 20 anos de existência, a ABC constatou que a eficácia da cooperação prestada

aumentava quando se desenvolviam projetos "estruturantes", nos quais a capacitação de recursos humanos em larga escala é acompanhada de investimentos em estruturas físicas de apoio. Por essa razão, passou a adotar, a partir de 2008, tal estratégia, cujos benefícios são mútuos, pois conferem maior sustentabilidade às ações empreendidas, com o prolongamento dos efeitos sociais e econômicos.

No âmbito dos projetos estruturantes, é essencial mencionar-se a parceria de sucesso entre a ABC e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Juntas, mantêm na África projetos baseados na transferência de conhecimentos técnicos e científicos desenvolvidos no Brasil e adaptados ao clima tropical, o que permite aos países beneficiários aumentar a produtividade agrícola, a oferta de trabalho, a renda, e, consequentemente, a diminuir a pobreza.

Nessa linha, merece destaque o projeto brasileiro dedicado aos países que compõem o grupo Cotton-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali). O Projeto Cotton-4, como é chamado, visa a desenvolver o setor algodoeiro nesses países, importante motor das economias nacionais, por meio da transferência de tecnologia devidamente adaptada às condições locais. Para tanto, instalou-se fazenda-modelo de algodão no Mali, para auxiliar pequenos e médios agricultores a aumentarem o rendimento de suas lavouras e a qualidade do algodão cultivado.

Nos mesmos parâmetros do Projeto Cotton-4, há programa voltado para o desenvolvimento da rizicultura no Senegal. Naquele país, será instalada fazenda-modelo em que se replicarão experimentos com variedades brasileiras de arroz, a fim de adaptá-las às condições climáticas daquele país. Tal projeto se coaduna com os esforços do Brasil de aumentar a segurança alimentar e nutricional nos países em desenvolvimento, no marco da cooperação Sul-Sul.

A densidade da cooperação bilateral no setor agropecuário ensejou a abertura, em 2006, do Escritório da Embrapa na África, com sede em Acra, Gana. O escritório coordena os diversos projetos da Embrapa naquele continente, bem como o treinamento de técnicos africanos e a prestação de consultorias especializadas.

Na área de recursos humanos, destacam-se os centros de formação profissional estabelecidos com o apoio do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, e São Tomé e Príncipe. Financiados e coordenados pela

ABC, os centros oferecem cursos de capacitação de mão de obra em setores como construção civil, confecção e informática.

As áreas de educação e cultura são também privilegiadas na cooperação bilateral. Em São Tomé e Príncipe, há importantes projetos de alfabetização de jovens e adultos, de formação de professores e de apoio à produção de artesanato, o que permite não apenas a criação de fonte de renda, mas também a valorização da identidade nacional, contribuindo para o aumento da autoestima dos cidadãos santomenses. No Benin, a gestão de patrimônio material e imaterial é tema de projeto executado pelos ministérios da Cultura brasileiro e beninense, com o objetivo de formar profissionais em gestão, restauração de monumentos e turismo cultural.

No campo da saúde, a ABC mantém projetos em áreas como prevenção e tratamento de doenças tropicais, banco de leite humano para atendimento de recém-nascidos, tratamento da anemia falciforme e combate ao HIV/AIDS. A exemplo da representação da Embrapa na África, outra instituição de semelhante envergadura presente no continente é a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o mais destacado instituto de ciência e tecnologia em saúde da América Latina, vinculado ao Ministério da Saúde do Brasil.

A Fiocruz abriu escritório regional para a África, com sede na capital moçambicana, Maputo, com a finalidade de coordenar, acompanhar e avaliar os programas de cooperação entre a Fiocruz e os países africanos. Um dos mais relevantes é o que prevê a instalação de fábrica de medicamentos antirretrovirais em Moçambique.

Como se pode perceber, as ações brasileiras pautam-se pelo vínculo entre a agenda de desenvolvimento e a promoção dos direitos humanos, particularmente o direito à saúde, à educação e à alimentação. Outro importante item da agenda é a erradicação do trabalho infantil. Desde 2005, o Brasil atua nesse campo, com a mobilização de recursos para atividades de cooperação técnica com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) em Angola e em Moçambique. O Brasil comprometeu-se, ainda, a apoiar a OIT na tarefa de implementar a Agenda de Trabalho Decente em terceiros países.

O êxito dos programas bilaterais de cooperação técnica estimula iniciativas de cooperação triangular em associações que agregam, de um lado, as vantagens do Brasil como detentor de tecnologias melhor

adaptadas às realidades de países em desenvolvimento e, de outro, as vantagens dos países doadores tradicionais, dotados de mais recursos financeiros e maior capacidade logística. A triangulação só se efetiva, entretanto, se respeitados os parâmetros da cooperação prestada pelo Brasil, incluído o preceito da não ingerência em assuntos internos.

O Brasil tem expandido as iniciativas de cooperação trilateral nos países africanos de língua portuguesa, seja em parceria com países desenvolvidos, como Japão e Estados Unidos, ou com organismos internacionais, a exemplo da já mencionada OIT, do Fundo de População das Nações Unidas (FNUAP), do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) e do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA).

Em conjunto com o Japão, um dos mais importantes atores em projetos trilaterais, o Brasil almeja repetir, nas savanas do norte de Moçambique, o bem-sucedido Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer). Graças ao compartilhamento da experiência japonesa em técnicas de cultivo e de correção do solo, foi possível transformar o cerrado do Centro-Oeste do Brasil em celeiro de grãos. O mesmo deverá ser feito em Moçambique, para onde serão enviados técnicos da Embrapa, da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal (Emater-DF) e do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), que atuarão no Programa de Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical Africana.

Com o Japão, o Brasil desenvolve, ainda, parceria que contempla o treinamento de técnicos de terceiros países em instituições brasileiras de excelência, ligadas às áreas de agricultura, saúde, saneamento e planejamento urbano. Mais de dez cursos foram realizados em 2009, em benefício de países da África, das Américas Central e do Sul, além do Timor Leste.

A cooperação trilateral com os Estados Unidos ganhou impulso com a visita da Secretária de Estado norte-americana, Hillary Clinton, ao Brasil, em março de 2010. Na ocasião, definiu-se o marco legal da parceria, com a assinatura de memorando de entendimento sobre a implementação de atividades de cooperação técnica em terceiros países. O texto prevê que as ações de cooperação serão direcionadas primordialmente ao continente africano e ao Haiti, e deverão ser coordenadas com os governos dos países beneficiários.

Ao amparo do recém-assinado memorando, os Governos brasileiro e norte-americano trabalham em conjunto com o Ministério da Agricultura de Moçambique para o desenvolvimento, nos próximos quatro anos, de plataforma de inovação agropecuária, com o objetivo de proporcionar a Moçambique a obtenção da autossuficiência na produção de alimentos. O primeiro passo para que a plataforma se torne viável consiste no fortalecimento do Instituto de Investigação Agrária de Moçambique e no investimento em centros de pesquisa agropecuária.

No âmbito da parceria trilateral Brasil-Estados Unidos, estão em andamento programas em São Tomé e Príncipe, para a erradicação da malária, e na Guiné-Bissau, para a informatização do Legislativo guineense. Nesse país, o Brasil também tem projetos com a Noruega, para a capacitação de funcionários da administração pública.

A cooperação em terceiros países é realizada, ainda, por meio de iniciativas como o Fórum IBAS – composto por Índia, Brasil e África do Sul. Juntos, promovem não apenas a cooperação em setores como saúde, agricultura, defesa e tecnologia da informação, mas também o estreitamento de relações de comércio e de investimento e a concertação político-diplomática em foros multilaterais. Um exemplo marcante é a criação do G-20 na Organização Mundial do Comércio (OMC). Para a união do grupo, foi decisivo o alinhamento de posições entre Brasil, Índia e África do Sul.

O Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza é um dos instrumentos criados para aprofundar a cooperação. O fundo financia projetos, inspirados nas experiências bem-sucedidas dos países do IBAS, que contribuam para a solução de questões prioritárias de outros países em desenvolvimento. Simultaneamente, proporciona condições para que as Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDM) sejam cumpridas. Os projetos realizados no Haiti – coleta de resíduos sólidos – e na Guiné-Bissau – desenvolvimento da agricultura e da pecuária – renderam ao fundo o "Prêmio Parceria Sul-Sul para Aliança Sul-Sul" das Nações Unidas.

A cooperação entre países em desenvolvimento também alcança áreas de alta tecnologia, tradicionalmente associadas ao domínio das grandes potências. Exemplo emblemático é a cooperação aeroespacial que temos com a China, hoje nosso maior parceiro comercial. Na década de 1980, os dois países inauguraram o Programa Sino-Brasileiro de Satélites

de Recursos Terrestres (CBERS, na sigla em inglês), que resultou no desenvolvimento da família CBERS de satélites de sensoriamento remoto.

Os benefícios do programa, que permite a obtenção de dados e imagens a menor custo, não se restringem aos atores diretamente envolvidos, mas estendem-se a terceiros países. Há alguns anos, o Brasil compartilha, gratuitamente, imagens CBERS com vizinhos sul-americanos e planeja compartilhá-las com outros países da América Latina e do Caribe. Em novembro de 2008, lançou, em conjunto com a China, o projeto "CBERS for Africa", pelo qual serão cedidas imagens a todos os países daquele continente. As imagens terão aplicações em diversas áreas, como meio ambiente, prevenção de desastres naturais, agricultura e saúde pública.

Outra modalidade de cooperação Sul-Sul com países africanos é a que se realiza por meio de mecanismos multilaterais de integração entre regiões, nomeadamente a Cúpula América do Sul-África (ASA), lançada em 2006, em Abuja. Resultado de esforços empreendidos entre blocos de nações com fortes vínculos culturais e históricos, desejosos de adensar o relacionamento político e promover ações que contribuam para o desenvolvimento econômico e social de seus respectivos países, a Cúpula é integrada pelos 12 países sul-americanos e os 53 africanos, bem como pela União de Nações Sul-Americanas e a União Africana. Em setembro de 2009, reuniu-se pela segunda vez, em Isla Margarita, Venezuela.

No contexto dos mecanismos multilaterais, é fundamental fazer-se referência à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), à qual o Brasil confere elevado grau de prioridade. Em razão de ser integrada por cinco países da África, é natural que o Brasil atribua à organização tamanha relevância. Por meio da CPLP, é possível intensificar o diálogo com os países africanos de língua portuguesa (PALOPs), conhecer as suas reais necessidades e formular políticas que efetivamente contribuam para o seu desenvolvimento.

A CPLP abrange um universo de mais de 230 milhões de pessoas, espalhadas por quatro continentes e unidas pelo idioma comum. A afinidade cultural foi o ponto de partida para o estabelecimento da cooperação entre países marcados por nítidas assimetrias, mas que poderiam aproveitar um crucial elemento de integração, a língua

portuguesa, para promover o desenvolvimento e mitigar as desigualdades históricas.

O Brasil trabalhou firmemente para a configuração do grupo, que teve como embrião o Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP). O ILLP foi fruto de entendimentos mantidos na Reunião de Cúpula de Chefes de Estado dos Países de Língua Oficial Portuguesa, realizada em São Luís do Maranhão, em 1989. Desde então, o Brasil não poupa esforços para que a cooperação entre os países lusófonos seja plena, eficaz e duradoura.

O Brasil mantém vários projetos de cooperação no bojo da CPLP, particularmente nas áreas de saúde e de capacitação de recursos humanos. Esta ganhou reforço com a criação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), a ser instalada no município de Redenção, Ceará, no nordeste do Brasil. A universidade oferecerá cursos de formação de professores, desenvolvimento agrário, gestão e saúde pública, e terá, tanto no corpo docente como no corpo discente, representantes de todos os países da CPLP.

No campo da cooperação acadêmica, é digno de relevo, ainda, o programa de formação de diplomatas. Desde 2003, mais de dez bolsistas africanos de língua portuguesa estudaram no renomado Instituto Rio Branco, a academia diplomática brasileira. A prática intensifica a aproximação política entre os dois continentes, pois, desde cedo, estabelecem-se contatos diretos entre aqueles que estarão entre os responsáveis pela condução da política externa de seus respectivos países.

Outra área em que a cooperação se tem aprofundado é a eleitoral, na qual o Brasil tem muito a oferecer, em virtude de ter desenvolvido avançado sistema de votação eletrônica, modelo para outros países. Em 2009, técnicos e diplomatas brasileiros integraram as missões de observação eleitoral da CPLP a Guiné-Bissau e Moçambique, aporte significativo para o processo de fortalecimento institucional dessas nações.

Como visto, a cooperação brasileira na África caracteriza-se por grande variedade e dinamismo, fatores que devem ter contribuído para que o Presidente Lula fosse convidado a participar da XIII Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da União Africana, realizada em 2009, na Líbia, como convidado de honra. Para o Brasil, o convite revestiu-se de grande significado histórico e simbolizou o reconhecimento do elevado estágio do relacionamento bilateral.

Na abertura da Cúpula, cujo tema central foi a importância do investimento em agricultura para o crescimento econômico e a segurança alimentar, o Presidente Lula reiterou o compromisso de colaborar com a África na promoção de sua própria revolução verde. Como prova dessa disposição, propôs que o Brasil sediasse, no ano seguinte, reunião de Ministros da Agricultura de toda a África.

A proposta não era meramente retórica. Concretizou-se. No mês de maio de 2010, representantes dos setores ligados à agricultura no Brasil e no continente africano reuniram-se em Brasília, durante três dias, no "Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural". Da África, vieram 45 delegações e 39 Ministros e Vice-Ministros das pastas de agricultura e temas correlatos. O evento teve, ainda, a participação de altos representantes da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), do Programa Mundial de Alimentos (PNUMA), do Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), do Banco Africano para o Desenvolvimento e do Banco Mundial, entre outros organismos internacionais.

No encontro, o Brasil apresentou uma série de iniciativas que tornarão mais eficaz a cooperação técnica. Entre elas, estão a inauguração do Centro de Estudos Estratégicos da Embrapa em Agricultura Tropical, o estabelecimento de um centro brasileiro-africano de excelência em bioenergia e o oferecimento de um programa de capacitação de profissionais africanos apoiado pela ABC.

Concebido em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, a Embrapa e o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), o programa será realizado ao longo do segundo semestre de 2010 e o início de 2011, para mais de 300 técnicos. O objetivo é compartilhar o conhecimento que resultou no êxito do agronegócio brasileiro, baseado no tripé pesquisa, extensão rural e agricultura familiar.

Para garantir que os projetos de cooperação emanados do Diálogo tenham o devido acompanhamento, Brasil e África comprometeram-se a criar mecanismo de consulta permanente, consubstanciado em uma Comissão Mista encarregada de coordená-los e supervisioná-los.

Considerações finais

O Brasil orgulha-se do atual estágio de seu relacionamento com a África. Nas últimas décadas e, em especial, no Governo Lula, muito se avançou, e importantes foram os progressos alcançados. Isso não quer dizer, entretanto, que as possibilidades de cooperação se tenham esgotado, atingido o seu nível máximo. Ao contrário, o potencial é enorme, e deve ser explorado de maneira criativa, com a apresentação de soluções para problemas comuns, compartilhamento de experiências e, sobretudo, interação entre o que há de mais valioso tanto para o Brasil quanto para os países africanos: seus recursos humanos. Nessa aproximação, todos ganham.

Africa and International Trade: Selected Issues and Policy Perspectives

Xavier Carim[1]

Introduction

Africa remains marginalised in the global economy. This is reflected in the continent's declining share in world production and trade. Sub Saharan Africa (SSA) as a whole has a population of 819 million, 12.2% of the world population, but its economic activity is small, contributing only 1.7% to world production. This aggregate figure is fragmented among the 47 countries that make up SSA. Of the 47 countries that make up SSA, 34 are least developed countries. Indeed, the African continent has the largest number of LDCs of all regions: 34 out of a total of 39 LDCs are in Africa. In these countries, low average income levels and small populations combine to produce small domestic markets. In 2008, 12 SSA states had populations of less than two million while 19 had a gross domestic product (GDP) of less than US$5 billion, of which six had a GDP of less than US$1 billion.

By comparison, the Republic of Ireland, a small EU member state, had a GDP of US$ 281.8 billion, which is larger than that of the largest African economy, South Africa. If South African production is excluded,

[1] Deputy Director General, International Trade and Economic Development Division, Department of Trade and Industry, Republic of South Africa.

the combined GDP of the remainder of SSA comes to US$720 billion, which is 16% less than the GDP of the Netherlands, a mid-sized European economy. By comparison, again, India has a population of 1,140 million, larger than that of SSA's 819 million, while its GDP is 22% larger than that of SSA.

Not only are most SSA economies small and poor, but 15 are landlocked, raising transaction costs of trade. Small and underdeveloped economies confront serious difficulties in achieving sustainable, diversified development through strategies that focus on domestic and foreign markets. Many of the poorest SSA countries are trapped in a development "vicious circle": the predominance of subsistence production inhibits accumulation of savings; low savings mean low investment; low consumption further inhibits investment; and because investment is low, economic growth is stagnant. The end result is that African countries are left behind in a world economy characterised by the widening welfare gap between those developing countries that succeed economically and those that do not. This is clearly revealed in the growing gap in per capita income between African and other developing nations.

It is well known that the political geography of Africa was largely been determined by the political forces of colonialism. The borders of African countries were determined not by the development of a common nation but by the drawing up of borders by the colonial powers of Europe. The end result was a fragmented continent with national borders that have little relationship to ethnic and cultural homogeneity, or economic rationale. Politically, the foundation was laid for internal and external conflict, and small markets and being landlocked in many instances combined to limit development options. Fragmentation into many small economies can explain much of the poor African development performance and the costs inflicted on Africa's citizens. Fragmentation is associated with an uneven distribution of natural resources, the absence of scale economies in the production and delivery of goods and services and the impact of scale on the cost of public goods.

Despite this bleak picture, Africa remains richly endowed with natural resources. The recent commodity boom, which after the global economic crisis, appears to be regaining momentum particularly from the growing among the emerging economies in the South, offers renewed opportunities for Africa's developmental prospects. Growing interest by

traditional development partners as well as increased trade and investment from new emerging economies in the South has also given impetus to economic growth and development in Africa. Development prospects in Africa have brightened on the basis of continent-wide improvements in economic governance, macroeconomic policies, institution building and infrastructural upgrading that have gone hand in hand with widening peace and stability. Indeed, Africa is often referred to as the new investment frontier.

In addressing the question of Africa and International Trade, this paper is structured as follows. First, it outlines Africa's current trade profile and changes in the direction of Africa's trade. Second, it observes the under-reported but growing importance of regional markets for African development. Third, it briefly specifies the broad policy implications arising from the analysis by considering industrial and tariff policy, regional integration, and the need to promote South-South cooperation in future. Finally, the paper makes observations in key trade negotiations as they relate to Africa's development, notably the Doha Round of multilateral trade negotiations and Economic Partnership Agreement with the European Union.

Africa's Trade Profile

The essential story is that, by and large, Africa has not been able to overcome the constraints imposed by the nature of its insertion into the international division of labour – or global economy – enforced during colonialism. Africa continues to produce and export primary products in exchange for imports of higher value added, manufactured goods.

The share of Africa's total trade in the world since 1980s has remained largely stagnant at around 2-3 percent. This compares poorly with the performance of the Asian region, where the shares of world trade have doubled over the same period, reaching 27.8% in 2006. The World Bank estimates that Africa's decline in trade represents a loss equivalent to $70 billion annually.

The reasons for this poor performance are many, but the key lies in Africa's poor record in upgrading it industrial base. Africa has not overcome its role a supplier of mainly low value primary resource

and minerals. Between 2004 and 2006, 60% of Africa's export to the world was composed mainly of fuel with the remainder split between ores, metals and precious stones as well as primary commodities. Consequently, mining and related manufacturing sector increasingly dominated Sub Saharan Africa's (SSA) merchandise exports, going from 82% of the total in 2002 to 91% of the total in 2006.

The corollary was that, in the same period, about 70% of Africa's imports from the world were composed of high value manufactured goods. On average, therefore the top five exported products by Africa countries include palm oil, gold and diamonds, oil fuel, cocoa, timber and precious metals. The top five imported products are machinery and equipment, chemicals, petroleum products, scientific instruments and foodstuffs.

Poor world trade performance for Africa indicates forgone opportunities. It may also suggest, however, greater opportunity for trade growth and development in future. Indeed, Africa's trade with the world has been improving. For instance, from 2002 to 2006, the average annual growth rates of merchandise exports by sector from SSA however increased from proximately 5% for textiles and apparel to approximately 67% for energy related products. Overall, the average annual growth rate of exports was 38%. By comparison, the global merchandise exports increased by 22% annually over the same period (US International Trade Commission April 2008). Nevertheless, exports continue to be dominated by primary products.

Changing Direction of Trade

The destination of African exports tells a story of new dynamics in global trade. The developing South is now emerging as a significant destination for African exports. This is understandable in the context of structural changes underway in the global economy which has seen new emerging economies in the South, including China, India and Brazil, becoming increasingly important centres of global economic growth. Indeed, the growing demand for commodities in emerging markets explains much of the resurgence in Africa's trade.

Africa's total merchandise trade with non-Africa developing countries increased from $34 billion, in 1995, to $283 billion, in 2008. Despite the increase in overall exports, African exports to these countries continue

to be dominated by primary products, not higher value, manufactured good. While primary products accounted for 55% of Africa's exports to non African developing countries in 1995, their share rose to 75% in 2008 with fuel accounting for a large proportion of that trade.

Over the same period, the share of resource based manufactured in Africa's exports to non Africa developing countries fell from 27% to 15% and that of low, medium and high technology from 18% to 10%. Trade with the traditional developed countries on the other hand has also increased from $138 billion to $588 billion over the period of 1995-2008, again with a high concentration of primary products, particular fuel and mineral going to these countries.

Importance of Regional Integration

Regional integration is important for African development. In comparative terms, intra-African trade is only around 10% of total trade. This figure, however, hides important country variations. For most African countries, intra-African trade is considerably more important than the aggregate figures suggest. Indeed, a simple average of the share of intra-African trade in African countries' exports reveals that it is worth 21% of total exports, a figure that is over twice as large as the aggregate figure for Africa. This makes Africa by far the second most important export market for most African countries behind Europe. Seven African countries count Africa as their main export market and 25 count it as their second most important export market.

The reason for the discrepancy between this finding and the low aggregate figure is simple. Many of the big exporters in Africa trade little with other African countries. This is notably the case with oil-exporting countries. There are also many countries in the region that depend on intra-African trade to a much greater extent. Five African countries have exports to Africa that are larger than half of their total exports; while a further 14 countries export more than a quarter of their exports to Africa. So, contrary to the impression given by aggregate figures, Africa represents a significant export market for many African countries. More importantly, the structure of intra-African trade comprises a wider range of increasingly higher value added products. Indeed, this is the basis for

diversifying production beyond primary products to higher value added production.

It is also important to note that over three quarters of intra-African trade takes place within regional trading blocs. This indicates that the regional blocs represent important institutional arrangements that must be advanced for deepening and extending intra-African trade.

Policy Lessons

Development is a complex process. In the current global environment, characterised by intensifying competition, this challenge is becoming more formidable. Nevertheless, there are several core policy lessons that remain essential to promoting Africa's economic development. Trade policy must be designed to support these.

Industrial Policy

We need to strengthen efforts to develop Africa's productive capacities. To facilitate diversification beyond current reliance on traditional commodities, it is necessary to increase value-addition per capita. This, in turn, requires a stable and supportive macroeconomic and regulatory environment; appropriate skills development and education systems which are increasingly integrated with the needs of the industrial economy; sufficient, reliable and competitively priced traditional and modern infrastructure; and adequate support for various forms of technological effort within the economy.

African countries can only address the existing export pattern by transforming the structure of their economies. In this context, industrialization remains vital to African development. Manufacturing is more important as the main engine for modernizing and diversifying the region's economic base. Manufacturing however can only fulfill this role if it is competitive not just in export markets but, with liberalization, also at home. Manufacturing is the main avenue for applying new technologies to production and for raising technical and managerial capabilities. It is crucial to raising and diversifying exports, and moving the region from its continued dependence on low value-added and unstable primary products. It is necessary to create new skills, work attitudes and institutions.

And it can be the driver of growth and productivity in other activities: agriculture, information-based services, finance, construction, logistics and so on. The catalytic role of manufacturing is as relevant today to Africa as it has been to other regions in the past.

There is no 'quick fix' to develop industry – the process is slow and cumulative, and differs by industry and country. There is also no "one-size-fits-all" solution or approach to industrialisation. It is necessary to identify and act upon critical constraints and opportunities at both the cross-cutting and sectoral levels of the industrial economy. An ongoing consultative process between government, business and other stakeholders are essential to identify constraints and the necessary interventions to seize opportunities. Such an approach could be designed to through specific industrial sector strategies; alongside programmes for industrial financing; skills development for industrialisation; competition policy and regulation; government procurement to support industrial development; industrial upgrading through innovation and technology initiatives; strengthening industrial standards; and providing finance and support services to small enterprises.

At the heart of industrialization lies the need to improve industrial capabilities, the development of which call for more than better macromanagement, improved governance and a healthy investment climate. This needs a more precious resource than money – it needs skills, organisation, knowledge, effort and strong institutions. Efficient services are necessary for competitive manufacturing (especially in Africa where poor backbone infrastructure services are a major drag on export performance). As such, industrial policy needs to target both manufacturing and services particularly as the distinction between the two is increasingly blurred and arbitrary, given that services provide key inputs and linkages with manufacturing and agro-processing.

Tariff Policy

Many industrial policy instruments have either been outlawed or disciplined by GATT/WTO agreements. Tariffs remain among the few instruments of industrial policy available for developing countries to pursue industrialisation. In this context, we also need to learn the lesson that successful developing economies have adopted a strategic approach

to tariff policy. In most instances, this has been based on a clearly defined growth strategy that sets objectives for structural transformation based on advancing industrial development and promoting value-added exports. They have ensured that their tariff policy is informed by industrial policy and that where trade liberalisation is pursued, it is done gradually and selectively to support broader programmes aimed at industrial development.

By contrast, the many developing economies that embarked on rapid structural reform, including uniform and across-the-board liberalisation have tended to re-orient their industrial sector along static comparative advantage lines, except in those industries that were already mature and globally competitive. Hence, we need to approach tariff policy strategically, using clear evidence to raise or lower tariffs. As tariffs are a key instrument of industrial policy and because they have implications for capital accumulation, technology change, productivity growth and employment, changes to the tariff regime need to be carefully calibrated to the specificities of each sector and its production upgrading possibilities. These determinations should be conducted on the basis of case-by-case, detailed investigation and analysis without any *priori* presumption of the benefits or costs of maintaining either low or high tariffs.

Foreign Direct Investment

Attracting foreign direct investment is a vital element of the development strategy. What can constitute a developmental approach to FDI? FDI should not be seen as an end in itself. It is important to the extent that it would enable African countries to achieve their development objectives. It is clear that ultimately the most effective way to attract FDI is to have a dynamic and growing domestic private sector. To attract market-seeking or efficiency-seeking FDI, instead of resource-seeking FDI, it is necessary to create a growing and efficient domestic market coupled with a policy environment that is attractive to both domestic and foreign investors.

In this regard, the focus of African countries should not be on attracting FDI per se, but on creating linkages between FDI and the domestic economy and also directing it to sectors where it can catalyse domestic investment, create employment, spur regional integration and

boost productive capacity. The use of targeted incentives to encourage foreign investors to source inputs locally is one way to promote linkages between FDI and the domestic economy. The promotion of joint ventures between African and foreign firms could also facilitate the diffusion of knowledge to local entrepreneurs and contribute to structural transformation.

Regional Integration

It is also necessary to continue to advance regional integration to underpin national industrial strategies. Mainstream economic theory on regional integration broadly conceives deepening regional integration as a series of successive stages: Preferential Trade Area, Free Trade Area (WTO legal "substantially all" or literal), Customs Union, Common Market, Economic Union, and finally Political Union. Regional markets provide a basis for improving the competitiveness and are economically beneficial when "trade creation" is greater than "trade diversion".

It is proposed that the benefits of regional integration are realised when the new trade created by the integration process is greater than its trade diversion effects where more competitive third country imports are displaced by regional producers because of their tariff advantage. The point is also made that successful integration requires a degree of complementarity between economic structures of the constituent economies to create trade. The economic history of the European integration process has, at one level, followed this approach. The "ladder" approach to integration has also shaped the frameworks for regional integration in Africa. This is compounded by the difficulties associated with overlapping of membership in regional integration progammes in Africa. This situation requires urgent rationalisation.

In our view, this is not the most appropriate manner to conceive or structure regional integration initiatives in Africa because the structural pre-conditions inherent in the mainstream conception are absent in developing regions. In developing regions, the severity of structural impediments that give rise to weak productive capacity, undiversified production and export profiles, and dependence on primary product exports, requires an alternate approach to reversing low levels of intra-regional trade.

We need to advance a "developmental integration" agenda. The developmental integration approach argues that market integration through tariff liberalisation requires, and should be preceded by, cooperation and coordination programmes to address real economy constraints. The latter must create objective conditions for trade integration to be viable and sustainable. It also argues that success will likely depend on a high level of political cooperation at an early stage of the process. As such, it is necessary to combine trade integration with programmes of cross border infrastructure development and sectoral policy coordination, focused on regional industrial development and building industrial complementarities across regional value chains.

South-South Cooperation

Calls for enhancing South-South economic integration and cooperation go back to the mid-1960s and have been detailed in a great deal of political engagement and technical work, particularly in the context of the work done by UNCTAD, over many years. But beyond these traditional arguments, new developments in global trade suggest the need to pursue South-South cooperation and integration with more vigour. Recent analysis shows that over the last decade, developing countries share of international trade has grown dramatically, accounting for around 30% of world trade. Almost all of this growth has been in trade among countries of the South, with over 40% of developing country goods exports now destined for other developing countries. Further, such trade is increasing at an annual rate of 11% (nearly twice the growth rate of total world exports). South-South trade in services is also on the rise, offering substantial possibilities for developing countries to diversify their goods-dominated export structure. These processes are, of course uneven among developing countries, but the central point of the growing importance of the South in global trade is clearly evident.

New types of relations should allow us to share experiences, to deepen our understanding of each others' economies, to identify the opportunities that lie therein, and to build on our respective strengths. Improved competitiveness for firms from developing countries can be underpinned by cooperative arrangements in the critical areas of, amongst others, transport, communication and technology sharing for industrial

upgrading. Such arrangements also offer possibilities to attract FDI to each of our markets, and to pool human, institutional, technological and infrastructural resources.

As building economic relations with the South will need to support national industrial development objectives, we need to consider how best to construct trade agreements. Free trade agreements between countries of the south and north, unless properly constructed, will tend to lock developing countries into lower value added production and export. South-South agreements offer the opportunity for a more diversified and value added exports basket that allows us to develop new competitive possibilities particularly with respect to intra-industry trade. This is particularly important for Africa as our export profile, even to countries of the South, continues to be dominated by low value added commodities that would be unsustainable in the longer run. Future trade relations should be structured to support industrial development and upgrading in Africa.

We need to be mindful that our development processes are at times fragile and, against the background of widespread poverty, unemployment and a host of other development problems, it can be difficult to open markets if it places pressure on domestic production or exacerbates unemployment. It is therefore important that we structure our trade agreements to foster complementarities in our industrial, agricultural and service sectors, and to avoid opening ourselves up to destructive competition. In this respect, preferential trade agreements that allow for a more strategic integration process may be the preferred route. Of course, building cooperative relations with the South should be seen as a complement rather than substitute to relations with traditional partners.

The Doha Round

An early conclusion of the current round of the Doha negotiations, consistent with the mandate agreed in Doha, would deliver the best overall context for the development prospects of African countries. More open and undistorted international trade would make a positive contribution to global economic growth, creating an environment in which African economies may diversify exports by destination and in higher value production. Correcting the profound imbalances in agricultural trade

is a central element of this objective but it also requires expanding real market access for industrial products of export interest to developing countries. Differential treatment in favour of developing countries must underpin the negotiations and be operationalised.

For those African economies that face adjustment costs, assistance must be provided to advance processes of diversification and enhance competitiveness in order to take advantage of new trade opportunities. We must also cushion the short run costs involved in the reform process. Packages for contingency support and grant aid programmes need to be strengthened to deal with foreign currency earning adjustments and revenue loss arising from the erosion of preferences that will occur as a result of the Doha Round and regional arrangements. Such "compensation" should be designed to encourage sustainable diversification and to cushion any negative socio-economic effects of the reform process. Moreover, preferences need to be improved to make them meaningful. This could include deepening preferences, where feasible, to retain the margin over MFN rates.

The Doha negotiations should fast track the elimination of tariff peaks and escalation in developed country markets on products of export interest to African countries. Similarly, fast tracking the elimination of export subsidies and trade-distorting domestic support particularly on agricultural products of export interest to developing countries would deliver early benefits. An early harvest on cotton – critical to a number of economies on this continent – is essential. Further, developed countries should cease efforts to exempt "sensitive" agricultural products from tariff liberalization where these distort trade and undermine the ability of African farmers to export or sell into the domestic market.

It is also important that industrial economies implement the promise to provide non-reciprocal duty free and quota free access for all products from least developed countries. This together with targeted assistance to realize the opportunities created by enhanced market access will go a long way to ensuring that poorer countries benefit from the round. Improving exports of African services into developed country markets could be advanced by enhanced access for temporary movement of African workers and outsourcing activities which can dwarf benefits from openings in traditional sectors.

At the same time, a mechanism should be established in the WTO that provides African countries with "flexibility" not to implement specific rules, if the rationale is properly motivated. This should be understood as operationalising the principle of special and differential treatment, and targeted capacity building should assist to meeting the obligation. As a corolloary to this, it will be important to review and revise WTO agreements from a development perspective.

Expanded trade capacity to more effectively address supply constraints is also required. The so-called "aid for trade programme" which spans trade capacity building, enhancing competitiveness as well as action in importing countries to both assist African exports penetrate markets and to raise the returns accruing to Africa should be pursued. It should extend to establishing appropriate regulations, enhancing industrial and technological capability, product and export diversification, and infrastructure development etc. Specific action is needed in the area of product standards, both technical product regulations and sanitary and phytosanitary measures. All of these would complement actions already underway in Africa.

It will also be necessary to secure and long-term finance for capacity building. Finally, it is important hat we continue to pursue policy coherence among the multilateral and bilateral donor community with improved coordination at the implementation level, and donors should desist from employing non-trade conditions to qualify for assistance.

The Economic Partnership Agreement (EPA)

It is no longer possible to discuss regional integration in Africa without reference to the EPAs. The emerging outcomes of the EPA pose serious challenges to the continent's efforts to promote economic development, regional integration and trade diversification. The EPAs contain provisions that would reduce policy space to use tariffs or export taxes to pursue industrialization. Other provisions would limit the ability to promote food security, infant industry, and rural development programmes. Through the so called 'more favoured nation' clause, the EPA would limit the ability of African countries to pursue trade agreements with other industrial countries as well as emerging markets in the South such China, India or Brazil.

The EPAs also pose serious challenges to ongoing efforts to advance regional integration. In Southern Africa, for example, SADC members have found themselves in no less than five separate EPA negotiating configurations with the EU. Each has negotiated market access arrangements for EU goods that vary considerably from one another. This will complicate – and could even foreclose – efforts to foster regional integration. The separate arrangements also create the basis for new trade policy divisions in the region as they provide market opening obligations and commitments to the EU before the region has had time to build its own regional markets and rules in such new areas as services, investment, competition, and procurement.

Recently, a willingness by the EC to examine these issues has been detected. To fully address the concerns raised will require the professed objectives to promote development and regional integration not just in broad declaratory statements, but in the detailed outcomes of negotiating processes.

Conclusion

Economic structures imposed during the colonial era continue to shape Africa's insertion into the global economy. The creation of small, fragmented markets, with narrow production and export bases have posed profound challenges to achieving sustainable development in Africa. However, Africa remains rich in natural resources and this continues to form the basis for advancing Africa's economic growth and development.

To use current commodity price boom for a longer term sustainable development, however, Africa will need to learn from the lessons of the past. We continue to require macroeconomic stability, fiscal discipline and a policy reform programme that strengthens economic governance. These are essential requisites to diversify and upgrade Africa's industrial and economic base which, in turn, is necessary produce and export products of higher value addition that is essential for sustainable economic development. A key component of this broad strategy should be the adoption of a strategic and developmental approach to future tariff reform. Building the productive base should also be accompanied by programmes of infrastructural development.

The recent global economic downturn amply demonstrated the importance of pursuing regional integration in Africa. In pursuing this objective, it is necessary to focus on addressing real economy constraints in a manner that combines market integration with cross border infrastructural development and policy coordination. Regional markets already provide a basis for diversifying national production away from the over reliance on primary goods.

The global economic crisis has given greater impetus to structural changes in the global economy that has seen the steady rise of new emerging markets among countries of the South. These economies are the new sources of global economic growth, and will be so for many years to come. Africa will need to build complementary and cooperative relations with these new sources of trade and investment growth in the coming years. The current pattern of trade, however important for Africa, in where Africa continues to export primary goods is unsustainable in the long run. Over time, a more balanced exchange of goods and services trade and investment will be necessary for sustaining the relationship. There is good evidence that Africa's partners realize this necessity and we are seeing increased evidence that partners are increasingly willing to encourage investment in productive and infrastructure in Africa. This portends well for Africa's development prospects in future.

In considering Africa's negotiating positions in the Doha Round and the EPAs, Africa's objective must be to enhance access to global markets in a manner that does not unduly reduce Africa's policy space to pursue its economic development objectives. Indeed, to be sustainable, Africa's integration into the global economy must nurture and sustain the diversification and industrialization of Africa's economic base.

References

Colin McCarthy 2010 "Reconsidering regional integration in sub-Saharan Africa" in Supporting Regional Integration in Southern and Eastern Africa.Trade Law Centre for Southern Africa, Stellenbosch.

DTI 2010 South Africa's Trade Policy and Strategy Framework. Department of Trade and Industry, Pretoria.

UNCTAD 2010 Economic Development in Africa: South-South Cooperation; New Forms of Development Partnership, United Nations, Geneva.

UNCTAD 2009 Economic Development in Africa: Strengthening Regional Integration for Africa's Development, United Nations, Geneva.

UNCTAD 2008 Economic Development in Africa: Export Performance Following Trade Liberalisation, United Nations, Geneva.

Formato	*15,5 x 22,5 cm*
Mancha gráfica	*12 x 18,3cm*
Papel	*pólen soft 80g (miolo), duo design 250g (capa)*
Fontes	*Times New Roman 17/20,4 (títulos),*
	12/14 (textos)

Fundação Alexandre de Gusmão
Esplanada dos Ministérios, Bloco H,
Anexo II, Térreo
CEP: 70170-900 - Brasília - DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

ISBN 85-7631-296-4

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
www.funag.gov.br