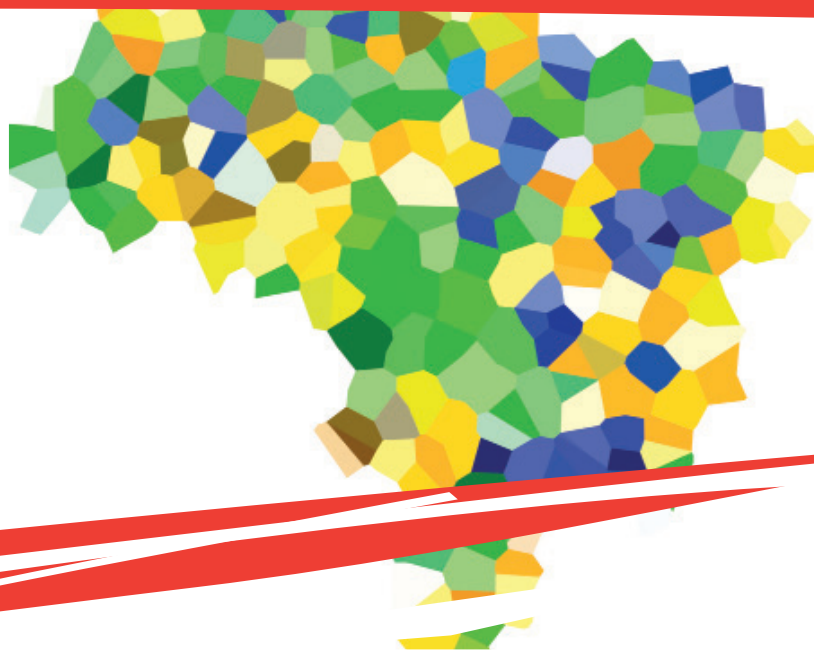




REVISTA DE ESTUDIOS BRASILEÑOS

VOLUMEN 4 NÚMERO 6
PRIMER SEMESTRE 2017



EDITORIAL

PRESENTACIÓN DE LOS DIRECTORES

José Manuel Santos Pérez
Rubens Beçak

SECCIÓN GENERAL

BRASIL-MOÇAMBIQUE: UM ESTUDO COMPARATIVO SOBRE O ESTABELECIMENTO DAS CIÊNCIAS SOCIAIS

Pedro Uetela

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: O QUE PENSAM JOVENS ATIVISTAS POLÍTICOS BRASILEIROS?

Diógenes Pinheiro - Luiz Carlos Gil Esteves - Miguel Farah Neto

SOBRE A RECEPÇÃO DA ESCRITA DE MACHADO EM MISSA DO GALO

Maria Antonieta Jordão de Oliveira Borba

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL: MAPEAMENTO DO DEBATE E APONTAMENTOS PARA UMA NOVA AGENDA DE PESQUISA

Vinícius Silva Alves - Denise Paiva

¿SI SE VENDE MÁS, SE CUMPLE MENOS? BRASIL ENTRE LA REGLAMENTACIÓN INTERNACIONAL Y LA EXPANSIÓN DE SU INDUSTRIA DE DEFENSA

Flavia de Ávila - Cristiano Armando Diniz Guerra Silvestre

LA MOVILIDAD ACADÉMICA ENTRE ESPAÑA Y BRASIL. TRAYECTORIA Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Álvaro Martínez-Cachero Laseca

ANÁLISE DA LITERATURA EXPLICATIVA SOBRE O PROCESSO CONTEMPORÂNEO DA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL

Adilar Antonio Cigolini

ESPECIFICIDADES E CONTROVÉRSIAS DO SISTEMA ESTATÍSTICO BRASILEIRO

Sidneia Reis Cardoso

DOSSIER

UNA APROXIMACIÓN AL CONOCIMIENTO DEL TERRITORIO BRASILEÑO Y A SUS RELACIONES CON ESPAÑA

Valentín Cabero Diéguez

PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD CULTURAL Y NATURAL EN ESPAÑA Y BRASIL

María Isabel Martín Jiménez

CONSERVAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL: UMA REVISÃO CRÍTICA DE SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO

Wagner Costa Ribeiro - Carolina Gamba

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS RELAÇÕES COMERCIAIS BRASIL E ESPANHA

Carlos José Espíndola - Aloysio Marthins de Araujo Junior

LA INVERSIÓN EXTERIOR DIRECTA DE ESPAÑA EN BRASIL 1996 - 2015

José Luis Alonso Santos - Auro Aparecido Mendes - Silvia Aparecida Guarnieri Ortigoza

ENTREVISTA

GEORGE GURGEL DE OLIVEIRA

Valentín Cabero Diéguez

RESEÑA

MACHADO DE ASSIS: BIBLIOTECA VIVA Y ACTUALIZADA DE LA CULTURA OCCIDENTAL

Antonio Maura

UNA NUEVA VISIÓN DE SALVADOR DE BAHÍA EN EL PERIODO COLONIAL: LA CIUDAD DESDE UNA PERSPECTIVA ATLÁNTICA

Irene Mª Vicente Martín



UNIVERSIDAD
DE SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL



uni>ersia

EQUIPO DE TRABAJO

COMITÉ DE DIRECCIÓN

José Manuel Santos Pérez (USAL)
Ciencias Humanas

Rubens Beçak (USP)
Ciencias Sociales y Jurídicas

CONSEJO CONSULTIVO

Profa. Dra. Ana Maria Machado
Escritora y miembro de la Academia Brasileira de Letras (ABL, Río de Janeiro, Brasil)

Prof. Dr. Arno Wehling
Presidente del Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB, Río de Janeiro, Brasil)

Prof. Dr. Carlos Guilherme Mota
Catedrático de Historia de la Universidade Mackenzie (São Paulo, Brasil). Profesor Emérito de la Universidade de São Paulo (USP, São Paulo, Brasil)

Prof. Dr. Celso Lafer
Profesor titular de Filosofía del Derecho de la Universidade de São Paulo (USP). Presidente de la Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP, São Paulo, Brasil)

Prof. Dr. Dalmo de Abreu Dallari
Profesor emérito de la Universidade de São Paulo (USP, São Paulo, Brasil)

Prof. Dr. David Treece
Profesor titular de Portugués y miembro del King's Brazil Institute del King's College of London (KCL, Londres, R.U.)

Prof. Dr. Fernando Henrique Cardoso
Sociólogo. Profesor emérito de la Universidade de São Paulo (USP, São Paulo, Brasil). Expresidente de Brasil

Prof. Dr. Ignacio Berdugo Gómez de la Torre
Catedrático de Derecho Penal y director del Centro de Estudios Brasileños (CEB) de la Universidad de Salamanca (USAL, Salamanca, España)

Prof. Dr. Jacques Marcovitch
Profesor titular de Administración de la Universidade de São Paulo (USP, São Paulo, Brasil)

Prof. Dr. João Grandino Rodas
Profesor titular de Derecho Internacional de la Universidade de São Paulo (USP, São Paulo, Brasil)

Profa. Dra. Linda Newson
Directora del Institute of Latin American Studies (ILAS) de la University of London (Londres, R.U.)

Prof. Dr. Luiz Felipe de Alencastro
Catedrático de Historia de la Escuela de Economía de la Fundação Getúlio Vargas (FGV, São Paulo, Brasil)

Dra. Nélida Piñon
Escritora y miembro de la Academia Brasileira de Letras (ABL, Río de Janeiro, Brasil)

Prof. Dr. Pedro Dallari
Director del Instituto de Relações Internacionais (IRI) y miembro del Centro Ibero-Americano de Estudos (CIBA) de la Universidade de São Paulo (USP, São Paulo, Brasil)

Prof. Dr. Sérgio Adorno
Profesor titular de Sociología y decano de la Faculdade de Filosofia, Letras y Ciências Humanas de la Universidade de São Paulo (USP, São Paulo, Brasil)

Prof. Dr. Timothy Power
Catedrático y director del Brazilian Studies Program y académico del Latin American Centre (LAC) de la University of Oxford (Oxford, R. U.)

Prof. Dr. José Esteves Pereira
Catedrático de Filosofía de la Universidade Nova de Lisboa (Portugal)

CONSEJO EDITORIAL

Prof. Dr. Alberto Dibbern

Expresidente de Universidad Nacional de la Plata (UNLP) y exsecretario de Políticas Universitarias de Argentina. Área: Políticas educacionales

Prof. Dra. Ana Paula Megiani

Profesora titular de Historia en la Cátedra Jaime Cortesão, Faculdade de Filosofia, Letras y Ciências Humanas (USP). Área: Historia

Prof. Dr. Anthony Wynne Pereira

Director del King's Brazil Institut (KCL). Áreas: Ciencia Política y Política internacional

Prof. Dr. Bruno Ayllón

Investigador del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Área: Ciencia Política

Profa. Dra. Carmen Villarino

Profesora titular de Filologías Gallega y Portuguesa de la Universidad de Santiago de Compostela (USC). Área: Literatura

Prof. Dr. Fernando de Almeida Menezes

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidade de São Paulo (USP). Área: Derecho

Prof. Dr. George F. Cabral de Souza

Profesor titular de Historia de la Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Área: Historia

Prof. Dr. Gilberto Bercovici

Profesor titular de Derecho Económico y Economía Política de la Universidade de São Paulo (USP). Áreas: Derecho y Economía Política

Prof. Dr. Giuseppe Tosi

Profesor de Filosofía y coordinador del Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas de la Universidade Federal de Paraíba (UFPB). Áreas: Filosofía e Ciencia Política

Prof. Dr. Itzcoatl Tonatiuh Bravo Padilla

Catedrático de Economía y rector de la Universidad de Guadalajara (U de G). Área: Economía

Prof. Dr. José Joaquín Brunner

Catedrático de la Universidad Diego Portales (UDP). Áreas: Política y Sociología de la Educación

Prof. Dr. Juarez Estevam Xavier Tavares

Profesor titular de Derecho Penal de la Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Área: Derecho y Filosofía

Prof. Dra. Kalina Vanderlei Silva

Profesora titular de Historia de la Universidade de Pernambuco (UPE). Área: Historia

Prof. Dr. Manuel Alcántara

Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca (USAL) y decano de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-España). Área: Ciencia Política

Profa. Dra. M^a Arminda do Nascimento Arruda

Profesora titular de Sociología y vicerrectora de Cultura y Extensión de la Universidade de São Paulo (USP). Área: Sociología

Prof. Dra. Monica Herman Caggiano

Profesora asociada de Derecho y presidente del Comité de Pós-Graduação de la Faculdade de Direito de la Universidade de São Paulo (USP). Áreas: Derecho, Política y Educación

Prof. Dr. Pedro Cardim

Catedrático de Historia de la Universidade Nova de Lisboa (UNL). Área: Historia

CONTACTO:

Elisa Tavares Duarte
Centro de Estudios Brasileños
Universidad de Salamanca (USAL) - España

reb@usal.es

Dirección de Arte: M^a José Alcalá-Zamora y Rivera

Universia. Avda. de Cantabria, s/n - 28660. Boadilla del Monte. Madrid, España. www.universia.net.

Edición: Elisa Tavares Duarte

Centro de Estudios Brasileños. Plaza de San Benito, 1 - 37002. Salamanca, España. www.cebusal.es

uni>ersia

© PORTAL UNIVERSIA, S.A., Madrid 2014. Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, distribuida, comunicada públicamente o utilizada con fines comerciales, ni en todo ni en parte, modificada, alterada o almacenada en ninguna forma ni por ningún medio, sin la previa autorización por escrito de la sociedad Portal Universia, S.A. Ciudad Grupo Santander. Avda. de Cantabria, s/n - 28660. Boadilla del Monte. Madrid, España. www.universia.net

SUMARIO VOLUMEN 4 NÚMERO 6

[7-11] EDITORIAL

[8] PRESENTACIÓN DE LOS DIRECTORES

José Manuel Santos Pérez
Rubens Beçak

agenda de investigación
Coalitional presidentialism in Brazil: mapping the debate and directions to a new research agenda

Vinícius Silva Alves - Denise Paiva

[12-122] SECCIÓN GENERAL

[13] BRASIL-MOÇAMBIQUE: UM ESTUDO COMPARATIVO SOBRE O ESTABELECIMENTO DAS CIÊNCIAS SOCIAIS

Brasil-Mozambique: Un estudio comparado del establecimiento de las Ciencias Sociales
Brazil-Mozambique: A Comparative Study about the Establishment of Social Sciences
Pedro Uetela

[27] POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: O QUE PENSAM JOVENS ATIVISTAS POLÍTICOS BRASILEIROS?

Políticas públicas de educación: ¿qué piensan los jóvenes activistas políticos brasileños?
Public education policies: what young Brazilian social activists think?
Diógenes Pinheiro - Luiz Carlos Gil Esteves - Miguel Farah Neto

[40] SOBRE A RECEPÇÃO DA ESCRITA DE MACHADO EM *MISSA DO GALO*

Sobre la recepción de la escritura de Machado en *Missa do Galo*
About the reception of Machado's writing in *Missa do Galo*
Maria Antonieta Jordão de Oliveira Borba

[50] PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL: MAPEAMENTO DO DEBATE E APONTAMENTOS PARA UMA NOVA AGENDA DE PESQUISA

Presidencialismo de coalición en Brasil: el estado del debate y apuntes para una nueva

[64] ¿SI SE VENDE MÁS, SE CUMPLE MENOS? BRASIL ENTRE LA REGLAMENTACIÓN INTERNACIONAL Y LA EXPANSIÓN DE SU INDUSTRIA DE DEFENSA

Se vende mais, cumpre-se menos? Brasil entre a regulamentação internacional e a sua indústria de Defesa
If it sells more, it accomplish less? Brazil between international regulations and the expansion of its defense industry
Flavia de Ávila - Cristiano Armando Diniz Guerra Silvestre

[82] LA MOVILIDAD ACADÉMICA ENTRE ESPAÑA Y BRASIL. TRAYECTORIA Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

A mobilidade acadêmica entre a Espanha e o Brasil. Trajetória e perspectivas de futuro
Academic mobility between Spain and Brazil. Path and future perspectives
Álvaro Martínez-Cachero Laseca

[95] ANÁLISE DA LITERATURA EXPLICATIVA SOBRE O PROCESSO CONTEMPORÂNEO DA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL

Análisis de la literatura explicativa sobre el proceso contemporáneo de creación de los municipios en Brasil
Explanatory literature analysis about the contemporary process of Brazilian cities creation
Adilar Antonio Cigolini

[108] ESPECIFICIDADES E CONTROVÉRSIAS DO SISTEMA ESTATÍSTICO BRASILEIRO

Singularidades y controversias del sistema estadístico brasileiro
Specificities and controversies of the Brazilian statistical system
Sidneia Reis Cardoso

[123-190] **DOSSIER**

[124] **UNA APROXIMACIÓN AL CONOCIMIENTO DEL TERRITORIO BRASILEÑO Y A SUS RELACIONES CON ESPAÑA**

Uma aproximação ao conhecimento sobre o território brasileiro e sobre suas relações com a Espanha

An approach to the knowledge of the Brazilian territory and its relations with Spain

Valentín Cabero Diéguez

[127] **PATRIMONIO DE LA HUMANIDAD CULTURAL Y NATURAL EN ESPAÑA Y BRASIL**

Patrimônio Cultural e Natural da Humanidade na Espanha e no Brasil
World Cultural and Natural Heritage in Spain and Brazil

María Isabel Martín Jiménez

[146] **CONSERVAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL: UMA REVISÃO CRÍTICA DE SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO**

Conservación ambiental en Brasil: una revisión crítica de su institucionalización
Environmental conservation in Brazil: a critical review of its institutionalization

Wagner Costa Ribeiro - Carolina Gamba

[161] **BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS RELAÇÕES COMERCIAIS BRASIL E ESPANHA**

Breves consideraciones sobre las relaciones comerciales entre Brasil y España
Brief observations on trade relations Brazil and Spain

Carlos José Espíndola - Aloysio Marthins de Araujo Junior

[176] **LA INVERSIÓN EXTERIOR DIRECTA DE ESPAÑA EN BRASIL 1996 - 2015**

O investimento exterior direto da Espanha no Brasil 1996 – 2015

Spanish direct foreign investment in Brazil 1996-2015

José Luis Alonso Santos - Auro Aparecido Mendes - Silvia Aparecida Guarnieri Ortigoza

[191-204] **ENTREVISTA**

[192] **GEORGE GURGEL DE OLIVEIRA**

Valentín Cabero Diéguez

[205-212] **RESEÑA**

[206] **MACHADO DE ASSIS: BIBLIOTECA VIVA Y ACTUALIZADA DE LA CULTURA OCCIDENTAL**

Machado de Assis: biblioteca viva e actualizada da cultura ocidental
Machado de Assis: library life of western culture

Antonio Maura

[209] **UNA NUEVA VISIÓN DE SALVADOR DE BAHÍA EN EL PERIODO COLONIAL: LA CIUDAD DESDE UNA PERSPECTIVA ATLÁNTICA**

Uma nova visão de Salvador da Bahia no período colonial: a cidade desde uma perspectiva atlântica

A new view of Salvador da Bahia during the colonial period: the city from an Atlantic perspective

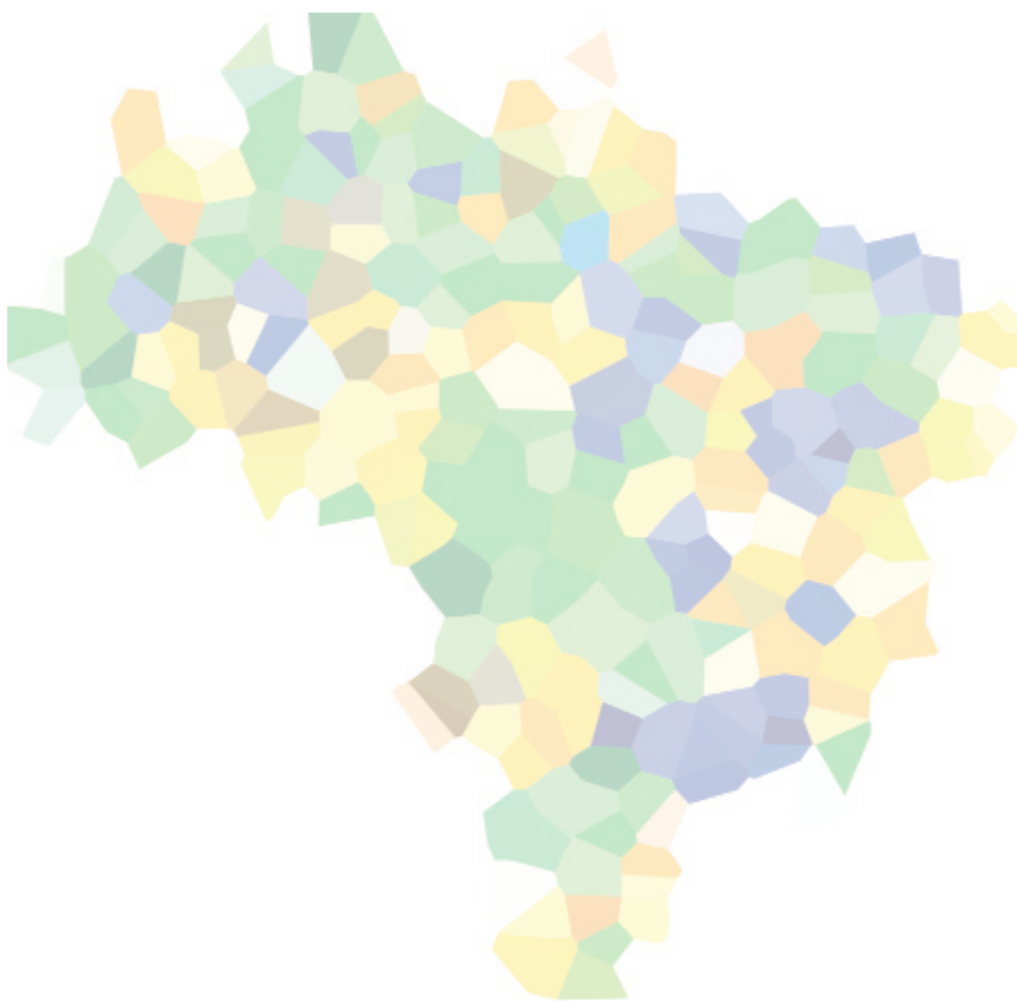
Irene M^a Vicente Martín

EDITORIAL

Presentación de los Directores

JOSÉ MANUEL SANTOS PÉREZ

RUBENS BEÇAK



PRESENTACIÓN

En una carta escrita en Valladolid el 12 de noviembre de 1605, dirigida al virrey de Portugal, el rey Felipe III (Felipe II de Portugal) comentaba sobre la situación de la explotación del palo brasil en las costas de la colonia portuguesa en América y le decía lo siguiente:

e tambem ordenareis aos ditos conselhos traten logo do meio que haverá para as matas que servem aos engenhos de asucar nao irem em tanta deminuiçao¹.

La cita muestra la preocupación que tenían los hombres de la época por el rápido proceso de deforestación que estaba ocurriendo en las regiones costeras del *Estado do Brasil*, debido tanto a la sobreexplotación de la madera tintórea como a la voracidad en el consumo de leña de los ingenios de azúcar.

510 años después, el 5 de noviembre de 2015, se produjo en el municipio de Mariana, estado de Minas Gerais, la mayor catástrofe medioambiental de la historia reciente de Brasil. Dos represas que contenían agua con desechos de la minería de hierro de la región, reventaron y anegaron una enorme superficie del sur del estado, provocando un tsunami de 62 millones de metros cúbicos de aguas contaminadas con metales pesados que llegó al Río Doce y al Atlántico en los días siguientes. Aunque la empresa minera Vale (originalmente llamada Companhia Vale do Rio Doce, CVRD) anunció un programa de recuperación de más de 250 millones de euros, los ambientalistas y las poblaciones ribereñas piensan que el Río Doce es irrecuperable y que todo su ecosistema ha muerto.

Entre estos dos momentos extremos en la Historia de Brasil podemos situar el relato del gran problema medioambiental al que se enfrenta el país. Desde la destrucción del bosque original (la Mata Atlântica) hasta la deforestación, según algunos cálculos, de más de un quinto de la superficie de la selva virgen del Amazonas, el territorio ocupado por Brasil ha sufrido una enorme transformación desde la ocupación europea en el siglo XVI. Si bien la Constitución del 1988 protege y ampara la riqueza ecológica aún existente en el país, y a pesar de los exitosos programas de sustitución de combustibles fósiles, como el PROALCOOL (el mayor del mundo en su género), y de la declaración de extensas regiones como reservas naturales (algunas de ellas declaradas Reservas de la Biosfera por la UNESCO), Brasil se enfrenta a un enorme desafío en los próximos años: cómo realizar un crecimiento económico sostenible y compatible con la preservación de su enorme riqueza natural.

Uno de los mayores expertos en la cuestión del desarrollo sostenible, el profesor George Gurgel, de la Universidad Federal de Bahía, nos ofrece en este número 6 un lúcido y apasionado análisis de la cuestión medioambiental de Brasil en una entrevista realizada en el Centro de Estudios Brasileños por Valentín Cabero, Catedrático de Geografía de la Universidad de Salamanca. El profesor Gurgel desgrana en sus respuestas un panorama amplio, que recorre los últimos 40 años de políticas medioambientalistas, desde la Conferencia de Estocolmo de 1972 hasta la de Cumbre del Clima de París de 2016, pasando por las reuniones de Río 92 y Río + 20 en 2012 en las que el profesor Gurgel participó de forma activa. Conocedor como pocos de la realidad del desarrollo sostenible en Brasil, el profesor bahiano analiza de forma pormenorizada los graves problemas con los que se encuentra su país a la hora de abordar el desafío ecológico.

El profesor Cabero, además, coordina y presenta un dossier titulado “Una aproximación al conocimiento del territorio brasileño y a sus relaciones con España” en el que geógrafos españoles y brasileños desarrollan distintos aspectos de la realidad geográfica de Brasil,

tales como la legislación medioambiental, la comparación entre las zonas de preservación ambiental de España y Brasil, o las inversiones económicas de empresas españolas en el país sudamericano. Como destaca Valentín Cabero en la presentación, el conocimiento geográfico de Brasil ha supuesto un gran desafío tanto para los estudiosos locales como para los foráneos. La huella que dejó Milton Santos, con sus brillantes estudios sobre la diversidad regional del enorme país, es recordada en el dossier, que de alguna manera vuelve a abordar los grandes temas del rompecabezas. Al abordar la temática desde una perspectiva comparada hispano-brasileña, este conjunto de artículos supone una novedosa aportación para un tema que sigue suponiendo un reto por su constante transformación y por la dificultad que entraña la búsqueda de soluciones.

La Revista de Estudios Brasileños, de esta forma, contribuye en su número 6 al gran debate que se produce a escala global, y de manera más concreta en Brasil, sobre el reto medioambiental que la humanidad tiene planteado y cuya resolución será vital para un desarrollo estable y duradero en los próximos años.

El número 6 publica también en su "Sección General" textos de temáticas variadas que van desde la movilidad académica entre España y Brasil en los últimos años, las especificidades del sistema estadístico brasileño, el presidencialismo de coalición o las políticas públicas de educación en la visión de jóvenes activistas políticos.

La Revista de Estudios Brasileños alcanza así plena madurez, siendo ya la publicación periódica más importante para el estudio de Brasil en España, tanto por su variedad temática como por la calidad de las contribuciones.

NOTAS

1 Archivo General de Simancas, AGS, Secretarías Provinciales, libro 1492, fol. 75 r. El rey al virrey de Portugal, Valladolid, 12 de noviembre de 1605.

DIRECTORES

José Manuel Santos Pérez

Universidad de Salamanca
Director de Ciencias Humanas

Rubens Beçak

Universidad de São Paulo
Director de Ciencias Sociales

APRESENTAÇÃO

Em uma carta escrita em Valladolid, em 12 de novembro de 1605, dirigida ao vice-rei de Portugal, o rei Felipe III (Felipe II de Portugal) comentava sobre a situação da exploração do pau brasil nas costas da colônia portuguesa na América e dizia o seguinte:

e tambien ordenareis aos ditos conselhos traten logo do meio que habera para as matas que servem aos engenhos de asucar nao irem em tanta deminuição¹.

A citação mostra a preocupação que os homens da época tinham com o rápido processo de deflorestação que estava acontecendo nas regiões costeiras do *Estado do Brasil*, devido tanto à sobreexploração da madeira tintória, como à voracidade no consumo de lenha dos engenhos de açúcar.

510 anos depois, em 5 de novembro de 2015, ocorreu no município de Mariana, no estado de Minas Gerais, a maior catástrofe meio ambiental da história recente do Brasil. Duas represas que continham água com rejeitos da mineração de ferro da região, se romperam e inundaram uma enorme superfície do sul do estado, provocando um tsunami de 62 milhões de metros cúbicos de águas contaminadas com metais pesados, que chegou ao Rio Doce e ao Atlântico nos dias seguintes. Mesmo que a empresa mineração Vale (originalmente chamada Companhia Vale do Rio Doce, CVRD) anunciou um programa de recuperação de mais de 250 milhões de euros, os ambientalistas e as populações ribeirinhas pensam que o Rio Doce é irreversível e que todo o seu ecossistema morreu.

Entre esses dois momentos extremos na História do Brasil podemos situar o relato do grande problema meio ambiental que o país enfrenta. Da destruição do bosque original (a Mata Atlântica) até a deflorestação, segundo alguns cálculos, de mais de um quinto da superfície da selva virgem do Amazonas, o território ocupado pelo Brasil sofreu uma enorme transformação desde a ocupação europeia no século XVI. É certo que a Constituição de 1988 protege e ampara a riqueza ecológica que ainda existe no país, e apesar do sucesso dos programas de substituição de combustíveis fósseis, como o PROALCOOL (o maior do mundo no gênero), e da declaração de extensas regiões como reservas naturais (algumas delas declaradas Reservas da Biosfera pela UNESCO), o Brasil enfrenta um enorme desafio nos próximos anos: como realizar um crescimento econômico sustentável e compatível com a preservação da sua enorme riqueza natural.

Um dos maiores especialistas na questão do desenvolvimento sustentável, o professor George Gurgel, da Universidade Federal da Bahia, nos oferece neste número 6 uma lúcida e apaixonada análise da questão meio ambiental do Brasil numa entrevista realizada no Centro de Estudos Brasileiros por Valentín Cabero, Catedrático de Geografia da Universidade de Salamanca. O professor Gurgel apresenta em suas respostas um amplo panorama, que percorre os últimos 40 anos de políticas meio ambientalistas, da Conferência de Estocolmo, de 1972, até a Cúpula do Clima de Paris de 2016, passando pelas reuniões do Rio 92 e Rio+20, em 2012, nas quais o professor Gurgel participou de forma ativa. Conhecedor como poucos da realidade do desenvolvimento sustentável no Brasil, o professor baiano analisa de forma pormenorizada os graves problemas com os quais seu país se encontra na hora de abordar o desafio ecológico.

Além disso, o professor Cabero coordenou o “Dossiê” apresentado com o título “*Una aproximación al conocimiento del territorio brasileño y a sus relaciones con España*” no qual geógrafos espanhóis e brasileiros apresentam distintos aspectos da realidade geográfica do

Brasil, tais como a legislação meio ambiental, a comparação entre as zonas de preservação ambiental da Espanha e do Brasil, ou os investimentos econômicos de empresas espanholas no país sul-americano. Como destaca Valentín Cabero na apresentação, o conhecimento geográfico do Brasil supõe um grande desafio tanto para os estudiosos locais como para os estrangeiros. A marca que Milton Santos deixou, com seus brilhantes estudos sobre a diversidade regional do enorme país, é recordada no “dossiê”, que de alguma maneira volta a abordar os grandes temas do quebra-cabeças. Ao abordar a temática a partir de uma perspectiva comparada hispano-brasileira, este conjunto de artigos supõe uma nova contribuição para um tema que continua sendo um desafio por sua constante transformação e pela dificuldade que se une à busca de soluções.

Desta forma, a *Revista de Estudios Brasileños* contribui com seu sexto número ao grande debate que se produz em escala global, e de maneira mais específica no Brasil, sobre o desafio meio ambiental que a humanidade tem diante de si e cuja resolução será vital para um desenvolvimento estável e duradouro nos próximos anos.

O número 6 publica também em sua “Seção Geral” textos de temáticas variadas que vão da mobilidade acadêmica entre a Espanha e o Brasil nos últimos anos, às especificidades do sistema estatístico brasileiro, o presidencialismo de coalizão ou as políticas públicas de educação na visão de jovens ativistas políticos.

A *Revista de Estudios Brasileños* alcança, assim, plena maturidade, sendo já a publicação periódica mais importante para o estudo do Brasil na Espanha, tanto por sua variedade temática como pela qualidade das contribuições.

NOTAS

1 Archivo General de Simancas, AGS, Secretarías Provinciales, libro 1492, fol. 75 r. El rey al virrey de Portugal, Valladolid, 12 de noviembre de 1605.

DIRETORES

José Manuel Santos Pérez

Universidade de Salamanca
Diretor de Ciências Humanas

Rubens Beçak

Universidade de São Paulo
Diretor de Ciências Sociais

SECCIÓN GENERAL

Artículos

PEDRO UTELA

**DIÓGENES PINHEIRO - LUIZ CARLOS GIL ESTEVES -
MIGUEL FARAH NETO**

MARIA ANTONIETA JORDÃO DE OLIVEIRA BORBA

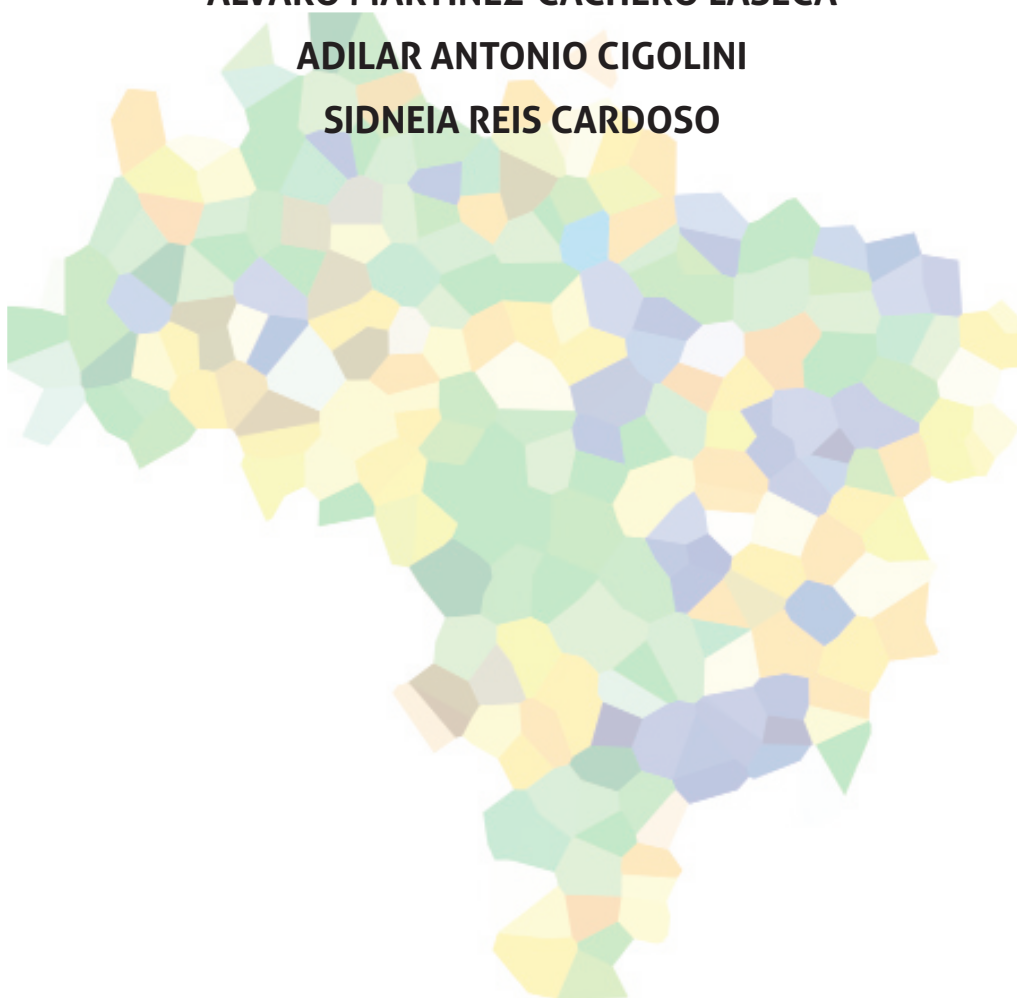
VINÍCIUS SILVA ALVES - DENISE PAIVA

**FLAVIA DE ÁVILA - CRISTIANO ARMANDO DINIZ
GUERRA SILVESTRE**

ÁLVARO MARTÍNEZ-CACHERO LASECA

ADILAR ANTONIO CIGOLINI

SIDNEIA REIS CARDOSO



AUTORES**Pedro Uetela***

uetelaha@yahoo.com

* Doutorando em Ciências
Sociais pela Universidade
Estadual Paulista (UNESP).
Bolsista Capes-PECPG

Brasil-Moçambique: um estudo comparativo sobre o estabelecimento das Ciências Sociais¹

Brasil-Mozambique: Un estudio comparado del establecimiento de las Ciencias Sociales

Brazil-Mozambique: A Comparative Study about the Establishment of Social Sciences

RESUMO

A institucionalização das Ciências Sociais não coincidiu com o seu surgimento e, em alguns contextos, como o brasileiro, o estabelecimento das mesmas resultou da aglutinação de dois modelos de escolas (a europeia se funde com o modelo norte-americano, especialmente o da Escola de Chicago). Todavia, parece ser através do modelo da escola posterior (o norte-americano) que caracteriza o Brasil na edificação do domínio das ciências da sociedade, através da combinação entre teoria e pesquisa. Este trabalho objetiva analisar comparativamente a formação das Ciências Sociais no Brasil e em Moçambique. Tem como suporte metodológico a revisão bibliográfica e a interpretação de alguns dados existentes sobre a temática; formulando a seguinte proposta: enquanto nos dois países a instituição da Sociologia, Antropologia e Ciência Política é tardia, a construção das Ciências Sociais no Brasil é resultante dos modelos de duas grandes escolas, a europeia e a norte-americana; em Moçambique nota-se maioritariamente o estabelecimento das mesmas a partir de um único paradigma, o europeu herdado da colonização.

RESUMEN

La institucionalización de las Ciencias Sociales no coincidió con su aparición y, en algunos contextos, como el brasileño, el establecimiento de la misma fue el resultado de la mezcla de dos modelos de escuelas (la europea se funde con el modelo norteamericano, en especial la Escuela de Chicago). Sin embargo, parece ser el modelo posterior (el de la escuela norteamericana) el que caracteriza en Brasil la construcción del dominio de las ciencias sociales mediante la combinación de teoría e investigación. Este trabajo tiene como objetivo realizar un análisis comparado de la formación de las ciencias sociales en dos países (Brasil y Mozambique). Tiene como soporte metodológico la revisión bibliográfica y la interpretación de algunos datos existentes sobre el tema, formulando la siguiente hipótesis: Mientras que en ambos países la institución de la sociología, la antropología y las ciencias políticas es tardía, la construcción de las ciencias sociales en Brasil es el resultado de los modelos de dos grandes escuelas (la europea y la norteamericana); en Mozambique se nota sobre todo el establecimiento de la misma a partir de un paradigma único, el europeo, heredado de la colonización.

ABSTRACT

The institutionalization of Social Sciences did not coincide with its emergence, and in some contexts, such as the Brazilian one, its establishment resulted from the merger of two school models (the European model merges with the American one, especially with the school of Chicago). However, it seems to be the latter model (the American one) which characterizes Brazil regarding the building of its Social Sciences domain by combining both theory and research. Based on the review and interpretation of the literature concerning the existing data on the subject as its supporting methodology, this paper formulates the following thesis: whereas in the two countries the institution (of Sociology, Anthropology and Political Science) appears later and the construction of Social Sciences in Brazil is a result of the two merging schools (European and American), the Mozambican institutionalization of Social Sciences comes mainly from a unique paradigm, the European one, which was inherited from colonization.

1. Introdução

O fato de que a inserção das Ciências Sociais foi um sucesso no Brasil caracteriza as teses de muitos cientistas sociais do país. Cientistas renomados, como Florestan Fernandes (1980), Wanderley Guilherme dos Santos (1963), Sérgio Miceli (1995) e tantos outros, preocuparam-se com a temática do nexo Ciências Sociais e formação do país como Estado Nacional. Sobre o último autor (Miceli), suas análises parecem extrapolar o âmbito nacional, quando defende que o êxito logrado pelo Brasil atinente à projeção das Ciências da sociedade, bem como do domínio de investimento e incorporação das mesmas na investigação científica e tecnológica, é incomparável a qualquer outro sucesso que tanto se deu quanto poderá verificar-se na América Latina e nos Estados do terceiro mundo (Miceli, 1995: 9).

A partir dos autores acima referidos, parece ser indispensável a aferição de que o êxito do Brasil deve-se à maximização de incentivos inicialmente protagonizados por organismos internacionais através da Fundação Ford, o que resultou na instituição de *bureaus* governamentais competentes tanto para a geração de recursos quanto para o esboço de políticas que facilitaram posteriormente a independência econômica dos capitais vindos destes países do primeiro mundo. Conforme apontado na última seção deste artigo, um dos fatos que ditou tanto a institucionalização tardia, quanto o progresso dilatado, no caso de Moçambique, é a insuficiência destes tipos de iniciativas locais e uma dependência externa prolongada, a qual se alastrou consideravelmente na década de 1980, com os programas de reajustamento estrutural, até à atualidade, antagonizando-se desta forma o que se verificou no Brasil.

Antes de aprofundar-se especificamente na questão brasileira e moçambicana, olhando para o contexto global, as Ciências Sociais, com mais ênfase para a Sociologia e a Antropologia, eram inexistentes até a primeira fase da primeira revolução industrial, pelo menos na perspectiva sistemática. O caso da Sociologia, por exemplo, surge como tentativa de dar resposta às consequências dos efeitos protagonizados pela modernidade, sobretudo a industrialização, urbanização e revolução francesa (eventos econômicos e histórico-políticos), os quais provaram a insuficiência das Ciências da natureza na compreensão e interpretação de alguns fenômenos que emergiam na época.

Daí que, como observa Giddens (2001), a origem das Ciências Sociais (Sociologia e Antropologia) no século XIX e início do século XX, justificava-se sob princípios de cunho científico das Ciências naturais. Alguns dados que provam a conceitualização das Ciências Sociais pela justificativa das Ciências naturais estão presentes em pelo menos dois clássicos da Sociologia, nomeadamente Comte e Marx, só para citar alguns. Aquele definiu, por exemplo, a Sociologia como a física do social e este postulou ter descoberto as leis físicas que conduziriam a humanidade a um determinado fim histórico através da dialética e negação (tese, antítese e síntese) herdada de Hegel (Giddens, 2001:7-13).

A partir destes referenciais sobre a descrição das Ciências Sociais, é possível examinar os casos brasileiro e moçambicano, no que se refere à sua institucionalização. O restante do trabalho está organizado em quatro partes.

Na primeira (introdução) apresentam-se a gênese e fontes de dados para a elaboração da presente pesquisa; na segunda, discute-se a popularização e institucionalização das Ciências Sociais no Brasil, em seguida, considera-se o que se fez para o Brasil, mas desta vez para o caso de Moçambique. Na última parte, mostram-se pontos convergentes e divergentes sobre o estabelecimento das Ciências da sociedade nos dois países e apontam-se implicações e conclusões sobre o estudo.

Uma das maiores dificuldades para a presente pesquisa consistiu na obtenção de dados recentes

PALAVRAS-CHAVE
Institucionalizaçã;
Ciências Sociais;
Brasil; Moçambique

PALABRAS CLAVE
Institucionalización;
Ciencias Sociales;
Brasil; Mozambique

KEYWORDS
Institutionalization;
Social Sciences;
Brazil; Mozambique

Recibido:
01.05.2016

Aceptado:
17.11.2016

referentes às ciências sociais no Brasil, limitando-se o estudo às informações majoritariamente de Fernandes (1980), Santos (1963), Miceli (1995) e Vianna (1997), o que pode contribuir para uma comparação enfraquecida, tendo em conta que os fatos sobre Moçambique são muito mais recentes. Todavia, este aparente enfraquecimento justifica-se pelo fato de que, no último país, como se sublinhou anteriormente, a instituição das Ciências Sociais é muito recente, não existindo dados para comparação no período em que o Brasil começava a afirmar-se como construtor das ciências da sociedade.

2. A institucionalização das Ciências Sociais no Brasil

A origem e institucionalização das Ciências Sociais no contexto brasileiro parece estar ancorada, como referimos na parte introdutória, ao triunfo e fusão de duas maiores escolas do pensamento ocidental, a europeia e a americana (Vianna, 1997: 219-32). Esta fusão sugere a construção identitária das Ciências da sociedade no país como resultado da luta de forças.

Uma das recentes descobertas sobre a concepção da ideologia do estabelecimento de qualquer campo como corolário de conflitos para estabilização de monopólios foi explorada por Bourdieu (2005 e 2000), embora este autor se preocupe pela validade probabilística da luta de forças para o campo econômico. Todavia, o conflito para o estabelecimento de qualquer dominação parece extrapolar o campo da economia a outras esferas de formação de valores, preços e ideologias. Dos Santos (1963), por exemplo, recuou no espaço e no tempo para advogar algumas teorias sobre as quais a origem da Sociologia, por exemplo, justificou-se pela luta em busca de uma nova ordem. Não obstante, qualquer ordem vigente seria resultado de conflito e contradições. Sendo assim, três aspectos estariam na origem de qualquer novo *nomus* como consequência das contradições com base (i) na situação social da totalidade, (ii) na historicidade e (iii) no lugar a que certos fenômenos sociais podem pertencer, os quais podem necessitar de uma reformulação (Dos Santos, 1963: 79-87).

O que está presente aqui parece ser uma radicalização da dialética hegeliana, não no sentido de tese, antítese e nova síntese, mas na perspectiva de que o surgimento ou formação de um novo campo, neste caso de uma nova ordem, foi, é e será caracterizada de contradições. Estas teses, podem elucidar-nos na percepção da magnitude de contradições existentes no âmbito da formação das Ciências da sociedade tanto no Brasil quanto em Moçambique. Mas como é que tudo começa no Brasil? Ou por outra, como é que ocorreu o surgimento de uma nova ordem das ciências sociais no país?

Conforme Fernandes (1980) descreve, as dificuldades enfrentadas pela Sociologia brasileira para sua institucionalização, o estabelecimento das Ciências Sociais, é alheio ao país e deu-se tardiamente. A compreensão das dificuldades que conduziram a este estabelecimento extemporâneo só pode ser decifrada, segundo o autor, através de uma análise retrospectiva histórica da formação do país, exigindo-se desta feita dois processos. Primeiro, é a retrospectiva do ponto de vista da secularização e, segundo, a investigação do impacto da racionalização como resultado da laicização do estado brasileiro (Fernandes, 1980: 25-49).

Parece que a nova ordem das Ciências Sociais no Brasil é consequência destas duas contradições (i) religião e (ii) irracionalidade, que conduziram a novas sínteses sobre laicização e ao senso, implicando a queda do poder laico e o surgimento do domínio do poder político para explicar a nova ordem. Os dois fenômenos (secularização e senso) só aparecem e consolidam-se no Brasil nos finais do século XIX e princípios do século XX, o que pode justificar a inexistência das ciências sociais no país anteriormente a este período.

Sobre o primeiro processo (o da secularização), seu aparecimento resulta da perda da hegemonia religiosa na determinação e definição das agendas do país. A secularização permitiu que temáticas importantes, tais como escravidão, colonização e racismo, impulsionassem uma nova análise e estudos sistemáticos sem barreiras externas, uma vez que as teorias que as haviam propagado eram então infundadas. Existem duas questões hipotéticas que podem advir a partir da crítica a estes temas, que estarão na origem da formação da Sociologia

para o caso brasileiro. A primeira é que o impacto da Antropologia Cultural² norte-americana, o qual parece surgir como repúdio à Antropologia física³, impregnava-se no país por meio de intelectuais brasileiros que tinham estudado no contexto social norte-americano, tendo alguns destes recebido formação de revolucionários científicos, tais como Boas e Gilberto Freyre, especialmente referendado na parte “Introdução” (Boas, 2004: 1; Freyre, 2006).

Neste âmbito, em muitos contextos, via-se cada vez mais a necessidade de substituir a Antropologia física pela social e cultural, o que podia acontecer através do estabelecimento de ciências que redesenhassem a ordem e o senso. Como resultado, algumas teses, como escravidão, colonização e racismo, que podem ser vistas como instrumentos tanto de dominação se considerarmos Marx (2005) quanto da reprodução da dominação, na perspectiva de Bourdieu (2009), uma vez teoricamente extintas com a secularização, impulsionaram a origem de instrumentos legais e científicos do debate e institucionalização dos principais temas das ciências sociais.

O que se verifica no Brasil parece, de certa forma, estar ligado ao contexto das duas grandes escolas em que acontecimentos históricos estiveram na origem das primeiras abordagens sociológicas na Europa para interpretar os problemas sociais que, na época, resultavam da revolução industrial, da consolidação do capitalismo e da revolução francesa. O mesmo se deu com o surgimento da sociologia urbana nos EUA, que aparece como instrumento de interpretação dos problemas que se tinham erguido a partir da expansão e integração urbana (Vianna, 1997:199).

No Brasil, houve outros acontecimentos históricos que estiveram associados à tal institucionalização. A secularização implicou (i) que a escravidão tivesse sido abolida, como já se referiu anteriormente, (ii) a secularização fosse resultado da instauração da primeira república, em 1889, e (iii) consequentemente a cisão entre o estado e a igreja. É por isso que Vianna (1997) equipara a desagregação do regime escravocrata e senhorial, e que culminou com o desenvolvimento da sociologia no Brasil, como tendo uma significação paralela à revolução burguesa que ditou a formação da Europa. Com os três acontecimentos

históricos observados, não só iniciava-se um novo iluminismo no âmbito da institucionalização das ciências sociais, mas dava-se também a formação do Brasil como Estado Nacional.

Com o estabelecimento da primeira república, por exemplo, surgiram livrarias, formaram-se mais cientistas sociais no país, alguns deles já referenciados. É com estes pensadores que começa a desenhar-se um novo olhar sobre os problemas da sociedade brasileira. Vianna (1997) mostra como as Ciências Sociais abriam novos horizontes para a análise dos problemas sociais no país a partir da herança das escolas norte-americana e europeia ao afirmar que:

Não por acaso, a primeira orientação das ciências sociais na academia volta-se para os estudos etnográficos, perdida a perspectiva da história, ponto de partida obrigatório das antigas elites intelectuais. Para tanto, foi certamente influente a presença dos professores estrangeiros com treinamento em antropologia social, valorizando-se os estudos dedicados ao folclore, ao negro, e ao imigrante, bem como as comunidades tradicionais sob o impacto do processo da modernização. De qualquer modo, essa primeira vocação já teria provocado uma “contração estrutural” como a diga Florestan Fernandes, com o projeto originário das elites responsáveis pela institucionalização das ciências sociais, uma vez que a disciplina nascente não se alinhava instrumentalmente a elas. Sérgio Miceli também identifica a mesma dissociação entre as elites fundadoras e os cientistas sociais que deram início ao processo da institucionalização das ciências sociais, atribuindo a uma colisão entre o projeto iluminista das elites locais com a irresistível profissionalização de sectores médios em ascensão social (Vianna, 1997: 206).

Com o estabelecimento da primeira república e reorganização do Estado nos anos 1930, houve no Brasil, de acordo com Vianna (1997), a implementação da Sociologia no ensino secundário, a criação da Escola de Sociologia e Política da Universidade de São Paulo (USP) e o surgimento da própria USP, em 1934. Todos estes

acontecimentos, constituíam materialização ou prenúncio da ampliação da racionalidade, segundo processo através do qual o estabelecimento das Ciências Sociais no país pode ser compreendido.

A institucionalização das Ciências Sociais no Brasil foi também facilitada através deste acontecimento histórico, o qual Fernandes (1980) considerou como racionalização. A racionalização corresponde na visão do autor ao período científico que começa com a institucionalização da USP, o que pode sugerir que todo o momento descrito anteriormente e correspondente às primeiras mudanças trazidas pela laicização do estado se enquadraria melhor ao chamado período pré-científico no Brasil. Mas, que acontecimentos históricos vão caracterizar as Ciências Sociais neste período e como esta racionalidade está ancorada aos avanços na ciência e na técnica providenciados por alguns agentes de fomento à pesquisa?

A visão da construção da Sociologia, por exemplo, em moldes racionais e que no Brasil constituiu uma das condições do estabelecimento das Ciências da sociedade parece ser característico de uma das ramificações da grande escola europeia (escola francesa), a qual desde Comte postulou a nova Ciência da sociedade como a ciência que ascendia do estado teológico, passando pelo metafísico e por fim ao estado positivo. Segundo Giddens (2001), Comte definiu estes estágios da seguinte forma: enquanto os dois primeiros justificavam a explicação dos fenômenos sociais em perspectivas teocêntricas e da natureza, respectivamente, o último seria o ápice das tentativas da explicação do mundo tendo em conta que o conhecimento científico é o único saber verdadeiro. O poder sacro era então insuficiente tanto para criar quanto para manter qualquer ordem (Giddens, 2001:8).

No Brasil, o positivismo de Comte não só impulsionou e moldou a formação tardia das Ciências Sociais, mas também a construção do país como nação, através da aplicação da racionalidade conforme observa (Abreu, 1990) em *A ordem do progresso*. É dentro desta ansiedade comtiana, de que o conhecimento científico é o único conhecimento verdadeiro, que se instalaram as primeiras universidades do Brasil, nomeadamente a USP, que se intitulou como fundadora de todas as áreas das Ciências Sociais. Posteriormente a esta

reforma da USP, reorganizou-se a universidade do Brasil em 1937, criou-se o centro brasileiro de pesquisas físicas em 1949, o primeiro programa de pós-graduação em Ciências Sociais na Universidade do Rio de Janeiro, entre outras instituições e reformas que surgiram posteriormente no país (Vianna, 1997: 201; Schwartzman, 1981:13).

São vários os elementos que consubstanciam a aglutinação das duas maiores escolas (europeia e americana) no âmbito da institucionalização das Ciências Sociais no Brasil. Primeiro é a presença de intelectuais tanto da escola francesa quanto alemã na formação da USP. Como resultado, houve no Brasil, em dado momento, o domínio da organização acadêmica através de cátedras, modelo de sistematização acadêmica europeia e mais forte na escola alemã. Este modelo foi posteriormente substituído por departamentos, escolas e institutos, uma forma de divisão de trabalho que, embora esteja presente em teóricos da escola europeia, tanto da Economia quanto da Sociologia, como Smith, Weber e Durkheim, para citar alguns, o quais se preocuparam com a organização e divisão do trabalho para maximização de resultados, quando se pensa sobre a universidade, tal modelo está mais presente na escola americana através da racionalização (Clark, 1983: 25).

Outro elemento significativo na institucionalização das Ciências Sociais no Brasil e que está mais ligado à escola americana é o nexo teoria e pesquisa, que vai caracterizar tanto a primeira geração de cientistas profissionais brasileiros quanto os atuais, alguns destes formados na universidade de Chicago, incluindo Donald Pierson (Guimarães, 2011: 5).

Correa conceptualizou os avanços da instituição das Ciências Sociais no Brasil, sobretudo da Antropologia em termos de: surgimento da Antropologia Social no Museu Nacional, em 1968, remodelação da pós-graduação já existente na USP, em 1970, criação do programa de mestrado na Unicamp, em 1971 e, um ano depois, em 1971, a instalação do mesmo programa na Universidade de Brasília, mostra como a aglutinação das duas escolas nos cursos oferecidos neste período, se repercutia pela composição do corpo docente que tinha formação anterior ou era oriundo das escolas americana, europeia ou brasileiras, sobretudo

no Museu Nacional, Universidade de Brasília e Unicamp (Correa, 1995:35-65).

A existência de agências de fomento à pesquisa como mecanismo de empoderamento da institucionalização das Ciências Sociais e da integração de teoria e investigação parece ser algo que o Brasil herdou das duas escolas. No país estas agências de fomento à pesquisa através da atribuição de fundos para estudo de problemas empíricos relevantes incluem (i) FINEP-Financiamento de Estudos e Projetos, (ii) Coordenação para o Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior (CAPES), (iii) Conselho Nacional para o Desenvolvimento da pesquisa (CNPQ) e (iv) Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) (Vianna, 1997:222).

Neste contexto de fomento à pesquisa e financiamento às Ciências Sociais, o Brasil apresenta-se relativamente bem-sucedido quando equiparado a outros contextos que podem aqui ser apontados como referências. Conforme Giddens (2000), no caso norte-americano, por exemplo, existe uma crise das Ciências Sociais e o abandono de cientistas sociais renomados para fundar novas áreas de conhecimento, como abaixo descrito:

[...] Existe algum indício de que estudiosos de talento, outrora interessados em trabalhar com a sociologia, tenham migrado para outros campos de atuação? Não resta dúvida de que, nos anos 60, alguns dedicaram-se a sociologia porque a viram, se não como uma alternativa de revolução, ao menos como algo novo e avançado. Hoje [...] (Giddens, 2000:17-8).

Contrariamente ao caso do Brasil, apesar de Miceli (1995) reconhecer o fracasso inicial das Ciências Sociais no país devido à inexistência de financiamento por parte das agências nacionais, como CNPQ e CAPES, instituídas na primeira metade da década de 1950 para subsidiar as Ciências exatas, panorama que se estendeu até os anos 1960, a questão brasileira torna-se única na medida em que as Ciências Sociais parecem ter logrado êxito, sobretudo a partir da década de 1980, período em que, no caso americano, iniciava-se a crise (Miceli, 1995: 19). O autor observa:

Os anos 70 e 80 marcaram o período áureo do apoio financeiro e institucional prestado por essas agências de fomento às ciências sociais brasileiras. No caso da CNPQ, por exemplo, a crescente incorporação dessas disciplinas entre as prioridades de atendimento a partir de meados dos anos 70 foi se traduzindo numa série de mudanças nas modalidades internas de operação. Quando da implantação dos comitês assessores, as dezassete subáreas e disciplinas em ciências sociais foram todas alojadas em apenas dois comitês, depois tendo se elevado a quatro em 1982 e a seis em 1984. Na primeira metade dos anos 80, a expressiva abertura aos cientistas sociais no CNPQ pode ser confirmada através das taxas de expansão da quantidade e do montante financeiro de bolsas e auxílios, modalidades preferenciais de apoio dessas agências. [...]. Em termos do número de auxílios à pesquisa, concedidos pela mesma agência entre 1972 e 1979, a área de ciências humanas e sociais cresceu muito mais que todas as demais, logrando uma taxa média de crescimento anual de 38,7% comparada aos 14,8% das áreas concorrentes. A posição das ciências sociais consolidou-se ainda mais nos anos 80 conforme demonstra a evolução do número de bolsas no país e no exterior nesse período, as ciências humanas e sociais tendo alcançado a taxa anual de crescimento de 21,38%, a mais elevada dentre todas as áreas cujo crescimento em conjunto não ultrapassou 8%. A presença global do CNPQ passou de 4% em 1974 para 16% em 1984. A Fapesp começou desde os anos 60 a conceder bolsas e auxílios de pesquisa às ciências sociais e às humanidades em geral, sendo que esse montante tem girado em torno de 12% dos recursos disponíveis, evidenciando-se desde 1982 uma tendência inequívoca à expansão da demanda por recursos nas áreas mencionadas. [...] A Finep começou o financiamento das ciências sociais em 1974 atendendo apenas poucas instituições cariocas [...], (Miceli, 1995: 23-4).

A partir destas teses, pode-se inferir que, embora a instituição das Ciências Sociais no Brasil tenha muito a ver com a escola norte-americana, o

sucesso das mesmas é diferenciado de outros contextos globais. Enquanto no Brasil os dados estatísticos que vão desde a institucionalização das ciências sociais tendem a crescer, na escola norte-americana, por exemplo, os mesmos são decrescentes, como apontado nas tabelas 2.1 e 2.2 e no quadro 2.1 abaixo, concernentes a três escolas que estabeleceram as ciências sociais em períodos diferenciados, nomeadamente a brasileira, a norte-americana e a inglesa, o que faz da situação brasileira singular no que se refere às conquistas por este logrado.

Tabela 1

Alguns resultados da evolução da institucionalização das ciências sociais no Brasil				
Ano	Total de alunos	Ciências Sociais	Bolsas	Instituições
1964	100.000	25.260		
1978			8.410	
1986	1.418.196			
1991	1.565.056	899.067		78
1994			33.995 FAPESP CAPES 35% do total de bolsas	

Fonte: Vianna (1997: 225-26).

Tabela 2

Alguns resultados da evolução da institucionalização das ciências sociais nos EUA		
Ano	Graduações em C. Sociais	Departamentos de C. Sociais fechados
1973	36.000	
?		Sociologia: Universidade de Washington
?		Yale: Recursos cortados a metade
1994	15.000	

Fonte: Giddens (2000: 12-3).

Descrição dos resultados da institucionalização das ciências sociais na escola inglesa:

[...]. No entanto pode-se, sem dúvida, sustentar-se que a sociologia britânica vem fazendo um trabalho melhor do que o realizado em gerações anteriores. Comparam-se, por exemplo, os progressos da sociologia na Grã-Bretanha nos últimos anos com os da antropologia. [...] já a sociologia Britânica dispõe de um grupo de indivíduos que gozam de reputação internacional como John Goldthorpe, Steven Lukes, Stuart Hall, Michel Barrett, Ray Pahl, Janet Wolf e Michael Mann. Além disso, em termos puramente estatísticos, a sociologia não se encontra em decadência na Grã-Bretanha do mesmo modo de grande popularidade nos Estados Unidos (Giddens, 2000:18).

Embora a interpretação destes dados seja reservada para a última seção do trabalho é pertinente sublinhar que, no caso do Brasil, em termos numéricos, as estatísticas mostram o aumento crescente em vários indicadores, especificamente no número de ingressos, no de recursos alocados para fomento de pesquisa nas Ciências Sociais, bem como no número de agências ligadas ao fomento de pesquisa neste campo, o que não se verifica, por exemplo, tanto na escola norte-americana, onde existia uma crise, quanto em Moçambique, onde a inexistência de *bureaus* similares pareceu contribuir para uma lenta institucionalização das ciências sociais, conforme analisamos a seguir.

3. Institucionalização das Ciências Sociais em Moçambique

A seção anterior centrou-se na análise da institucionalização das Ciências Sociais no Brasil e explicou-se até que ponto esta foi tardia. Na mesma deu-se ênfase a dois fenômenos significativos para a compreensão do estabelecimento das Ciências da sociedade no país, nomeadamente a secularização e a racionalização. Esta parte investiga a questão de Moçambique. A mesma incide-se sobre a popularização das ciências sociais para, em seguida,

mostrar como esta encontra-se ou diverge-se de alguns dos dados discutidos anteriormente sobre o Brasil.

Se no Brasil o surgimento das Ciências Sociais foi tardia, em Moçambique o mesmo deu-se muito mais tarde e o debate nacional sobre elas é recente. Tudo parece começar em 1975, com a independência do país, até então sob o domínio colonial português. Com a independência, instalou-se a primeira república em 1975 e, um ano depois, em 1976, criou-se a primeira universidade do país (primeira no contexto de preocupar-se com os interesses nacionais), a Universidade Eduardo Mondlane (UEM), instituição cujo objetivo de seu estabelecimento, em 1962, era propiciar o ensino superior aos filhos dos portugueses nascidos nesta província ultramar, conforme ficaram conhecidas as colônias portuguesas no continente africano (Rosário, 2013:1).

Várias reformas iniciaram posteriormente à independência do país, nomeadamente a laicização do Estado e a posterior nacionalização de algumas das instituições do Estado, incluindo o ensino superior. Foi através desta nacionalização que se deu uma nova identidade à universidade, introduzindo-se o estudo das Ciências Sociais no contexto e conteúdos relacionados com o país.

Desta feita, aquilo que se categoriza como Ciências Sociais no contexto de Moçambique, está vinculado a arenas como Filosofia, História, Geografia, Sociologia, Antropologia, Ciência Política, só para mencionar algumas áreas. Uma ilustração da definição dos campos que compõem as Ciências Sociais está representada no quadro abaixo,

Quadro 1

Exemplo da conceitualização das ciências sociais em duas universidades públicas do país (Universidade Eduardo Mondlane-UEM e Universidade Pedagógica-UP).	
Ciências sociais na UEM 1. História 2. Geografia 3. Antropologia 4. Sociologia 5. Ciência Política	Ciências sociais na UP 1. Filosofia 2. História 3. Geografia

Fonte: Elaboração própria a partir da leitura da Faculdade de Letras e Ciências Sociais da UEM e de Ciências Sociais da UP.

extraído das duas primeiras maiores universidades que se instalaram no país após a independência e que seriam representativas do que pode entender-se por universidade em Moçambique (Quadro 1).

A institucionalização das Ciências Sociais tanto em Moçambique quanto em muitas outras ex-colônias europeias na África construiu-se a partir do modelo aplicado pelos seus colonizadores e que se pode compreender tendo em conta a seguinte tríade: os países anglófonos herdaram o modelo inglês, os francófonos, o francês, e os lusófonos, o modelo português. Moçambique enquadra-se na última categoria, uma vez tendo sido colonizado por Portugal. Desta feita, nota-se no contexto moçambicano desde a fundação das primeiras universidades, um tipo de Ciências de sociedade feita em moldes focalizados apenas ao ensino, resultando numa insuficiência na integração de teoria e pesquisa nas universidades do país. Tal fenômeno contraria o que se sublinhou na seção 2 sobre o Brasil, onde o sucesso das Ciências Sociais deveu-se em grande medida à maximização do nexos ensino e investigação.

Consequentemente, o que parece constituir-se como desafio tanto atual quanto futuro, no que concerne às Ciências Sociais em Moçambique, é a agregação da tríade ensino, pesquisa e extensão, o que possibilitaria o país caminhar para o triunfo alcançado no Brasil. Todavia, a contextualização do sucesso desta combinação teoria e pesquisa, pode constituir um desafio para Moçambique no redesenho das estratégias do estabelecimento das ciências sociais. A pesar de algumas universidades do país terem começado a perceber esta ausência, a inexistência de agências de fomento para pesquisa suficientes no campo das Ciências da sociedade faz com que tudo dependa maioritariamente do financiamento do Estado, num período em que debate-se a insuficiência do mesmo para sustentar não só as ciências sociais mas também a universidade.

Em alguns casos, tanto na África quanto noutros, como mostramos antes para o caso dos EUA, esta insuficiência dos Estados para sustentar o ensino superior, cujas taxas de retorno são tidas como inferiores sobretudo em países em via de crescimento, como Moçambique, faz com que as agências financiadoras reduzam os fundos

inicialmente alocados para as universidades em favor do ensino primário e secundário, abrindo-se espaço para a privatização do ensino superior (Tilack, 2007:18). Em Moçambique esta abertura começou na década de 1990, através da Lei 1/93, de 24 junho, que permitiu a criação das primeiras universidades particulares. Todavia, tal iniciativa parece aumentar cada vez mais o sucesso relativo das ciências sociais no país ao menos em termos de conquistas numéricas de acesso às mesmas (Ministério da Educação, 2012:5).

De acordo com os dados publicados pelo Ministério de Educação, através da Direção para a Coordenação do Ensino Superior (DICES) e fornecidos pelas instituições do ensino superior do país, o campo das Ciências Sociais é, atualmente, um dos líderes em termos numéricos de alunos matriculados, entradas e saídas, como mostram as tabelas abaixo sobre uma situação definida aleatoriamente no intervalo de cinco anos, especificamente nos anos de 1997 e de 2012 (Tabela 3 e Tabela 4).

Este é o panorama que parece resumir como as Ciências Sociais foram implementadas em Moçambique, bem como os resultados até aqui almejados desde a sua institucionalização. A partir destes dados é possível estabelecer um diálogo entre alguns pontos de encontro e desencontros no sucesso do estabelecimento das mesmas nos dois países (Brasil e Moçambique).

4. Análises comparativa entre Brasil-Moçambique, palavras finais e implicações do estudo

O presente trabalho tinha como escopo fazer uma análise retrospectiva e histórica sobre a institucionalização das Ciências Sociais em dois países, nomeadamente Brasil e Moçambique. Todavia, isso serviu apenas de guião para mostrarmos a descoberta de alguns pontos de encontro e desencontro entre os dois Estados no que se refere à instituição e popularização das Ciências da sociedade. Mais ainda, o estudo mostrou a gênese das Ciências Sociais como estando impregnada na revolução industrial, urbanização e consolidação do capitalismo, o que suscitou na

necessidade de se interpretar os fenômenos sociais em moldes das ciências da natureza.

Esta necessidade para compreensão e encontro de respostas a fenômenos que as Ciências naturais tinham revelado insuficientes de se encontrar resultou no surgimento de várias pequenas escolas de Ciências Sociais dentro das duas maiores apresentadas ao longo do artigo (escola europeia e norte-americana). O sucesso das duas escolas, bem como a sua expansão, repercutiu-se na forma como Moçambique e Brasil maximizaram a institucionalização das Ciências Sociais. Para o caso do Brasil, a internalização das grandes equações das escolas acima citadas deu-se através da criação de agências governamentais especializadas para subsidiar recursos financeiros em muitas das áreas de produção de conhecimento.

O sucesso de Brasil foi também definido através das estratégias adotadas, incluindo a aglutinação das metodologias científicas aplicadas nas duas escolas (europeia e americana), embora os elementos da escola posterior, tais como teoria e pesquisa, divisão acadêmica através de departamentos, escolas e faculdades, parecem ter sido mais internalizados no Brasil, contrariamente ao sistema de cátedras maioritariamente vigente na escola europeia. Das várias teses formuladas sobre o estudo, pode-se tecer algumas conclusões pontuais e implicações.

Como ponto de partida, tanto no Brasil quanto em Moçambique, é indubitável o estabelecimento das Ciências Sociais. Ainda nos dois países, esta institucionalização apresentou e continua a apresentar progressos em vários domínios, incluindo o aumento de financiamentos para a sustentabilidade dos cursos ligados a Ciências Sociais, o aumento também nestas áreas inclui o número de entradas e saídas (*inputs* e *outputs*), bem como de estudantes que se mantêm nestes cursos, conforme as Tabelas 3 e 4 indicam sobre Moçambique. Existem nos dois contextos (Brasil e Moçambique) elementos da divisão do trabalho para produção do conhecimento em moldes popularizados pela escola norte-americana em termos de escolas, institutos, departamentos e faculdades, embora Moçambique mantenha o modelo português, herdado da colonização.

Tabela 3

Alguns dados dos resultados da institucionalização das ciências sociais em Moçambique - 1997			
Área de Formação	Matriculados	Novos ingressos	Graduados
Educação	17.390	9.604	1.306
Letras e Humanidades	1.144	342	116
Ciências Sociais, Gestão e Direito	11.744	4.123	1.103
Ciências naturais	3.645	1.190	295
Engenharia, Manufatura e construção	4.198	1.048	348
Agricultura Florestal e veterinária	1.677	563	213
Saúde e bem estar	1.692	406	55
serviços	946	421	83
Outras ciências não classificadas	797	619	248
Total para todas as instituições	43.233	18.316	4.580

Fonte: Ministério da Educação (2006: 3).

Tabela 4

Alguns dados dos resultados da institucionalização das ciências sociais em Moçambique - 2012			
Área de Formação	Matriculados	Novos ingressos	Graduados
Educação	8.320	2.526	960
Letras e humanidades	9.588	1.985	1.730
Ciências Sociais, Gestão e Direito	28.132	7.387	3.017
Ciências de Comportamento	7.472	2.018	1.316
Jornalismo e Informação	156	25	0
Total das instituições	81.576	19.674	7.533

Fonte: Ministério da Educação: Direção para a Coordenação do Ensino Superior, 2012: 12.

Os pontos de divergência sobre o estabelecimento das Ciências Sociais nos dois países, são vários relativamente ao que os une. Primeiro, apesar da instituição das Ciências Sociais ser tardia nos dois contextos, comparativamente às escolas europeias e norte-americanas, no caso de Moçambique, a instituição dos cursos das Ciências Sociais, dá-se muito mais tardiamente em relação ao Brasil. Enquanto nos anos 1970, nesse país começavam os primeiros cursos de pós-graduação em Ciências Sociais, em Moçambique, apenas iniciava a implementação das primeiras universidades públicas.

A definição do que se considera Ciências Sociais é divergente entre os dois países. Enquanto no Brasil a referência a Ciências Sociais, em termos de História, Geografia, Filosofia, Ciência Política, Sociologia, Antropologia, entre outras, passou depois dos anos de 1950 e 1960 a limitar-se para a tríade Sociologia, Antropologia e Ciência Política, em Moçambique, esta categorização é antagônica. A mesma é também divergente entre diferentes instituições dentro do país. Referindo a alguns dos exemplos apresentados na seção 3 sobre Moçambique, duas universidades públicas foram referidas para indicar como as mesmas divergem no agrupamento das várias disciplinas das Ciências Sociais. Enquanto na UEM as Ciências Sociais aglutinam cursos como Geografia, História, Ciência Política e Sociologia, o curso de Filosofia tem sua faculdade dissociada das disciplinas aqui referidas. Na UP, já não é assim. O que esta última instituição define como Ciências Sociais inclui Filosofia, Geografia e História, observando-se a ausência de cursos como Sociologia, Antropologia e Ciência Política na mesma categoria. Estas são divergências em apenas duas instituições do ensino superior do país.

As diferenças acima sugerem que não existe uma única forma de aglutinar as arenas que compõem as Ciências Sociais, uma vez que a classificação pode ser divergente entre países ou mesmo entre instituições dentro de um único país, como é o caso de Moçambique. Um outro ponto de divergência entre o Brasil e Moçambique é a existência de agências de fomento à pesquisa como forma de financiamento ao sucesso das Ciências Sociais num país e a não existência noutro. Um dos instrumentos que o Brasil aplicou desde 1970 para maximizar o sucesso das Ciências Sociais, foi, como

anteriormente descrita, a institucionalização, a partir da década de 1950, de agências, tais como FINEP, FAPESP, CAPES e CNPQ, *bureaus* de incentivo e subsídio à pesquisa nas diferentes áreas de conhecimento. A existência destes mecanismos impulsionou significativamente a transformação das Ciências Sociais em modelos de busca de soluções a problemas concretos da sociedade à maneira das ciências naturais.

Ainda mais, parece ser através destes mecanismos que as instituições do ensino superior do país conseguem conciliar a tríade ensino, pesquisa e extensão. Em Moçambique, políticas similares são inexistentes ou insuficientes, pouco se fala das mesmas. O financiamento de qualquer arena de produção de conhecimento no contexto de Moçambique depende maioritariamente dos fundos disponibilizados pelo Estado através do Ministério das Finanças, sendo feito de três estratégias: (i) através da negociação entre as instituições com o Ministério, (ii) pelo financiamento direto sem negociação e (iii) financiamento por número de estudantes (Uetela, 2014: 25-6). Outras formas de sustentabilidade das mesmas inclui doações, taxas de matrículas e geração de renda dentro das instituições do ensino superior (Uetela, 2016: 164 - ss).

Sendo assim, embora os dados estatísticos apresentados para a quantificação do sucesso das Ciências Sociais nos dois países possam não ser representativos para os resultados até aqui apresentados, os mesmos podem ser resumidos da seguinte forma: no Brasil, havia em 1964, período em que as Ciências Sociais passam a ser categorizadas em Sociologia, Antropologia e Ciência Política, 25.260 estudantes que cursavam Ciências da sociedade. Em 1991, este número tinha aumentado para 899.067. Embora não tenha sido possível ter acesso à atualização destes dados, a partir do trabalho de Vianna (1997), é possível perceber que os mesmos tendem a crescer. Como mostram os resultados do estudo realizado pelo mesmo autor, o financiamento das Ciências Sociais através de bolsas de fomento à pesquisa tende também a aumentar anualmente.

Em Moçambique, embora se note a insuficiência de bolsas de fomento à pesquisa, o que resulta na fraca integração da tríade ensino pesquisa e extensão, os

dados estatísticos apresentados na seção anterior mostram, por exemplo, que em 1997 havia em todo o país 11.744 estudantes matriculados nas Ciências Sociais, 4.123 novos ingressos e graduaram-se em todo o país 1.103 formandos nesta área. Estes dados colocaram o campo das Ciências da sociedade como segundo maior posicionado depois da educação, a qual revelou em igual período e categorias, 17.390, 9.604 e 1.306, respectivamente. Como este sucesso progrediu nos anos posteriores? Para o mesmo caso de Moçambique, em 2012, os dados mostram que para o campo das Ciências Sociais, o número de matriculados havia duplicado de 11.744, em 1997 para 28.132, em 2012. Em 1997, houve 4.123 novos ingressos na mesma área de Ciências Sociais tendo subido para 7.387, em 2012. Por fim, o número de graduados em 1997 era de 1.103 e, em 2012, passou para 3.017, o que fez as Ciências Sociais ascender à liderança a partir daquele período nas três categorias (ingressos, matrículas e graduações), comparativamente às Ciências de educação, que eram anteriormente dominantes.

Apesar deste sucesso, há necessidade de se refletir sobre várias questões nos dois países. Primeiro, é pensar-se sobre o nexos, sucesso das Ciências Sociais e sua validade futura. O Brasil parece ter avançado significativamente em relação a Moçambique por ter conseguido fortalecer a aglutinação da teoria com a pesquisa, à medida que foram surgindo algumas agências de fomento para Ciências Sociais, tais como a FAPESP, CAPES e CNPQ. Algumas destas, inicialmente só podiam financiar projetos que contribuiriam para a resolução de problemas empíricos, o que potenciou as Ciências Sociais no país na busca de soluções concretas para a sociedade. O fraco aproveitamento desta estratégia por parte de Moçambique faz com que o presente estudo recomende que a institucionalização das Ciências Sociais neste país seja acompanhada de políticas e estratégias que incentivem teoria e pesquisa. Segundo, como se referiu para o caso dos EUA, a institucionalização das Ciências Sociais foi primeiramente acompanhada por um sucesso que apesar de ter atingido seu ápice na década de 1970, nos anos subsequentes viu-se um fracasso devido ao corte de fundos alocados para estas áreas, bem como ao encerramento de alguns departamentos de sociologia, como foi para o caso de Yale e da Universidade de Washington (Giddens, 2000:12-3).

Esta experiência das Ciências Sociais no contexto norte-americano pode servir de iluminismo, tanto para o Brasil quanto para Moçambique, para a maximização de esforços que transformem as Ciências da sociedade em Ciências cada vez mais voltadas ao estudo de problemas empíricos que afetam os dois países. Por fim, algo que necessita de aplicação e renovação constante de estratégias de sucesso neste campo nos dois países aqui analisados é o questionamento de como o triunfo, que aparentemente verifica-se nos dois contextos, pode ser maximizado e perpetuado de tal forma que não se torne futuramente uma crise, como ocorre com o futuro das Ciências Sociais no contexto apresentado dos EUA e recentemente no caso do Japão, em que, segundo as notícias do *ranking* mundial das universidades, uma intervenção ministerial sugere o encerramento de todas as faculdades de Ciências Sociais e Humanas do país.

NOTAS

¹ Este artigo é uma ampliação da comunicação apresentada na I Semana Internacional de Ciências Sociais na Universidade Estadual Paulista de Marília, em outubro de 2015.

² A Antropologia Cultural é aqui apresentada como ciência que enfatiza a relevância da diferença das culturas como importante fator para perceber as diferenças entre os homens.

³ A Antropologia física foi uma corrente de pensamento que popularizou-se pela máxima de que algumas características físicas dos homens são determinantes para classificações binárias, tais como superioridade-inferioridade, dominador-dominado, senhor-escravo e outras categorias. Conforme observamos no texto, esta corrente foi repudiada pela necessidade de perceber as diferenças culturais como algo mais significativo do que a simples especulação da superioridade e inferioridade como algo que pode ser influenciado pelas características físicas dos indivíduos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. (org.) (1990). *A Ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

BOAS, F. (2004). *Antropologia Cultural*. Textos Seleccionados, apres. e trad. Celso Castro, Rio de Janeiro: Zahar. 6ª ed.

BOURDIEU, P. (1997). O campo económico. Actes de la Recherche en Sciences Sociales, nº 119, setembro. Trad. de Suzana Cardoso e Cécile Raud-Mattedi. *Revista Política e Sociedade*, nº 6 Abril, 2005. pp. 48-66.

BOURDIEU, P. (2000). *O campo económico. A dimensão simbólica da dominação*. Trad. de Roberto Leal Ferreira; revisão técnica de Daniel Lins. Campinas: Papirus.

BOURDIEU, P. (2009). *A reprodução: elementos para uma teoria de sistema do ensino*. Trad. de C. Perdigão Gomes da Silva, Lisboa: Ed. Vega.

CLARK, B. (1983). *The Higher Education System: academic organization in cross-national perspectives*. California: University of California Press, Berkeley.

CORREA, M. (2010). A Antropologia social. Em: MICELI, S. (org.). *História das Ciências Sociais no Brasil*. São Paulo: Editora Sumare, vol. 2. pp. 25-106.

DOS SANTOS, W. (1963). *Introdução ao estudo das contradições sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros.

FERNANDES, F. (1980). Desenvolvimento histórico social da Sociologia no Brasil. Em: *A Sociologia no Brasil*. Petrópolis: Vozes. pp. 25-49.

FREYRE, G. (2006). O escravo negro na vida sexual e de família do brasileiro. Em: *Casa Grande & Senzala*. Brasília: Ed. da UnB. pp. 447-96.

GIDDENS, A. (2000). *Em defesa da Sociologia. Ensaio, Interpretações e Tréplicas*. Trad. de Roneide Venâncio Majer e Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Fundação Editora da Unesp.

GIDDENS, A. (2001). *Sociologia*. Trad. de Alexandre Figueiredo, Ana Patrícia Duarte Baltazar, Catarina Lorga da Silva, Patrícia Matos e Vasco Gil-coordenação; revisão científica de José Manuel Sobral. Lisboa: Polity press, 8ª ed.

GUIMARÃES, R. (2011). *A Escola de Chicago e a Sociologia no Brasil. A passagem de Donald Pierson pela escola livre de Sociologia e Política de São Paulo*. Tese de Doutorado, Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Araraquara, São Paulo.

LEVI-STRAUSS, J. (1976). *Levi Staruss: estruturalismo e teoria Sociológica*. Trad. de Maria Isabel da Silva; revisão técnica de Marcia Bandeira de Melo Leite Nunes. Rio de Janeiro: Zahar.

MALINOWSKI, B. (1962). *Uma teoria científica da cultura*. Trad. de José Auto. Rio de Janeiro: Zahar.

MARX, K. (2005). *Crítica da Filosofia de Direito de Hegel*. Trad. de Rubens Enderle e Leonardo de Deus. Rio de Janeiro: Boitempo.

MICELI, S. (1995). História das Ciências Sociais no Brasil. Em: MICELI, S. (org.). *História das Ciências Sociais no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 2ª ed.

MOZABICAN MINISTRY OF EDUCATION. (2012). Direção para a Coordenação do Ensino superior. *Dados Estatísticos do Ensino Superior de 2010*, Maputo 2012.

MOZABICAN MINISTRY OF EDUCATION AND CULTURE. (2006). Direção para a Coordenação do ensino Superior. *Dados Estatísticos sobre o Ensino Superior em Moçambique*, Maputo.

ROSÁRIO, L. (2013). Ensino Superior na África. Universidades Moçambicanas e o Futuro de Moçambique. *Revista Ensino Superior*, nº 10 junho-setembro.

RUEGG, W. (1992). Themes in Higher Education. The Ridder-Symoens (ed). *A History of the University in Europe*, vol. 1. pp. 3-34.

SCHWARTZMAN, S. (1981). *Ciência, Universidade e Ideologia: a política do conhecimento*. Rio de Janeiro: Zahar.

TILACK, J. (2007). Higher Education and Development in Asia. *Asian Bank of Development Report*, 2007.

UETELA, P. (2016). *Higher Education and Development in Africa*. London: Palgrave Macmillan.

UETELA, P. (2014). Brasil Moçambique: Encontros e Desencontros nos mecanismos de Democracia participativa Escolar. *Revista Movimentação*, vol.1, nº1, outubro 2014. pp. 18-31.

VIANNA, L. (1997). A institucionalização das ciências sociais e a reforma social: do pensamento social à agenda americana de pesquisa. Em: *A Revolução Passiva*. Rio de Janeiro: Revan. pp. 173-222.

AUTORES

**Diógenes
Pinheiro***

diogenesunirio@
hotmail.com

**Luiz Carlos Gil
Esteves****

luizesteves@
yahoo.com.br

**Miguel Farah
Neto*****

mfn13@terra.com.br

* Professor do programa de pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO, Brasil)

** Professor do programa de pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO, Brasil)

*** Técnico em Assuntos Educacionais da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO, Brasil)

Políticas públicas de educação: o que pensam jovens ativistas políticos brasileiros?

Políticas públicas de educación: ¿qué piensan los jóvenes activistas políticos brasileños?

Public education policies: what young Brazilian social activists think?

RESUMO

Este trabalho revisita o rico período da vida política brasileira, entre 2011 e 2014, buscando conhecer as demandas e percepções sobre direitos de jovens militantes, especialmente os direitos relativos à educação, que estavam sendo incorporados nas políticas públicas de juventude e no Estatuto da Juventude. O objetivo é pensar de que modo a construção de um campo institucional e legal tem funcionado como instrumento de mobilização para a juventude, em geral, lutar pela ampliação de seus direitos. Nessa chave de leitura, é possível se pensar de forma mais complexa as relações entre juventude militante e não militante, presente no slogan "Nenhum Direito a Menos!", que ecoou nas manifestações de 2013, mas que foi construído por toda uma geração de jovens ativistas políticos. A conclusão é que o processo de escuta da juventude organizada é uma importante contribuição ao debate, sobretudo por ampliar temáticas e visibilizar os novos sujeitos de direitos surgidos no ciclo recente de políticas públicas de juventude no país, que parece se encerrar, em 2016, com a ruptura ocorrida no Governo Federal e com a consequente extinção de inúmeros programas e políticas que vinham garantindo, ainda que timidamente, a expansão dos direitos dos jovens brasileiros.

RESUMEN

Este trabajo se propone revisar el rico período de la vida política brasileña, entre 2011 y 2014, para conocer las demandas y percepciones de los jóvenes militantes sobre los derechos, especialmente los derechos a la educación que se venían incorporando a las políticas públicas para la juventud y al Estatuto la Juventud. El objetivo es pensar de qué modo la construcción de un marco institucional y legal se convierte en un instrumento de movilización para la juventud, y en general, de lucha por la ampliación de sus derechos. En esta clave de interpretación, es posible pensar de manera más compleja en las relaciones entre la juventud militante y no militante, presentes en el eslogan "¡Ningún derecho menos!", que resonó en las manifestaciones de 2013, pero que fue elaborado por toda una generación de jóvenes activistas políticos. La conclusión es que escuchar a la juventud organizada contribuye de manera importante al debate, especialmente por ampliar temáticas y dar visibilidad a los nuevos sujetos de derechos surgidos en el reciente ciclo de políticas públicas de juventud en el país, que parece terminar en 2016, con la ruptura producida en el Gobierno Federal y la consiguiente extinción de numerosos programas y políticas que venían garantizando, aun-que timidamente, la ampliación de los derechos de los jóvenes brasileños.

ABSTRACT

This paper reviews the rich period of Brazilian political life between 2011 and 2014 in order to discover the demands and perceptions of young militants regarding their rights, especially those related to education, which have been incorporated into the youth public policies and the Statute of Youth. The objective is to analyze how the building of an institutional and legal field has worked as a mobilization tool for young people in the general fight for the expansion of their rights. Thus, it is possible to contemplate complex relationships between militant and non-militant youth present in the slogan "No Right to Less!" which was echoed in the demonstrations of 2013, and was the product of a whole generation of young political activists. The final conclusion is that the listening process of organized youth is an important contribution to the debate, especially by expanding themes and bring to light new legal subjects that arose in the recent cycle of public policies for youth in the country, which seems to end in 2016 with the rupture that occurred in the Federal Government and the consequent extinction of numerous programs and policies that were ensuring, albeit timidly, the expansion of young Brazilians' rights.

1. Introdução

Nas democracias modernas, a maior ou menor capacidade de pressão dos grupos sociais possui um efeito direto na tomada de decisões, como as que levam à formulação de políticas públicas. Certamente, alguns desses grupos possuem vantagens em termos de capacidade de mobilização e representação em relação a outros, tornando desigual o acesso a bens e serviços públicos ou a aquisição de direitos sociais (Offe, 1984). Porém, a lógica democrática afirma que o avanço das práticas institucionais de representação leva ao aperfeiçoamento do sistema, o que pode ser visto, historicamente, através da crescente incorporação de demandas, sujeitos e direitos que, anteriormente, não constavam das agendas das políticas públicas. Quando se pensa em participação política da juventude, persistem dois grandes problemas, que não são exclusivos ao Brasil: a dificuldade de mobilização e a baixa influência institucional das demandas jovens (Margulis e Urresti, 1996). Essas questões estão sempre presentes nas falas dos jovens, principalmente daqueles com maior ativismo social e político, visível na expectativa, mas também nas dúvidas que têm em relação à capacidade de a sua participação influenciar, de fato, a construção de políticas públicas na lógica democrática.

Na última década, as políticas públicas brasileiras têm apostado expressivamente em sua juventude, principalmente do ponto de vista da criação de um arcabouço institucional e legal que propicie a participação juvenil no processo de tomadas de decisões por parte do Estado brasileiro. A Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005, deu início a um vigoroso ciclo de políticas públicas, principalmente por meio da criação da Secretaria Nacional de Juventude, do Conselho Nacional de Juventude e de diversos programas e políticas públicas que buscam afirmar a participação da juventude como eixo estruturante no desenho e na implementação das políticas de proteção social, possibilitando que os jovens com idade entre 15 e 29 anos possam usufruir, de forma mais integral, da condição de sujeitos de direitos.

Entretanto, ainda que o país venha adotando uma série de princípios observados na maior parte das sociedades democráticas contemporâneas, notadamente no que diz respeito à ampliação de direitos e diminuição das desigualdades, inúmeros são os obstáculos que ainda se impõem na conquista efetiva de mais cidadania, mais proteção e mais bem-estar social para este segmento que representa cerca de 1/4 da população brasileira. Isto porque, o direito de ser jovem não acontece de forma igual para todos, culminando, na perspectiva de Bourdieu (2007), em processos de distinção em que alguns podem ser “mais jovens” do que outros.

Diante disso, desde 2013, o Governo Federal, através da Secretaria Nacional de Juventude, vem realizando vários esforços com o intuito de efetivar a construção de um Plano Nacional de Juventude, conforme determinado pelo Estatuto da Juventude. Tal ação se desenvolve por meio de parcerias tanto com os estados e municípios, que também deverão elaborar os seus respectivos planos, quanto com a Sociedade Civil, sobretudo com os jovens, que devem estar presentes, necessariamente, em todas as etapas de sua formulação.

O surgimento de novas identidades juvenis promoveu um diálogo a partir da diversidade que talvez nenhuma geração precedente tenha experimentando tão intensamente. Dividindo a cena pública atual, temos a juventude negra, jovens de partidos políticos, do movimento estudantil, de grupos religiosos, de grupos culturais de periferia (grafite, *hip hop*, *funk*, capoeira etc.), ao lado de jovens quilombolas, jovens de terreiro, assentados, ribeirinhos, jovens lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros. Esses novos recortes de juventude surgem permanentemente, como, por exemplo, todo um novo campo de militantes decorrente do empoderamento feminino que não existia há dez anos, tanto os chamados “novos feminismos” quanto a hegemonia das mulheres como beneficiárias de programas governamentais, como “Bolsa Família” e “Minha Casa, Minha Vida”. Tal tendência se mostrará mais visível ainda a partir de 2016, quando a presença feminina, nas

PALAVRAS-CHAVE

Juventude;
Políticas Públicas;
Educação

PALABRAS CLAVE

Juventud;
Políticas Públicas;
Educación

KEYWORDS

Youth; Public
Policies; Education

Recibido:

30.06.2016

Aceptado:

28.11.2016

redes e nas ruas, dá o tom da militância política, particularmente da militância juvenil.

Importa entender como esses sujeitos se movimentam no interior de grandes estruturas institucionais – como os programas governamentais e as políticas públicas – e como essas ações promovem deslocamentos de posições para certos grupos alcançados. Os jovens que transitam por esses programas e políticas públicas de juventude têm sido objeto de reflexões que permitem descortinar a complexidade do território em termos de novos sujeitos, novas demandas e novos modelos de organização e participação política. Não se pode deixar de ressaltar a importância das novas mídias para esta geração de ativistas, quase todos “nativos digitais”, ou seja, nascidos em um mundo já predominantemente digital e, portanto, com sua identidade social construída, também, a partir do convívio nesse ambiente virtual.

Neste artigo, serão exploradas as reivindicações de jovens militantes no período compreendido entre 2011 e 2014, abordando, especificamente, suas demandas educacionais, manifestas em momentos nos quais esses jovens foram chamados ou, melhor dizendo, se fizeram chamar para opinar sobre os rumos das políticas públicas de juventude no país.

2. Percurso metodológico da pesquisa

Esta análise baseia-se em um programa bastante amplo de pesquisas realizadas nos últimos anos, resultado de uma cooperação técnica iniciada em 2005, que gerou um convênio entre a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e a Secretaria Nacional de Juventude, o que possibilitou a produção de diversos diagnósticos, subsídios conceituais, ações conjuntas e avaliações em torno do objetivo de fortalecer a Política Nacional de Juventude (Novaes, 2016).

Neste trabalho, foram utilizados dados oriundos do processo de acompanhamento e sistematização de demandas da 2ª Conferência Nacional de Políticas

Públicas de Juventude, ocorrida em dezembro de 2011, na qual se ouviu, por meio de um survey, cerca de 1.000 jovens delegados, representantes de distintos coletivos juvenis. Foi usada, também, a última pesquisa do referido convênio, que correspondeu às 11 “Oficinas de Diálogo” com cerca de 300 jovens brasileiros, realizadas entre agosto e dezembro de 2014, que teve como estratégia metodológica a organização de um amplo debate com jovens e outros atores-chave, fomentando espaços de participação que contribuíssem para a produção e ampliação de conhecimentos no campo das políticas de juventude.

Em todas as etapas desse trabalho, os sujeitos ouvidos representam uma grande diversidade de coletivos juvenis, desde grupos tradicionais na cena política, como os jovens de partidos, sindicatos, grupos religiosos, até os novos coletivos feministas, jovens ciganos ou de comunidades tradicionais e terreiros, grupos que só ganharam visibilidade recentemente.

Busca-se refletir sobre as demandas referentes à educação e a percepção de direitos conquistados por parte de jovens militantes brasileiros entre de 2011 a 2014, expressos no Estatuto da Juventude. De acordo com Rua (1998), as demandas podem ser definidas como reivindicações de bens e serviços ou mesmo de participação no sistema político. Segundo ela, existem, basicamente, três tipos de demandas: as demandas novas, as recorrentes e as reprimidas. Quando estas se acumulam e o sistema não consegue encaminhar soluções aceitáveis, ocorre uma crise que ameaça a estabilidade do sistema, ou seja, uma “sobrecarga de demandas”. Para a autora, existe um “estado de coisas” que começa a ser considerado como problema em determinado contexto político, social, cultural de uma sociedade, o qual, de forma objetiva e subjetiva, se desdobra em questões que devem ser explicitadas e postas nas agendas governamentais.

Já por percepção de direitos, entende-se que a afirmação de tais sujeitos na cena pública partiu de sua compreensão de que não eram meros beneficiários das políticas públicas, mas sim “sujeitos de direitos”, isto é, portadores e difusores de direitos sociais, ainda que recentemente conquistados. Embora mapear demandas emergentes e percepções dos sujeitos seja um

tipo de pesquisa extremamente difícil de ser realizada, estudos de caráter mais longitudinal, que acompanham a participação de jovens em programas e políticas públicas ao longo de alguns anos, têm mostrado que há um sentimento difuso de direitos consolidados entre parte da juventude, que são visíveis em afirmações muito mais presente hoje do que antes, tais como: “Eu posso” ou “Isso é meu direito!” (Papa e Freitas, 2011). Pelo fato de esta ser uma pesquisa longitudinal, cobrindo um período relativamente longo, entre 2011 e 2015, está constatação se torna mais visível. Certamente, o recorte da pesquisa, ao focalizar jovens com ativismo político, permite captar, de modo mais intenso, uma mobilização recente, que provocou deslocamentos de posições em certos grupos da juventude, cujos resultados, mesmo que não possam ser extrapolados para se pensar todos os extratos da juventude brasileira, são úteis para se pensar aqueles sujeitos e coletivos que conseguiram se nomear e se colocar na cena pública nos últimos anos e cuja presença é de grande importância para a luta democrática atual.

A primeira pesquisa aqui utilizada acompanhou o processo de mobilização que culminou na realização da 2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Juventude ao longo de todo o ano de 2011, dividido em dois momentos distintos e usando diferentes metodologias. Inicialmente, sistematizou os relatórios vindos das 27 conferências estaduais (26 estados e Distrito Federal), das 66 conferências livres, da etapa livre virtual e da consulta aos povos tradicionais. As suas contribuições foram reunidas no texto-base, que subsidiou os debates durante a Conferência Nacional. O segundo momento da pesquisa correspondeu à aplicação de um questionário a 1209 participantes, em sua maioria (82%) jovens delegados eleitos.

A análise de todo este material serviu de base para a construção de um perfil dos participantes e de um mapa de reivindicações da juventude brasileira organizada. As demandas foram classificadas em três categorias: 1) recorrentes (educação, cultura e trabalho), 2) emergentes (diversidade, religião, ancestralidade) e 3) específicas (exclusão extrema, encarceramento). Na segunda fase, a pesquisa utilizou um questionário bastante amplo, respondido por delegados que representavam diferentes coletivos jovens, composto por 38

itens, dividido em cinco seções: (1) identificação; (2) conexões e participação; (3) sociedade brasileira; (4) sobre direitos e políticas públicas de juventude; (5) sobre a conferência. Este material serviu de base para a construção do perfil dos jovens delegados apresentado a seguir. Foi importante, também, acompanhar as discussões realizadas nos diferentes Grupos de Trabalho (GT), durante os três dias do encontro nacional, o que permitiu compreender, com mais clareza, algumas tendências, divergências e, também, disputas de posições políticas que perpassam os diferentes grupos, o que permite entender melhor as demandas e sua relação com as diferentes condições juvenis.

A segunda pesquisa, que subsidia parte das afirmações presentes neste trabalho, foi realizada entre agosto e dezembro de 2014, quando a Secretaria Nacional de Juventude, em trabalho conjunto com a UNIRIO, deflagrou a primeira etapa de debates acerca da elaboração do Plano Nacional de Juventude, momento este que contou com a presença expressiva de seus principais interlocutores, quer sejam os próprios jovens. Tal ação fundamentou-se no que estabelece o artigo 4º do capítulo II do Estatuto da Juventude, quando dispõe: o jovem tem direito à participação social e política e na formulação, execução e avaliação das políticas públicas de juventude. Teve por objetivos básicos aprofundar diagnósticos e análises sobre os problemas que afetam à juventude, identificar temáticas emergentes, elencar demandas prioritárias e subsidiar a elaboração e encaminhamento de propostas para a construção do futuro Plano Nacional de Juventude. O debate ocorreu em nível nacional e foi efetivado por meio da realização de oficinas, chamadas de “Plano em Diálogo”, com duração de um dia cada, com base na metodologia de grupos em diálogo, a partir dos 11 eixos que compõem os direitos dos jovens no Estatuto Nacional de Juventude; são eles: 1) direito à cidadania, à participação social e política e à representação juvenil; 2) direito à educação; 3) direito à profissionalização, ao trabalho e à renda; 4) direito à diversidade e à igualdade; 5) direito à saúde; 6) direito à cultura; 7) direito à comunicação e à liberdade de expressão; 8) direito ao desporto e ao lazer; 9) direito ao território e à mobilidade; 10) direito à sustentabilidade e ao meio ambiente; 11) direito à segurança pública e ao acesso à justiça.

No total, foram promovidas onze oficinas em todas as regiões do Brasil (especificamente nos estados do Amazonas, Bahia, Ceará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo e no Distrito Federal), reunindo mais de 300 jovens representantes de diferentes segmentos. A indicação dos jovens e de suas entidades efetivou-se, inicialmente, pela SNJ, pelo Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), por grupos com destaque (citados/visibilizados) na mídia e em redes virtuais e por grupos de pesquisa das universidades; posteriormente, foram agregadas indicações de gestores de juventude, conselheiros estaduais e municipais e, por fim, de movimentos juvenis que, ao saber da realização e da natureza dos eventos, solicitaram a participação. Cabe registrar que neste processo, a demanda por participação aumentou significativamente, chegando a formar uma lista de cerca de 100 jovens interessados em se incorporar ao debate.

A metodologia e o formato das oficinas foram respeitados, de forma padronizada, em todas as oportunidades. Dias antes do encontro, ao ser convidado a participar da oficina, o jovem recebia um questionário online (ferramenta LIMESURVEY), que deveria ser respondido também online, com perguntas que propiciavam desde a elaboração de um rápido perfil até o conhecimento de sua opinião acerca do tema em questão.

No dia do encontro, durante o período da manhã, após as boas-vindas e apresentação individual de cada um dos participantes, eram colocadas as finalidades da reunião e apresentados a minuta de Lei do Plano Nacional de Juventude e o histórico da construção do Estatuto da Juventude. Posteriormente, com o objetivo de estimular o debate sobre o assunto a partir das respostas dadas pelos próprios jovens ali presentes, eram expostos os resultados já sistematizados dos questionários sobre a temática da oficina proposta, abrindo-se para o debate, que devia eleger prioridades e interdições, conforme as duas questões abaixo:

1. Quais são os cinco (5) principais aspectos relativos ao tema em debate que devem, obrigatoriamente, estar presentes no Plano Nacional de Juventude?
2. Que aspecto relativo ao tema em debate não pode, de forma alguma, estar presente ou ser contemplado no Plano?

Após a realização dos debates, cada grupo era convidado a apresentar suas sínteses em tarjetas de papel-cartolina; nem todos os grupos se limitavam ao número de questões sugerido, ampliando suas proposições. Após a apresentação de todos os grupos, eram novamente instigados a elaborar uma nova súmula, fruto de novo debate, em que deveriam agrupar, em blocos, as questões afins presentes nas respostas de todos os grupos. Após a visualização desta nova composição, realizava-se uma breve síntese da reunião, quando também era avaliada sua realização, e encerravam-se os trabalhos.

3. O campo das políticas públicas como objeto recente de interesse educacional

Tradicionalmente, a reflexão sobre as políticas públicas foi uma tarefa restrita ao campo da Ciência Política. Nos últimos anos, aumentou o interesse pelos debates sobre o tema em diferentes áreas de conhecimento, como a Educação, tornando as políticas públicas um campo importante para pesquisar o surgimento de novos sujeitos e temas (Castro, Aquino e Andrade, 2009). Do ponto de vista da educacional, tem se pensando muito de que modo a incidência de políticas públicas específicas para a juventude produziu deslocamentos e ampliou o “campo de possibilidades” (Velho, 2003) de muitos jovens que até então tinham horizontes restritos, com remotas chances de chegar até a universidade.

O ciclo recente de políticas públicas de juventude no Brasil (2005 - 2015) tornou mais agudos dilemas e opções políticas que marcaram profundamente o desenho e a implementação das políticas públicas de juventude. Em síntese, optou-se por construir um arcabouço institucional de políticas de juventude em nível federal, porém com baixo enraizamento nas estruturas estaduais e municipais. Um aspecto positivo foi a opção de se afirmar a participação da juventude como uma política de governo. A ênfase conceitual na participação da juventude deslocou o conceito de “inclusão”, que caracterizou o ciclo anterior, ocorrido na década de 1990, e

colocou no centro dos debates os conceitos de “autonomia” e “emancipação”. Acompanhar esse debate conceitual sobre a expansão dos direitos ajuda a superar barreiras históricas, como o direito à educação, que atualmente se somam a novas desigualdades, como a exclusão digital e a novas formas de discriminação, com o aumento da intolerância religiosa ou do desrespeito à opção sexual, que impedem uma experiência de cidadania mais plena para tantos brasileiros, problema vivenciado, particularmente, pelos jovens.

Para a juventude brasileira, um dos maiores desafios é a implementação de políticas de promoção do acesso a direitos capazes de atender a todos os jovens, sem qualquer tipo de discriminação, valorizando as diferenças como fator de enriquecimento do processo social e, conseqüentemente, transpondo barreiras para a participação com igualdade de oportunidades. É exatamente para diminuir tais abismos e injustiças que provocam distintas formas de discriminação e exclusão que as ações públicas - materializadas por meio de leis, planos, políticas sociais, conferências, conselhos etc. - são fundamentais. Tal afirmação decorre do fato de estas se mostrarem, historicamente, ferramentas potencialmente capazes de fomentar processos de institucionalidade e trazer ganhos reais e sensíveis para as juventudes, ganhos estes que, num futuro de curto, médio e longo prazos, terão a sociedade como caixa de ressonância. Um dos fatores essenciais para o incremento humano e social é, sem dúvida, a forma como se investe na qualidade de vida dos jovens.

Ampliar e qualificar o mosaico de possibilidades e oportunidades desses sujeitos pode, portanto, transformar não apenas a trajetória de vida de cada um, mas a própria história do país. Nesse contexto, observa-se que as múltiplas formas de participação e associativismo (aí incluídas as redes sociais) que se fazem presentes no espaço público, impulsionando iniciativas governamentais em direção à ampliação de direitos e à geração de oportunidades, são fundamentais na construção e implementação de agendas progressistas para as políticas públicas.

4. Demandas educacionais dos

jovens militantes brasileiros

À medida que a sociedade brasileira vem se democratizando a atividade política tende a assumir um papel importante na vida das pessoas, sobretudo por meio da conquista de modelos de democracia participativa, como é o caso das conferências ou outros processos de escuta da juventude. Considerar falas desses novos coletivos juvenis é essencial nas eventuais correções de rumo de políticas sociais voltadas aos jovens e pode significar trazer esses sujeitos à condição de interlocutores nas decisões que lhes dizem respeito.

No Brasil, a principal mudança ocorrida no ciclo de políticas públicas iniciado em 2005 se deu no cenário institucional no qual a juventude experimenta sua condição de sujeito social, marcado pela crescente expansão de programas e políticas públicas, que demonstraram um novo momento do Estado brasileiro, que assumiu, fortemente, o papel de indutor de políticas públicas de juventude, resultando na criação efetiva de um campo, ao mesmo tempo material e simbólico, de políticas públicas de juventude. Algumas pesquisas que acompanhamos vêm demonstrando que, no início do ciclo, o programa mais conhecido pelos jovens entrevistados era o “Projovem Urbano”, voltado para jovens de 18 a 29 anos concluírem o Ensino Fundamental. Já no final do ciclo, os jovens entrevistados revelavam conhecimento de inúmeros programas, entre eles, principalmente, o Programa Universidade para Todos, que a despeito de não ser exclusivo à juventude teve grande impacto simbólico nessa geração de militantes (Novaes, 2012).

Essa reflexão é útil para se observar as percepções dos jovens militantes sobre as políticas públicas em curso e sobre o eixo do direito à educação presente no Estatuto da Juventude, expostos a seguir.

4.1 O que demandavam os jovens militantes em 2011

A 2ª Conferência Nacional de Juventude, realizada em dezembro de 2011, encerrou, simbolicamente, a primeira fase do ciclo de políticas públicas de juventude no Brasil, iniciado em 2005, marcada pela criação de um conjunto de programas voltados especificamente para a condição juvenil brasileira, particularmente o Programa nacional “Projovem Urbano”, o carro-chefe dessa primeira fase de

políticas de juventude. O título escolhido para o encontro nacional foi “Juventude, Desenvolvimento e Efetivação de Direitos” e teve como lema “conquistar direitos, desenvolver o Brasil”. Ao seu final, a plenária aprovou um documento denominado “Para Desenvolver o Brasil!”, que contém uma síntese das demandas discutidas. A referência constante ao termo desenvolvimento é uma chave de leitura importante para discutir a relevância da juventude como ator político no cenário brasileiro contemporâneo, num momento em que os jovens buscam se afirmar para além, inclusive, do campo da juventude.

Chama atenção, também, a ideia de direito como resultado de lutas e de capacidade de mobilização de coletivos políticos. Por isso, as resoluções do encontro apontaram para a necessidade de garantia, mas, sobretudo, de efetivação dos direitos já conquistados, através da maior participação dos jovens nas esferas de formulação e implementação das políticas inclusivas em geral, indicando, assim, a vontade de participação para além das temáticas exclusivas à juventude. Nesse sentido, reafirmar e ir ao encontro do campo dos direitos constitui estratégia fundamental para fortalecer a autonomia e a emancipação da juventude, embora alguns dilemas geracionais permaneçam existindo e se atualizando. São recorrentes as seguintes indagações: Como garantir a mobilização e a participação dos que ainda não estão mobilizados? Como expandir e institucionalizar espaços de debate público da juventude – conselhos, conferências e fóruns? Frequentemente, essas questões estão nos horizontes de ação dos jovens militantes, que foram objeto deste estudo. Aparecem principalmente na expectativa que têm de que sua militância contribua para a construção de políticas públicas na lógica democrática, onde estado e sociedade civil compartilhem sua formulação e implementação.

Os jovens delegados entrevistados são mais escolarizados que a média da juventude brasileira, já que a maior parte (59,8%) passou pela universidade e um terço (31,7%) tem nível educacional superior concluído. Porém, não se enquadram no que Elias (2000) classificaria como “estabelecidos” ou sequer se igualam à tradicional representação de juventude associada a estudantes universitários de classe média. Representam melhor o novo

perfil de juventude que conseguiu acessar a universidade, através de esforço pessoal ou de investimento familiar, mas também apoiado em políticas públicas de inclusão, principalmente as políticas de ação afirmativa para acesso, somadas às políticas de permanência implantadas na última década.

A maioria dos jovens militantes presentes à 2ª Conferência eram homens (58,5%), concentrados mais nas faixas de 18 a 24 anos (40,1%) e 25 a 29 anos (32,7%), sendo 34,7% brancos, 34,7% pardos, 23,1% negros, 4,5% indígenas e 2,5% amarelos. Embora se classifiquem como pertencendo à classe média baixa (49,7%), a maioria conseguiu chegar à universidade (59,8%), sendo que 31,7% já concluíram a graduação e 10,9% cursam alguma modalidade de pós-graduação. Está claro que eles não representam o perfil majoritário dos jovens brasileiros. A maior parte dos delegados trabalha e estuda (53,4%). Os que apenas trabalham representam 26,3%, ao passo que aqueles que somente estudam totalizam 18,9% do total. Note-se que os delegados respondentes que não trabalham nem estudam são apenas 1,1%. Estas tendências se mantêm, sem variações muito expressivas, quando se considera o total de participantes da conferência (delegados e não-delegados). (Tabela 1).

Mais da metade deles (56,9%) nunca ocupou cargo na gestão pública ligado à juventude ou em conselho de juventude, porém 43,1% se inserem nesse campo através de atuações diretas com o poder público, preponderantemente a partir de ações, organizações e movimentos oriundos da sociedade civil. A maioria esmagadora dos delegados é de ativistas, visto que 97,7% afirmaram já ter participado ou participar atualmente de, pelo menos, algum dos grupos apresentados.

Entre eles, 51,0% já integrou ou integra atualmente algum partido político, a maioria tem participação atual (46,8%). A maior parte dos delegados nunca integrou movimentos estudantis, o que parece sugerir novas formas de ingresso na vida política. As ONGs e projetos sociais têm a terceira maior frequência de participação (33,2%), sendo que a maioria participa ainda hoje de tais movimentos (29,6%). A participação em grupos religiosos de ação social revela uma inserção de exatos 29,6%.

Tabela 1

Grau de escolaridade dos respondentes				
		N	%	% válido
Válidas	Nunca estudou	2	0,2	0,2
	Ensino fundamental incompleto ou cursando	8	0,9	0,9
	Ensino fundamental completo	29	3,3	3,3
	Ensino médio incompleto ou cursando	75	8,5	8,6
	Ensino médio completo	237	26,8	27,2
	Superior incompleto ou cursando	245	27,7	28,1
	Superior completo	181	20,5	20,8
	Pós-graduação lato-senso completa ou cursando	71	8,0	8,1
	Mestrado completo ou cursando	19	2,2	2,2
	Doutorado completo ou cursando	5	0,6	0,6
	Total	872	98,8	100
Inválidas	Não responderam	7	0,8	
	Nulas	4	0,5	
	Total	11	1,2	
Total		883	100	

Fonte: Survey aplicado na 2ª CNPPJ.

Os grupos ligados ao meio ambiente são os que apresentam o menor índice global de participação, somente 16,5% dos delegados deles participam ou já participaram.

Percebe-se a preocupação em se avançar para além da institucionalidade formal, pois está claro que a mera existência de espaços de participação não garante práticas, comportamentos e atitudes democráticas. Pensar em novas formas de exercício do poder significa estar atento também ao perigo de se reproduzir comportamentos clientelistas e autoritários.

Ao serem convidados a apontar os três principais problemas do Brasil na atualidade, num rol de 21 opções, a qualidade da educação brasileira foi a mais frequente, configurando-se na maior das preocupações para os jovens pesquisados (46%). A pobreza, a qualidade da saúde e o racismo sobrepõem-se a questões como a destruição do meio ambiente, o desemprego e a exploração sexual de crianças e adolescentes. (Gráfico 1).

Quando inquiridos sobre qual seria, específica e unicamente, a maior questão hoje para a juventude brasileira, os delegados elegeram, mais uma vez, a qualidade da educação (51,4%). O que chama a atenção neste item, primeiramente, é a disparidade manifesta entre a frequência desta opção em relação às demais, já que o desemprego, a segunda opção mais assinalada, computou apenas 9,7%, ao passo que a violência, a terceira colocada, totalizou 7,2%. Tais tendências também se mantêm com uma variação mínima quando se incorpora à análise as respostas fornecidas pelos participantes não delegados. Visível também é a mudança no rol de prioridades eleito nesta questão em relação à anterior, quando se observam algumas alternâncias de posição, quando o ponto de referência é a própria juventude. (Gráfico 2).

Seguindo uma tendência já revelada por ocasião da 1ª Conferência, em 2008, ao serem convidados a indicar as três instituições/entidades em que mais confiam, a maioria dos delegados (84,0%) elegeu a família, seguida pelos movimentos sociais (63,6%) e pelas organizações/movimentos juvenis (41,6%).



Gráfico 1. "Na sua opinião, quais são os três maiores problemas do país?"

Fonte: Survey aplicado na 2ª CNPPJ.

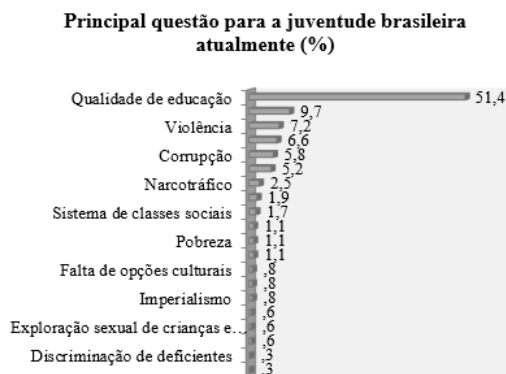


Gráfico 2. "Atualmente, qual é a principal questão para a juventude brasileira?"

Fonte: Survey aplicado na 2ª CNPPJ.

Note-se que a escola vem tão-somente na 5ª posição (37,6%), atrás, portanto, da igreja (38,0%), mas à frente da justiça (18,1%) e dos partidos políticos (16,8%), que, como vimos anteriormente, constituem o maior espaço de participação atual ou anterior dos entrevistados. Também seguindo uma tendência já manifesta na 1ª Conferência, a câmara de vereadores, a assembleia legislativa/congresso e o senado receberam poucos votos de confiança (1,8%), somente à frente das polícias (1,5%) e dos meios de comunicação (0,7%). Vale destacar, a propósito, que o menor percentual atribuído à mídia parece ser um diferencial deste grupo de ativistas em relação ao verificado em pesquisas com outros grupamentos juvenis, uma vez que vários estudos indicam a recorrência da televisão como o meio de lazer mais utilizado.

Convidados a escolher, em questão aberta, o tema



Gráfico 3. "Quais são as instituições da sociedade nas quais você mais confia?"

Fonte: Survey aplicado na 2ª CNPPJ.

mais interessante de debate na Conferência, a educação aparece como aquele que mais desperta interesse entre os delegados (26,5%), seguido por assuntos do eixo do direito à participação e desenvolvimento integral (22,7%). O direito ao desenvolvimento integral (que também envolve uma dimensão educacional) ocupa o 3º lugar na escala de interesses juvenis (11,3%), seguido das questões do direito ao território (9,4%). Contraditoriamente, direito à diversidade e à vida segura (7,4%), direito à experimentação e qualidade de vida (6,3%) e conquista e efetivação de direitos (6,3%) são pouco citados. Quais os três tipos de direitos mais urgentes, e que deveriam ser considerados prioritários pelas políticas públicas de juventude? Os delegados elegeram, com destaque, a área da educação como o direito mais importante, com 85,7% das indicações, seguido pelo direito ao trabalho (46,5%), à participação (40,5%) e à saúde (23,4%).

Fechando este ciclo de questões, vale mais uma vez ressaltar a inquestionável importância atribuída pelos jovens delegados aos temas/propostas relacionados à área da educação. Percebe-se claramente que, em todos os casos em que tal tema surgiu, tanto entre as opções oferecidas quanto entre as de livre expressão dos respondentes, sua valoração sempre foi maior do que aquelas atribuídas aos demais. Por outro lado, as questões de cunho ambiental parecem ainda não mobilizar significativamente os jovens, sobretudo quando confrontadas com os demais temas tratados ou debatidos.

Por isso, os problemas do país ganham outros tons quando vistos a partir das reivindicações da juventude, mostrando categorias diferenciadas de demandas, como as recorrentes (educação, cultura e trabalho), as emergentes (diversidade, religião, ancestralidade) e as específicas (exclusão extrema, encarceramento). Porém, este esquema de classificação não deve obscurecer a complexidade com que aparecem na realidade, pois dentro do campo de demandas recorrentes, como educação, por exemplo, surgem a todo tempo outros temas e recortes possíveis - como as cotas raciais na universidade -, que atualizam o debate, mobilizam novos sujeitos e ajudam a criar outras identidades políticas.

4.2 O que demandavam os jovens militantes em 2014

Em dezembro de 2014, dentro do convênio UNIRIO/SNJ, foi realizada a décima primeira oficina “Plano em Diálogo”, que teve como tema de debate o eixo “Do Direito à Educação”, em consonância com o estabelecido no Estatuto da Juventude, Lei nº 12.852/1, Seção II, art. 7º:

O jovem tem direito à educação de qualidade, com garantia de educação básica obrigatória e gratuita, inclusive para os que a ela não tiveram acesso na idade adequada.

O encontro aconteceu no dia 27 de novembro, das 9h às 18h, na Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), localizada no Pavilhão das Metas, Via VN1 Leste, S/N, Praça dos Três Poderes, Brasília, Distrito Federal. Contou com a participação de 37 pessoas, entre as quais 31 representantes juvenis vinculados a diferentes instituições de diversas regiões do país e que têm relação com o tema em debate, quais sejam: ELOS Coletivo; Centro de Apoio a Mães; Hip Hop; CETRA – CE; Liga do Funk; Pastoral da Juventude; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação; SEJUS-CE; CONJUVE/ Rede Ecumênica da Juventude pela Promoção dos Direitos Juvenis (REJU); Sertão; Núcleo de Pesquisa e Extensão de Educação do campo da Pós-Graduação em Direitos Sociais (UFG/Pronea); MacacuCine; Vida e Juventude; Movimento Cultural Fazendo Arte; ; Caritas; Escola de Gente; RENAFBO; Prefeitura de Boa Vista; Ação Educativa; BemTV (Portal Em diálogo/Observatório Jovem do

Rio de Janeiro); CAMTRA; Sind. Serv. Municipais; CONJUVE/União Nacional dos Escoteiros do Brasil, União Nacional dos Estudantes (UNE); Caritas Brasileira; UNESCO; CONJUVE/Agentes de Pastoral Negros do Brasil (APNs); Núcleo Universitário. Sua organização ficou a cargo de: três representantes da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ); dois representantes da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO); 1 representante do Conselho Nacional de Juventude.

Observou-se que a maior parte dos debates foi pautada por proposições tais como: efetivar, de fato, a gestão democrática da educação, com ampla participação nas escolas; aumentar o acesso das classes populares ao ensino superior; dar maior atenção ao ensino médio e profissionalizante, com racionalização dos currículos; vincular efetivamente a questão educacional aos valores da cidadania e do respeito às diversidades, e não apenas às ingerências do mercado; dar maior ênfase à educação prisional efetiva e de qualidade; real adequação de currículos para comunidades tradicionais, quilombolas, indígenas etc., sem prejuízo na qualidade do conteúdo e da oferta; adequar imediatamente as escolas às necessidades dos deficientes; monitoramento das metas do atual PNE em todas as esferas governamentais, a fim de que sejam realmente perseguidas e concretizadas; estabelecer de fato um pacto federativo, já que a educação não pode ser vista em esferas isoladas; avaliar a eficiência do Sistema S etc.

Vale sempre destacar que, a exemplo de outras situações, a problemática social esteve sempre presente nas discussões, reafirmando o compromisso e a solidariedade desse grupo com outros de menor visibilidade/opportunidade social. Também a diversidade regional e cultural representada no evento propiciou que temas diversos, e muitas vezes inusitados, surgissem durante as discussões, enriquecendo o diálogo e a qualidade das propostas que serão encaminhadas para a construção do futuro Plano.

O que deve ser contemplado no PNJ

1. Garantir a laicidade do Estado na grade curricular de todos os segmentos educacionais, (infantil, fundamental, médio e superior);
2. Garantir, no currículo escolar, disciplinas

que contemplem os direitos e deveres dos jovens, dando-lhes oportunidade de liberdade de expressão;

3. Incentivar a implantação de uma escola em tempo integral que proporcione a educação formal, informal e a coeducação, garantindo a interdisciplinaridade e a relação da teoria com a prática, por meio de currículos escolares organizados de maneira flexível e diversificada nos conteúdos obrigatórios e eletivos, articulados com a ciência, trabalho, linguagens, tecnologia, esportes e lazer cultural;

4. Estabelecer um modelo de educação básica com atividades extraclasse, envolvendo esportes, cultura e arte, incentivando a troca de conhecimento, dando protagonismo ao estudante, inserindo e reconhecendo a educação não formal como parte da educação formal e proporcionando uma educação pela igualdade e diversidade;

5. Criar política de monitoramento, com acesso à informação, garantindo o empoderamento e o controle social em todas as esferas do Estado.

O que não deve ser contemplado no PNJ

1. Contemplar a iniciativa privada nos recursos públicos da educação (nem royalties e nem PIB);

2. O funcionamento do PRONATEC via Sistema S;

3. A não militarização de instituições de ensino públicas, garantindo-se a gestão democrática, os espaços de deliberação juvenil e a gratuidade na educação pública.

5. Considerações finais

O Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852, de 05 de agosto de 2013) foi aprovado no bojo de um intenso processo de mobilização de jovens ocupando as ruas das principais cidades brasileiras, no que ficou conhecido como as “Jornadas de Junho de 2013”, iniciadas por jovens que nutriam uma profunda aversão à política e surpreendeu segmentos importantes de jovens militantes que,

desde 2005, já vinham ocupando espaços nas ações abertas pela Política Nacional de Juventude.

Se as manifestações de 2013 mostravam, por um lado, certo grau de descolamento entre jovens militantes e amplos segmentos da juventude sem ativismo social, por outro lado, porém, as demandas inscritas no Estatuto da Juventude somente foram possíveis devido ao trabalho árduo e bem sucedido dessa geração de jovens militantes, tornando-se, desde então, o instrumento legal que define os direitos que devem ser garantidos e promovidos pelo Estado brasileiro aos cerca de 52 milhões de jovens entre 15 a 29 anos.

A despeito dos ganhos acumulados, a principal demanda da juventude continua sendo a ampliação dos espaços e mecanismos de participação nos processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação dessas políticas, pois persistem entraves institucionais, materiais e simbólicos que limitam o exercício mais pleno desse papel pela juventude. Em outras palavras, permanece um hiato entre o discurso participativo, que sempre afirma o protagonismo da juventude, e a incorporação de novos modelos de política participativa, distanciando a juventude de instituições que parecem funcionar com lógicas distintas no que tange ao reconhecimento dos jovens como sujeitos.

O principal resultado positivo resultante dessas pesquisas foi tornar visível a existência de outras condições juvenis para além daquelas já conhecidas. Foram incorporados ao debate grupamentos jovens que nunca tinham sido convocados a estar presentes nesse tipo de fórum participativo, como diferentes etnias indígenas e quilombolas, como também lideranças juvenis de alguns grupos ciganos e novos coletivos feministas. Este fato implicou numa pluralidade bastante ampla de propostas e sugere que a existência de um arcabouço institucional-legal em disputa pelas diferentes correntes da juventude organizada propiciou a visibilidade de novos sujeitos de direitos, que nunca haviam se nomeado na cena pública.

Outro ganho significativo foi o fortalecimento das redes de solidariedade entre os coletivos juvenis presentes e os que não puderam estar presentes. Uma análise mais detida dos relatórios, cruzada

com a lista de participantes das oficinas, atesta que diversas demandas que foram encaminhadas chegaram à tona a despeito de os grupos a que se referiam não estarem ali representados, por uma série de razões, inclusive legais, como, por exemplo, os jovens privados de liberdade. Esta disposição solidária indica, também, o reconhecimento de que há um campo de políticas públicas de juventude que tem no reconhecimento e na afirmação da diversidade, de demandas e de sujeitos, um valor em si.

Destaca-se a evidente constatação da emergência de novas temáticas no campo da juventude, incorporando pautas que não eram usualmente pensadas como sendo “de” juventude, como, por exemplo, os avanços em relação ao debate sobre o “trabalho decente”, como tema relevante para os jovens. De modo semelhante, nos debates sobre o direito à saúde (Seção V, Estatuto da Juventude), os jovens apontaram temáticas que fugiram da tradicional associação que se faz entre juventude e riscos sociais, como uso de drogas ou gravidez precoce e indesejada, trazendo para o debate questões como a presença de jovens na agroecologia, na busca pela alimentação sem agrotóxicos, temas emergentes na sociedade e nem sempre identificados como bandeiras de luta da juventude.

Quando chamados para pensar os principais problemas que afetam os jovens, os participantes, por diversas ocasiões, além de aprofundarem os debates acerca de questões já conhecidas, desvelaram aspectos inusitados, ampliando, como bem frisa Arendt (2002), o “mundo comum”, ou seja, a compreensão do mundo construída a partir do olhar do outro, daquele que é diferente de mim. Nesse sentido, o conceito de “Política Pública de Juventude” pode ser insuficiente para abarcar tantas e tão distintas condições juvenis, mas, ao mesmo tempo, pode ser uma plataforma importante que ainda conecta muitas lutas, muitas causas, muitas pessoas e grupos, que estão em instituições da Sociedade Civil, que estão fora e dentro do Estado, que estão no Poder Legislativo e nas instâncias regionais e municipais de governo.

A partir do momento que se constituiu essa institucionalidade e o espaço para se fazer essas vozes ecoarem um pouco mais longe, houve

mais possibilidades para a promoção de ações transversais e políticas mais institucionalizadas, inserindo a juventude como tema presente e relevante, levando a uma maior percepção de direitos por cada vez mais juventudes, no plural.

Em 2016, o término do ciclo de políticas públicas de juventude no Brasil, iniciado em 2005, ocorre por meio de uma ruptura na ordem democrática. No campo das políticas públicas, ruptura é algo bastante distinto de descontinuidade. A descontinuidade permite a retomada de boas ações e boas práticas de governos anteriores, sobretudo devido ao esforço dos gestores públicos que permanecem no Estado. A ruptura, por sua vez, implica em um deslocamento dessas forças de dentro do Estado para ocupar espaços na Sociedade Civil, retomando o trabalho de base e a mobilização em nível local. É um trabalho bastante duro, visto que o apoio governamental favorecia e estimulava a existência de fóruns participativos para jovens do país inteiro experimentarem um direito que consideram fundamental, o direito à participação.

Ao mesmo tempo, temos hoje uma juventude que está mobilizada nas redes e nas ruas, independentemente de qualquer institucionalidade, que não passa necessariamente, embora passe também, pela participação juvenil institucionalizada, como, por exemplo, os conselhos de juventude. São jovens que circulam por outros canais de mobilização, com forte predomínio da cultura como fator aglutinador. No entanto, o desafio maior é disputar a adesão dos jovens que não estão em nenhuma rede de mobilização. Abrir um diálogo com esses jovens que estão fora de qualquer militância e institucionalidade é uma tarefa essencial para se garantir a defesa de uma agenda progressista e, no limite, da própria existência de um campo de políticas públicas de juventude no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDT, H. (2002). *A Dignidade da política*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

BOURDIEU, P. (2007). *A distinção: crítica social do julgamento*. São Paulo: Edusp/Porto Alegre: Zouk.

BRASIL. (2005). *Decreto nº 5.490, de 14 de julho de 2005*. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5490.htm].

BRASIL. (2013). *Estatuto da Juventude. Lei nº 12.852, de 05 de agosto de 2013*. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm].

CASTRO, J. A.; AQUINO, L. M. C.; ANDRADE, C. C. (org.). (2009). *Juventude e políticas sociais no Brasil*. Brasília: IPEA.

ELIAS, N.; SCOTSON, J. L. (2000). *Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma comunidade*. Rio de Janeiro: Zahar.

MARGULIS, M.; URRESTI, M. (1996). La juventud es más que una palabra. Em: MARGULIS, M. (ed.). *La juventud es más que una palabra*. Buenos Aires: Biblos. pp. 13-30.

NOVAES, R. (2012). Juventude, religião e espaço público: exemplos “bons para pensar” tempos e sinais. *Religião & Sociedade* (Impresso), vol. 32. pp. 184-208.

NOVAES, R.; VENTURI, G.; RIBEIRO, E. e PINHEIRO, D. (2016). *Agenda juventude Brasil: leituras sobre uma década de mudanças*. Rio de Janeiro: Editora UNIRIO.

OFFE, C. (1984). *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

PAPA, F. E.; FREITAS, M. V. (Org.) (2011). *Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Editora Petrópolis, Ação Educativa e Fundação Friedrich Ebert.

RUA, M. G. (1998). As políticas públicas e a juventude dos anos 90. Em: CNPD. *Jovens acontecendo nas trilhas das políticas públicas*. Brasília: CNPD.

UNIRIO/SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE (2012). *Relatório Analítico-descritivo do perfil dos participantes da 2ª Conferência Nacional de Políticas Públicas Para a Juventude* (CNPPJ). Elaboração: Luiz Carlos de Souza. Rio de Janeiro, (mimeo).

VELHO, G. (2003). *Projeto e metamorfose: antropologia das sociedades complexas*. Rio de Janeiro: Zahar. 3ª ed.

AUTOR

**Maria Antonieta
Jordão de
Oliveira Borba***

majordao@gbj.com.br

* Professora do programa
de pós-graduação em
Letras na Universidade
Estadual do Rio de Janeiro
(UERJ, Brasil)

Sobre a recepção da escrita de Machado em Missa do Galo

Sobre la recepción de la escritura de Machado en Missa do Galo

About the reception of Machado's writing in Missa do Galo

RESUMO

O trabalho apresenta uma leitura do conto Missa do Galo, a partir da grade conceitual da Teoria do efeito estético, de Wolfgang Iser (1978), e sua possível articulação com as noções sobre Estética da recepção de Hans Robert Jauss. Ainda assim, a caracterização da escrita machadiana pela ideia de uma estética suspensiva em que a indeterminação provoca o leitor para a autorreferencialidade da estrutura. Desenvolvimento de uma leitura fenomenológica, no sentido de registrar atos perceptivos, como se fossem inaugurais. O objetivo é ilustrar como se processam as fases da mente do leitor implícito em contato com uma estrutura suspensiva, a saber, a que se caracteriza por conceitos iserianos tais como repertório estratégico, desfamiliarização; vazio; escrita machadiana.

RESUMEN

El trabajo realiza una lectura del cuento Missa do Galo, a partir de la premisa conceptual de la Teoría del efecto estético de Wolfgang Iser (1978) y su posible articulación con los presupuestos de la Estética de la recepción de Hans Robert Jauss. También caracteriza a la escritura Machadiana por la idea de una estética suspensiva en que la indeterminación provoca en el lector la autorreferencialidad de la estructura. Desarrolla, asimismo, una lectura fenomenológica con el fin de analizar actos perceptivos, como si fueran inaugurales. El objetivo es ilustrar cómo se procesan las fases de la mente del lector implícito en contacto con una estructura de suspensión, caracterizada por conceptos iserianos tales como repertorio estratégico, desfamiliarización de la estrategia pragmática, vacío.

ABSTRACT

Reading of the short story Missa do Galo, based on the conceptual framework of Wolfgang Iser's theory of aesthetic effect (1978). Possible articulation of Iser's conceptual framework with notions of Hans Robert Jauss' reception aesthetics. Description of Machado's writing according to the idea of a suspensive aesthetic structure, in which the indetermination provokes the reader's attention to the self-referentiality of the structure. Description of the aesthetic pole as an interaction condition. The development of a phenomenological analysis to register perceptive acts as if they were inaugural. The objective is to illustrate how the phases of the mind of the implied reader are processed in contact with an aesthetic suspensive structure, which is characterized by Iser's concepts, such as repertoire, strategy, defamiliarization; gap.

Professor, crítico, ensaísta, quem quer que se proponha hoje a escrever sobre *Missa do galo* irá certamente se deparar com uma exigência natural de nossa tradição: reconhecer o amplo saber que circula em torno desse conto de Machado de Assis, considerado um dos mais bem construídos em língua portuguesa. Nessa mesma chave, deverá se prevenir para a natural expectativa de alguém que indague sobre o que mais fazer diante de uma obra tão discutida, a não ser deixá-la silenciosa em sua aura. Embora compartilhe dessa tendência em torná-la somente lembrança, a possibilidade de acompanhar a escrita machadiana, explorando estratégias fenomenológicas, me faz retomá-lo no ponto de apreciação de arranjo de suas perspectivas, e não mais me valendo de divisões de caráter estruturalista, privilegiadas que sempre foram na hermenêutica da construção de sentido. Em se tratando de fenomenologia, por sua vez, como o suporte teórico que encontramos em Wolfgang Iser é o que nos parece mais produtivo, é dele que nos utilizaremos na aproximação com Machado. Essa escolha, por sua vez, aponta a pertinência de sua contextualização teórica nos contextos alemão e brasileiro em que o ato de leitura tanto se expandiu quanto contrastou com o que vinha sendo solidificado.

Trata-se, então, dessa vez, de ensaiar uma espécie de crítica fenomenológica, no sentido de me aproximar do conto de Machado como se estivesse lendo-o pela primeira vez, na esteira da grade conceitual da Teoria do efeito estético de Wolfgang Iser (Iser: 1978), amparada pelas ideias de Hans Robert Jauss (1979/1994) da Estética da recepção na Alemanha e pelas de Luiz Costa Lima (1981), o teórico que, no Brasil, foi o responsável pela efetiva expansão dessa escola germana.

Para além da importância da Teoria de efeito na leitura do conto de Machado, a constatação da distância que hoje separa a recepção contemporânea do contexto de origem de *Missa do galo* foi o dado que também contribuiu para que elegesse Wolfgang Iser nas relações com os estudos recepcionais como parâmetro conceitual adequado à própria excepcionalidade da língua da literatura machadiana.

Conforme já amplamente propagado, Iser fez parte do grupo de *scholars* alemães que, junto a Hans Robert Jauss, fundaram a Escola de Constança na Alemanha na década de 70, conhecida e reconhecida mundialmente por Estética da recepção e, à medida que os estudos recepcionais passarem a abordar, conceitualmente, o leitor, como o próprio nome anuncia, promoveram uma virada paradigmática na crítica literária do século XX. Pela primeira vez, o elemento intrínseco ao circuito de leitura passou a ser considerado aquele que cuja real interação com a obra não mais constituía uma referência passiva ou de mera intransitividade. E, para pôr em relevo essa participação efetiva, Iser revelou que era preciso que a literatura fosse vista não mais exclusivamente pelo que diz a *estrutura verbal*, paralela ao “polo do autor”, mas à “resposta” – *response*¹ – do “leitor”, aquele que se encontra na ponta da *estrutura de afeto*, e, portanto, quem efetivamente vivencia o efeito ou a experiência estética, para em seguida atribuir “significação” (*significance*)².

Junto ao marco da Estética da recepção na história da crítica literária europeia, chegou até nós a possibilidade de se pensarem obras clássicas, como as de Machado, por um viés que as explorasse na integração participativa que a recepção promove com a obra de arte. Foi Hans Robert Jauss com seu livro *A história da literatura como provocação à teoria literária* (Jauss: 1994), quem declarou a premência de se pensar uma história da arte que investigasse a experiência estética, o que implicava uma narrativa teórica que autorizasse a função do leitor, colocasse o foco na práxis estética e que entendesse a atividade artística como atividade produtora, receptiva e comunicativa, a saber, *poiesis*, *aisthesis* e *katharsis*. No Brasil, esses conceitos só se tornaram conhecidos e puderam se ampliar devido à extraordinária iniciativa de Luiz Costa Lima de traduzir, coordenar e organizar os estudos alemães sobre recepção, no livro de 1979, *A literatura e o leitor: textos de estética da recepção* (Lima: 1979). Foi por esta publicação que ficamos sabendo que, em Jauss, a *experiência* primeira de uma obra de arte se realiza por seu *efeito*, ou em sua “compreensão fruidora” (Jauss,

PALAVRAS-CHAVE
Recepção; Teoria do efeito; Wolfgang Iser; *Missa do galo*; escrita

PALABRAS CLAVE
Recepción; Teoría del efecto; Wolfgang Iser; *Missa do galo*; escritura

KEYWORDS
Reception; Effect Theory; Wolfgang Iser; *Missa do galo*; Machado's writing

Recibido:
17.05.2016

Aceptado:
28.11.2016

1979: 46). Com base nessas noções essenciais, Jauss preconizou a consolidação de uma hermenêutica literária que revelasse a diferença entre dois modos de recepção: primeiro, aquele referente ao ato de “aclarar o processo atual em que se concretizam o efeito e o significado para o leitor contemporâneo” e, segundo, o de “reconstruir o processo histórico pelo qual o texto é sempre recebido e interpretado diferentemente por leitores de tempos diversos” (Jauss, 1979: 46). Com isso, o fundador da Estética da recepção pôde definir as duas instâncias, a de efeito e recepção, como “desenvolvimento histórico da experiência” e “formação do juízo estético” (Jauss, 1979: 46). Com isso, também, pudemos compreender o valor diferencial que Jauss atribuiu a Wolfgang Iser, ao dizer, em seu *The act of reading: a theory of aesthetic response* (Iser: 1978), da essencialidade de ter criado uma “teoria do efeito” ao lado da “teoria da recepção”.

Embora a Estética da recepção tenha se expandido entre nós através das reflexões de Regina Zilberman (1989), foi com Luiz Costa Lima que se deu o melhor aproveitamento da teoria de Wolfgang Iser. Tal expansão se deu não somente pela difusão de ideias, como já anunciamos, mas por termos constatado ter sido ele o teórico brasileiro que, de fato, dialogou de perto com Iser. Para efeito da leitura de *Missa do galo*, por exemplo, poderemos bem perceber que a categoria de “representação social” se revela nitidamente como um dos temas que, também no conto ganha relevância – e não somente nos romances, conforme desenvolve em sua obra de 1981 (Lima: 1981). Pela significação expansiva de metáfora para a qual a escrita de Machado expande a palavra “teatro” como local de máscaras ou *persona*, o vocábulo acaba por condensar um núcleo de representação, de disfarce de sentimentos, de desvio de subjetividades, em várias situações das personagens de *Missa do galo*. Em capítulo denominado “Sob a face de um bruxo” de *Dispersa demanda* (Lima: 1981: 57-123), Costa Lima dedica-se a desenvolver o que denominou “representação social” de personagens, dentre outros “elementos primários e secundários”³ dos últimos romances de Machado. É o que veremos também na leitura de *Missa do galo*, como um dado importante da compreensão da sociedade brasileira do século XIX que aí será igualmente tematizado como dado essencial para a trama em que se envolvem não somente Conceição e o narrador

Menezes, como todos os que habitam a casa em que, às dez horas, todos dormiam. Só por essas iniciais, já é possível perceber o quanto a palavra “missa”, de *Missa do galo*, e “teatro”, aquela que nomeia o local de desculpas das saídas semanais de Menezes para se encontrar com a “comborça”, vêm corroborar a ideia de “representação social”, categoria fundamental para compreender o conto. É por isso que as relações entre personagens de *Missa do galo* se alimentam da “representação social”, assim como “loucura”, “morte”, “música”, “política”, “representação social” constituem, no pensamento de Luiz Costa Lima, elementos estruturantes dos romances machadianos, ao se revezarem como “principais” e “secundários”, nas obras *Memórias póstumas de Braz Cubas*, *Quincas Borba*, *Esaú e Jacó*, *Dom Casmurro*, *Memorial de Aires*.

Para que o desenvolvimento da leitura centralizada no conto se limite a mera crítica do gosto, no sentido de comentários ingênuos, o que remeteria para uma espécie de resgate do poder autorizado de quem opinava sobre literatura no século XIX, acreditamos ser essencial, ainda, apresentar os conceitos norteadores da *Teoria do efeito* de Wolfgang Iser (1981), de modo a configurar os princípios pelos quais nos norteamos na proposta de estabelecer uma leitura fenomenológica que ponha em destaque a escrita de um autor. Começemos por desenvolver, ainda que brevemente, como a literatura é caracterizada na teoria de Iser.

A *estrutura verbal* do literário é falada através das noções de *repertório* e *estratégias*. Para isso, Iser valeu-se das ideias desenvolvidas por Jürgen Habermas e Niklas Luhmann (1971) do campo da Pragmática, apropriando-se de tais reflexões sobre o contexto de realidade de mundo, para que, por contraste, chegasse a apresentar os diferenciais da ficção, o que terminou por conceber uma concepção específica de literatura ou, o que dá no mesmo, um entendimento de discurso ficcional da literatura. Habermas e Luhmann escreveram que qualquer sistema de mundo deve ser compreendido como rede portadora de mecanismos reguladores, de forma a reduzir as incertezas das contingências de mundo, propiciando, assim, um quadro de referência para a ação do sujeito em sociedade. À medida que tal controle entra em funcionamento, o sistema reivindica validade para certas normas

ou convenções, num conjunto *hierárquico* e *verticalizado*, dispondo-as, nessa linha de alto a baixo, em diferentes graus, desde as regras mais dominantes até as mais negadas.

Iser apropriou-se dessa concepção de “realidade pragmática” para falar de uma outra, que é a *realidade da literatura*, sendo que, para isso, desenvolveu a seguinte ideia: a realidade do *discurso ficcional* abala a estrutura de *realidade* referente ao sistema de mundo. Apesar de o universo ficcional a ele se referir, não mantém o quadro vertical equilibrador de tais sistemas. A ficção se apropria das convenções aceitas em sociedade sem, contudo, manter esse mesmo estatuto social, que é verticalizado e hierárquico. Na ficção, o arranjo seletivo, sintagmático, ordenado pelo manejo próprio da literatura, inscreve um modo de criação imagética pela qual a encenação no discurso ficcional acaba por acarretar a emergência de uma ficcionalidade para o leitor, deixando-o agora longe da impregnação de realidade antes de sua entrada no texto. Assim, enquanto o sistema de mundo hierarquiza as convenções verticalmente, a *estrutura ficcional* do *repertório* apresenta-as em forma de “estranha combinação”, ou “deformação coerente”, pela ação de *reagenciamento horizontal* da escrita, de modo a torná-las desprovidas da validade que possuíam no contexto referencial. Tal *reagenciamento horizontal* ou estranha combinação, ou ainda “deformação”, é o que possibilita que as normas pelas quais o universo da ficção se constrói estejam diluídas na história. O autor de ficção não se vê comprometido a construir um enredo, relações entre personagens, mudanças de rumo, destino de ocorrências, comportamentos pelas mesmas convenções que norteiam os sujeitos em sociedade. Podem até coincidir vez por outra as normas da ficção com as da realidade de mundo, mas a liberdade da *mimesis de produção* pode demandar a entrada do leitor, que termina por se ver, na cena da ficção, quando não mais atua por ela.

O reagenciamento no discurso é feito através das *perspectivas textuais* – *narrador, personagens, enredo, leitor fictício*⁴ – que, ao configurarem diferentes visões de mundo, apresentam os embates daí decorrentes, sem necessariamente resolvê-los no universo ficcional. É por isso que a literatura promove a emergência do *vazio*. E o *vazio* advém

da interação do “leitor” dessa estrutura ficcional que, reorganizada, causa a *despragmatização do familiar* ou desfamiliarização do que as convenções pragmáticas tornam automático para o sujeito em sociedade. Pela despragmatização produzida, os acordos pragmáticos ficam suspensos no discurso ficcional da literatura, demandando do leitor preenchimento, por não se familiarizar, durante a leitura, com a escala horizontal da ficção. Enquanto a hierarquia vertical de mundo dispunha as convenções, tudo era compartilhado pelo leitor. Em face da estética suspensiva da ficção, o leitor é convocado à reparação.

A importância do *narrador, leitor fictício, personagens, enredo* reside no fato de, em suas movimentações informativas, estabelecerem as bases para que o leitor se surpreenda, passe pelo *efeito* (significado) e consequente *resposta estética* (*response* ou *significação*). São as perspectivas que propiciam as constantes formulações e reformulações de imagens do leitor em *comunicação*⁵ com a obra, incitando-o a selecionar, ideativamente, as informações que delas advêm. É por esse motivo que, em Iser, o ponto de vista é denominado *ponto de vista nômade*, ou seja, um conceito referenciador de um lugar que nem pertence exclusivamente às informações das perspectivas do texto, nem é exclusivo do leitor. Circula no trânsito entre o que a literatura diz e o que a percepção do leitor acompanha na seleção ideativa que naturalmente faz do movimento das *perspectivas*. Como as *perspectivas* fornecem dados intercambiantes, a *estrutura verbal* apresenta-se por uma dinâmica desses dados que, em suas variações e diferenças, frequentemente se entrecrocavam. Daí se instaurar, entre o leitor e o texto uma indeterminação. Na Teoria do efeito estético, os vazios da indeterminação fazem parte do trânsito entre o *polo da estrutura verbal* e o *polo do leitor*. Justamente por ocorrerem nesse intervalo de indefinições, os vazios constituem as condições de possibilidade para que se inicie o processo de comunicação. Comunicação em Iser não é objetividade; é decorrente de um choque de tensão.

Certamente o receptor que dá início à leitura de *Missa do galo* logo reconhece aí as referências pragmáticas do final do século XIX, dentre elas, as fortes relações entre o enredo com a ideia de

representação social (Lima: 1981). A escrita de Machado possibilita a percepção dessa ideia de encenação em nome de códigos pragmáticos da sociedade brasileira, à medida que o leitor, como *leitor implícito*⁶, se depara com enunciados que acompanham as personagens, seja para o que dizem em discurso direto, seja para servirem às descrições. É o que ocorre, por exemplo, (1) com o termo “teatro”, para se referir a Menezes como “um eufemismo em ação” (2) com a declaração explícita da esposa de Menezes, quando o narrador diz que Conceição “preferia um harém, com as aparências salvas”, (3) com as atitudes das empregadas, no trecho cuja descrição é a de que “as escravas riam à socapa”, (4) com a sogra, que “fazia careta” nas ocasiões em que Menezes saía para se encontrar com a “comborça”. É, pois, a própria escrita machadiana, cuja combinação de signos em “deformação coerente” (Iser, 1978: 82)⁷ instiga a “recodificação de normas” conhecidas [...], que faz com que “o leitor se torne consciente, pela primeira vez, do contexto familiar que determinou a aplicação desta norma” (Iser, 1978: 82). Nesse tipo de estética suspensiva em que a elucidação de fatos ou conflitos é superada por indefinições, ou onde a leitura é voltada para o modo como se conta, em lugar daquilo que se conta, percebe-se uma recepção que lhe é correlata.

Aproximemo-nos um pouco mais do conto *Missa do galo* de Machado, para que as especificidades de sua estrutura se revelem um pouco mais e que a escrita diferenciada mostre o quanto permite que o receptor vivencie o prazer estético propriamente dito da leitura, independente das formulações metodológicas da crítica.

Não mais constitui surpresa – pelo menos para professores em práticas docentes – a frustração pela qual passam leitores ingênuos que esperam encontrar, em *Missa do galo*, as costumeiras categorias protagonista/antagonista, intensidade do clímax, identificação de desfecho, ou mesmo ações nítidas de enredos classificados nas tradicionais divisões estruturais como, por exemplo, a que formalistas russos denominaram equilíbrio, desequilíbrio, novo equilíbrio. Em *Missa do galo*, o marco delimitador do antes, durante e depois, além de sequer satisfazer a curiosidade dos que inutilmente se perguntam ‘o que aconteceu?’, acarretaria a ultrapassagem de

momentos da boa fruição, na mera reprodução dos parcos acontecimentos do enredo. A estrutural metodologia de “explicação do texto” de *Missa do galo* pode até revelar diferenças na seleção de uma ou de outra informação, mas não vai além dos limites de uma paráfrase e que seria construída mais ou menos assim: Senhor Nogueira é o narrador-personagem, hóspede de Dona Conceição e de seu marido, Senhor Menezes. Por um certo momento, fica a sós com a dona da casa, enquanto espera um amigo com quem tinha combinado para assistir à *Missa do galo* na Corte. Nesse período, o jovem rapaz de dezessete anos se sente atraído pela senhora de trinta. Por isso, se esquece do tempo que passa e, de repente, a conversa entre os dois é interrompida pelo companheiro que vem chamá-lo. No dia seguinte, a imagem de D. Conceição, como é descrita por Senhor Nogueira, era a de “sempre”, “natural”, lembrando-nos o narrador que era a mesma percebida antes do encontro: ao invés de “linda”, não passava de uma mulher “simpática”.

Para fugir da forma constitutiva dos que se limitam à urdidura instigada e baixa percepção da escrita, o melhor é viver a experiência do *efeito* instigado ao longo de cada seleção de palavra, de cada construção frasal, de cada interrupção de cena. O *leitor implícito* que bem ocupar o *polo estético* orientado pelo que dizem as *perspectivas* terá a oportunidade de melhor depreender o *jogo* de linguagem do *polo artístico*, as palavras de significados vizinhos à noção de encenação inscrita nas aparências e assim, em *comunicação* efetiva, passar pela experiência estética que a obra tão bem motiva. Referimo-nos a uma recepção apreciativa em compasso com a criação artística; um percurso do leitor que acompanha o que dizem e como dizem as frases, os diálogos, as descrições de ambientes, personagens, quadros os modos de se locomoverem naquela casa com “três” chaves, os hábitos, as formas de pensamento. Agindo assim, por vezes desde a primeira página, ele é capaz de formular os *correlatos de sentença*, o fenômeno de ordem da percepção que Iser condensou no binômio “retrospecção pela memória/projeção de expectativa”⁸. Isso significa que, em cada *correlato* formado em função do que foi lido, reside a possibilidade de continuidade de outro *correlato*, determinado pelo que a memória reteve do primeiro para projetar o que deverá acontecer, podendo essa dinâmica ser ratificada ou retificada.

Tudo indica que essa unidade fenomênica do *correlato* já contemplaria uma particular produtividade interpretativa.

Já nas primeiras linhas de *Missa do galo*, o receptor se depara com uma das revelações mais significativas quanto à estratégia de tematização do tempo, no ofício de construir a estética do conto. A frase inicial “Nunca pude entender uma conversação que tive com uma senhora, há muitos anos, contava eu dezessete, ela trinta” (Assis, s/d: 329) é capaz de suscitar no leitor a apreensão de três dados essenciais: trata-se de um narrador tentando reconstruir uma cena que, por estar distante no tempo, será contada pelos limites, recortes e desvios inventivos próprios do ato de resgate da memória. Além disso, a pessoa gramatical indicia a parcialidade típica de um narrador em primeira pessoa, o que reduplica, pois, a desconfiança, por parte do receptor, configurada pela diferença temporal que separa o tempo de enunciação do tempo do enunciado de sua narrativa. Uma terceira informação, ainda nessa primeira passagem, é capaz de desautomatizar a percepção do leitor: referimo-nos à diferença de idade entre Senhor Nogueira e D. Conceição. O período relativo a treze anos, que os afastaria segundo normas da realidade social, é apresentado, no campo da ficção, somente através dos números dezessete e trinta, um dado revelador de que a literatura dispensa comentários sobre códigos sociais proibitivos por não se ver com eles comprometida. Este detalhe é ilustrativo do que acima denominamos *reorganização horizontal das normas*. Se era convenção no século XIX que, entre pares possivelmente enamorados, o homem fosse mais velho do que a mulher, no contexto da ficção, a ausência de comentário por parte do narrador, ou *vazio* daí instaurado, aponta para uma espécie de tensão do leitor em relação ao que pode vir a pensar da diferença de idade e do que pode compor como expectativa para a história.

Cabe também observar na primeira frase que a estrutura – *polo artístico* – direciona a percepção do leitor – *polo estético* – para uma ordem de questão que deve ser considerada ao longo da história: o narrador-personagem cria o enredo pelo que é capaz de lembrar, quando anuncia “Nunca pude entender”. Declara-se então como provável criador de coisas, um ficcionista da própria ficção de que faz parte e que irá contar, através da

reconstituição de lembranças por um esforço de memória, valendo-se do recurso da escrita para tentar entender, tempos depois, a conversa que o aproximou da mulher numa certa noite de Natal.

Esse poderia ser o primeiro *correlato de sentença*⁹ formado pelo leitor, em sua função de *leitor implícito*. De fato, se o receptor ler o que a ficção lhe apresenta, instauram-se as condições capazes de se estabelecer tal articulação de dados [*correlato*], um fenômeno semelhante às diferentes *gestalts* formuladas por um espectador, quando, diante do objeto visual, ocorrem interrupções do processo de visualização. Apesar de Iser ter se valido dos estudos da Psicologia da Gestalt no que diz respeito a tais mudanças de percepção, viu-se diante da exigência de estabelecer outras denominações – dentre elas, *correlato* –, objetivando melhor configurar a complexidade da descrição sobre as ocorrências de trânsito, também de ordem perceptiva, processadas entre um receptor e os signos textuais.

Dando continuidade à interação¹⁰, o leitor saberá – pela *perspectiva* do enredo, dessa vez –, de características de Dona Conceição como mulher, “simpática”, “santa”, de “rosto nem bonito nem feio”, e que aceitava a traição do Sr. Menezes, pelo disfarce intrínseco ao pacto implícito de manutenção de aparência, quando o marido dizia que ia ao “teatro”. A saída semanal é vista com a declarada benevolência da esposa, com a “careta” da sogra, Dona Inácia, e com os risos teatralmente escondidos das escravas. Se para Dona Conceição a única ressalva era a de que “as aparências fossem salvas”, se as empregadas e a sogra de Menezes dissimulam o conhecimento que possuem dos hábitos do dono da casa, o *leitor implícito* pode acrescentar ao primeiro *correlato* um outro que só se define por articulações imagéticas advindas de outras perspectivas organizadoras do *repertório*. Na verdade, concluiria o leitor, todos os personagens daquela casa representam. E esse comportamento ganha especial destaque na figura de Dona Conceição. Embora seja ela, Conceição, a esposa de Menezes, finge não saber que a ida do marido ao “teatro”, espaço de representação, constituía, na verdade, um “eufemismo em ação”, como escreve o narrador, para amenizar o recurso da mentira a que ocasionalmente recorria. Todos representam na casa, pode ser que pense assim o

leitor. E “teatro” é a palavra que condensa os demais disfarces.

No parágrafo a seguir, aparece o primeiro diálogo do conto, quando o narrador se isola para esperar o amigo que virá buscá-lo para assistir à missa do galo. Dona Inácia chega perto e pergunta a Nogueira o que fazia ele aquela hora da noite acordado. “— Mas, Sr. Nogueira, que fará você todo esse tempo? perguntou-me a mãe de Conceição. — Leio, D. Inácia”. A resposta do narrador é logo seguida pelo restabelecimento do relato com o leitor, de modo que possa ser dito o que de fato se passava em seu interior, ou que clima a leitura o arrebatava e como esta leitura não seria propriamente um mero passatempo de espera e sim um momento carregado de impulsos impossíveis de serem compartilhados numa situação dialógica que disfarce:

Tinha comigo um romance, os *Três Mosqueteiros*, velha tradução creio do *Jornal do Comércio*. Sentei-me à mesa que havia no centro da sala, e à luz de um candeeiro de querosene, enquanto a casa dormia, trepei ainda uma vez ao cavalo magro de D’Artagnan e fui-me às aventuras. Dentro em pouco estava completamente ébrio de Dumas.

O diálogo com Dona Inácia mostra que a resposta – “leio, Dona Inácia” – tem a função de reconstituir um momento da memória que diria um pouco mais do “Nunca pude entender uma conversação que tive com uma senhora, há muitos anos, contava eu dezessete, ela trinta” para anunciar o modo como o primeiro momento isolado de Nogueira havia sido vivenciado com a leitura dos *Três Mosqueteiros*. O trecho acima logo em seguida ao diálogo é estratégico ainda para indicar que o clima de cordialidade entre a anfitriã e o hóspede deve dar lugar ao que a narrativa trará a seguir. O rapaz deixa-se tomar de tal forma pelas aventuras de D’Artagnan que, contrariamente à natural sensação de passagem demorada do tempo, típica dos momentos de espera, percebe que “os minutos voavam” ao ouvir o relógio “bater onze horas”. Do total envolvimento de Nogueira com a ficção de Alexandre Dumas, o leitor terá ainda a oportunidade de estabelecer nexos entre a leitura de ficção e a passagem do tempo alguns explícitos,

outros apenas sugeridos: primeiro, a constatação da surpresa de Nogueira sobre a ausência de percepção do tempo que havia passado; em seguida, a resignificação da frase “trepei ao cavalo magro de D’Artagnan” recuperando o clima ficcional que havia se instaurado na mente de Nogueira; terceiro, o entendimento da mudança que se opera no rapaz quando vê o “vulto” de Dona Conceição o que nele desperta a expectativa de uma outra “aventura”.

Os minutos voavam, ao contrário do que costumam fazer, quando são de espera; ouvi bater onze horas, mas quase sem dar por elas, um acaso. Entretanto, um pequeno rumor que ouvi dentro veio acordar-me da leitura. Eram uns passos no corredor que ia da sala de visitas à de jantar; levantei a cabeça; logo depois vi assomar à porta da sala o vulto de Conceição.

- Ainda não foi? Perguntou ela - Não fui; parece que ainda não é meia-noite. - Que paciência!”

Conceição entrou na sala, arrastando as chinelinhas da alcova. Vestia um roupão branco, mal apanhado na cintura. Sendo magra, tinha um ar de visão romântica, não disparatada com o meu livro de aventuras. Fechei o livro; ela foi sentar-se na cadeira que ficava defronte de mim, perto do canapé. Como eu lhe perguntasse se a havia acordado, sem querer, fazendo barulho, respondeu com presteza:

- Não! qual! Acordei por acordar.

Fitei-a um pouco e duvidei da afirmativa. Os olhos não eram de pessoa que acabasse de dormir; pareciam não ter ainda pegado no sono. Essa observação, porém, que valeria alguma coisa em outro espírito, depressa a botei fora, sem advertir que talvez não dormisse justamente por minha causa, e mentisse para me não afligir ou aborrecer. Já disse que ela era boa, muito boa.

Comecei a dizer-lhe os nomes de alguns. Conceição ouvia-me com a cabeça reclinada no espaldar, enfiando os olhos por entre as pálpebras meio-cerradas, sem os tirar de mim. De vez em quando passava a língua pelos beiços, para umedecê-los. Quando acabei de falar, não me disse nada; ficamos

assim alguns segundos. Em seguida, vi-a endireitar a cabeça, cruzar os dedos e sobre eles pousar o queixo, tendo os cotovelos nos braços da cadeira, tudo sem desviar de mim os grandes olhos espertos.

Havia também umas pausas. Duas outras vezes, pareceu-me que a via dormir; mas os olhos, cerrados por um instante, abriam-se logo sem sono nem fadiga, como se ela os houvesse fechado para ver melhor. Uma dessas vezes, creio que deu por mim embebido na sua pessoa, e lembra-me que os tornou a fechar, não sei se apressada ou vagarosamente. Há impressões dessa noite, que me aparecem truncadas ou confusas. Contradigo-me, atrapalho-me. Uma das que ainda tenho frescas é que, em certa ocasião, ela, que era apenas simpática, ficou linda, ficou lindíssima.

A transcrição das passagens acima me é útil para marcar a mudança de tom e de grau de intimidade que se passou a travar entre Conceição e Nogueira. Em trechos fora do diálogo, Nogueira parece desejar que o leitor com ele concorde por que nunca havia entendido o que havia se passado com ele e por que precisou escrever para poder dizer dessa sensação. A passagem do tempo exigia que a memória recorresse à escrita para tentar reconstituir algo que se perdera. E, pelo menos nesses momentos do conto de Nogueira e de Machado, a mudança encontrou lembranças de alguma reconstituição possível. Da leitura da ficção de Dumas, surgiu um discurso que, sem mais importar se era ou não verdadeiro, colocou-o num clima de aventura, fraca luminosidade, sonho sonolento, de modo que as faíscas advindas lhe dissessem pelo menos quando passou a ver Conceição de outra forma. Mesmo com as "impressões" por vezes "truncadas", "confusas", lembrou que uma delas era que Conceição, antes "apenas simpática", "ficou" "linda". "Ficou lindíssima".

É, pois, no curto período entre deixar o livro de aventuras e ver a mulher que se instaura um momento propício para que todos os outros seguintes se revistam de passagens indefinidas e ambíguas típicas da ficção. Não havia sido por acaso que, na percepção de Nogueira, Conceição tinha "um ar de visão romântica não disparatada" com as aventuras de D'Artagnan.

A partir da entrada de Conceição, os diálogos entre os dois se sucedem, por um contínuo vai e vem de imagens. Todas elas se restringem ao estágio do *vir-a-ser*, sem que a *mimesis* se deixe resvalar numa brecha sequer de resolução que pudesse dar margem ao personagem para a certeza do que vivencia. Se por um lado, Conceição responde que "Acordei por acordar", por outro, a fisionomia esperta da mulher concorre para que ele duvide da "afirmativa", deixando o leitor diante de informações contraditórias: "os olhos (de D. Conceição) não eram de pessoa que acabasse de dormir"; talvez ela estivesse mentindo "para não me afligir". Nesse instante, a fantasia sucumbe à realidade face à hipótese de ausência de malícia na saída do quarto: passa a ocorrer um jogo de indefinições que faz com que ele se apresse em dizer "A hora há de estar próxima". Esse *correlato* formado pelo leitor, que está sendo conduzido pela perspectiva do discurso de Nogueira, só é substituído por um outro porque, a seguir, é Conceição quem se incumbe de prolongar o tempo do encontro, puxando uma conversa sobre questões banais como a "paciência de esperar acordado", a de ficar só enquanto o amigo dorme ou sobre preferências de romances. Diante da insinuada atitude da mulher para que a conversa não se interrompa, é plausível que o leitor, orientado pelo narrador, reformule o esquema previamente composto e projete a narrativa de uma história que venha concretizar um indiscutível romance entre ela e Nogueira. E, até um determinado momento, os diálogos se intensificam em clima de romance, contribuindo para ratificar essa projeção. Os segundos que passam calados, a língua de Conceição pelos lábios, seus olhos fixos no rapaz, embora sejam acontecimentos seguidos por palavras de Nogueira sobre a hora tardia, revelam, via narrador, a intenção da mulher em fazer com que o tempo decorrido não constitua empecilho para a experiência ali sendo vivida. Diz-lhe Conceição que ainda eram onze e meia, que acabara de ver o relógio, para conduzir a conversa em outra direção. Deixando-se levar novamente pela fantasia, Nogueira arrisca-se a retrucá-la no coloquialismo íntimo subjacente à linguagem da frase "Que velha o quê" e, a partir de então, toda a sensualidade de Conceição vai se acentuando pela descrição meio teatral da movimentação do andar, deslocamento de espaço, em que o leitor visualiza uma atriz atuando em cena, ou através do gesto que, em movimento, permite que os braços apareçam.

Acompanhando a leitura, a descrição dos gestos suscita a previsão da imagem de corpos prestes a se tocar, mas o que é dito por Conceição interrompe o momento propício à aproximação e anula a expectativa que vinha se formando na mente do leitor. Dessa vez, as palavras “Mais baixo, mamãe pode acordar” funcionam como uma espécie de barreira à construção de um *correlato* que se queira preciso em seu traçado. O estreito e sintético limite do pronunciamento “Mais baixo, mamãe pode acordar” favorece a ambiguidade de significado de suas palavras. Conceição tanto poderia estar preocupada em perturbar a mãe, quanto em não querer que Dona Inácia, acordada, viesse “perturbar” o encontro. Essa segunda alternativa só se sobrepõe à primeira, pela força de informações posteriores. Mal o leitor ultrapassa o corte do *polo artístico* referente à ambiguidade, impedindo o que Iser denomina *good continuation*¹¹, D. Conceição permite-se, por questão de segundos, o mais ousado gesto de uma senhora do fim do século XIX. Nogueira pôde ver, “a furto”, o “bico das chinelas” que o movimento das pernas revelou na troca de lugar e “de atitude” da mesa para um canapé. O clima daquela sala mal iluminada, de vozes curtas e sussurrantes, de mulher vestida em roupão caseiro e “mal apanhado na cintura” configura o ambiente propício para um modo específico do ato de despertar; não o despertar do galo que, na tradição religiosa, anuncia a salvação dos homens, não mais o despertar da leitura de os Três Mosqueteiros, mas o despertar da sexualidade de um homem. Tudo o que, no início do encontro, seriam apenas signos do enunciado – “casa dormia”, “luz de um candeeiro de querosene”, “um pequeno rumor que ouvi de dentro veio acordar-me da leitura”, “acordei por acordar” - vem se articular com os acontecimentos posteriores, para suscitar significações de desejos ocultos, metonimicamente substituídos por uma cúmplice sonolência.

Não constituiria qualquer surpresa, se encontrássemos aqui uma oportunidade precisa para que outras mãos literárias lhe atribuísem o clímax da estrutura, restando-lhes apenas a consecução de novas formas de relação entre as personagens do universo ficcional. Machado, no entanto, parece ter cuidado para não atender a expectativas prontas, nem mesmo aquelas formadas por receptores íntimos de boas literaturas. O que sucede ao breve instante do qual

a memória de Nogueira só registra a cor preta da ponta do calçado é, nas palavras de Nogueira, uma “conversa” que “reatou-se lentamente, longamente, sem que eu desse pela hora nem pela missa”. De novo, a narrativa alterna momentos de intensa proximidade e outras de simples cordialidade. Entre tornar-se “linda, lindíssima”, pôr “uma das mãos” no ombro de Nogueira e estremecer-se “como se tivesse um arrepio de frio”, Dona Conceição entremeava uma prosa sobre quadros manchados pelo tempo, anedotas de baile, passeios, “negócios da casa”. Conta-nos Nogueira que se lembra de terem ficado algum tempo em silêncio, embora não saiba precisar quanto, pouco antes de ser surpreendido pelo chamado do amigo que, por uma “pancada na janela”, bradava: “*Missa do galo*!” O “adeus” de D. Conceição, seguido da recomendação de pressa pelo tempo que já se passara, não correspondeu ao “até amanhã” que acompanhou a primeira despedida. No dia seguinte, para Nogueira, a figura de D. Conceição já não era mais aquela que “interpôs-se entre” ele “e o padre” durante a *Missa do galo*. Voltara a ser a “natural, benigna, sem nada que fizesse lembrar a conversação da véspera”. E foi preciso que alguns anos se passassem para que Senhor Nogueira soubesse da morte de Sr. Menezes e do casamento da mulher com o escrevente juramentado do marido.

É assim que se produzem os *efeitos estéticos*¹² por que passa o leitor em função do que é apresentado no *polo artístico* de *Missa do galo*. Vêm os efeitos à mente do leitor durante as passagens de embates ocasionados entre a perspectiva do narrador e as ambiguidades ocasionadas pelas falas e movimentações de uma mulher. Num período de tempo que não ultrapassa hora e meia, tudo se modifica em relação ao que o antecede e o sucede. O intervalo, permanecendo em sua potencialidade do *vir a ser*, suspende o clímax, dispensa o desfecho e, por assim se construir, a urdidura machadiana resulta numa espécie de *mimesis* de segundo grau. Ocorrem olhares substituindo palavras, palavras que dizem e escondem, gestos que se insinuam e se intimidam, tudo como possibilidades passíveis de serem retidas. Lembranças marcadamente fortes em sua capacidade de se aprisionarem à memória ao longo de vários anos, mas suficientemente frágeis para constituírem as tradicionais etapas tematizadas em forma de princípio, meio e fim.

NOTAS

¹ Conforme o significado da palavra *response* já anuncia este significado de resposta no subtítulo da tradução da obra de Wolfgang Iser para o inglês em 1978.

² No subtítulo do livro *The Act of reading: a theory of aesthetic response*, foi empregado este termo *response* na tradução do alemão para o inglês, como uma das possibilidades do termo alemão *wirkung*, que nessa língua originária da publicação de Iser significa tanto *effect* quanto *response*.

³ A expressão é de Luiz Costa Lima em *Dispersa demanda* (1981), “quando denominou “representação social” como um dos elementos que aparecem ora como “primários” ora como “secundários”, e no conjunto dos últimos romances, conforme capítulo III “Sob a face de um bruxo” (Lima, 1981: 57-118).

⁴ O *leitor fictício* é uma espécie de personificação de visões e expectativas históricas, quando há o propósito de submetê-las a influências modificadoras de outras *perspectivas*, todas agindo interativamente. Iser escreve que “o leitor fictício simplesmente revela as normas prevaletentes da época, formando uma base questionável pela qual a comunicação deve ser construída” (Iser, 1978: 153).

⁵ A *comunicação*, em Iser, não ocorre, como nos textos pragmáticos, por conta da objetividade e preenchimento daquilo que pode deixar de ser claramente entendido; pelo contrário, a condição de possibilidade da *comunicação* é o vazio (o *nonada*) deixado, sem resolução, pelas diferentes visões de mundo.

⁶ O *leitor implícito* é uma categoria que configura o papel do “leitor real”. “O conceito de *leitor implícito* é uma estrutura textual que prevê a presença de um receptor, sem necessariamente defini-lo: este conceito pré-estrutura o papel a ser assumido por cada receptor e isso é válido mesmo quando os textos deliberadamente parecem ignorar seus possíveis receptores, ou deliberadamente ignorá-los. Este conceito de leitor implícito designa uma rede de estruturas propulsoras de respostas, que impele o leitor a ‘agarrar’ [*grasp*] o texto” (Iser, 1978: 34).

⁷ Refere-se à estrutura que reorganiza normas, conforme será discutido adiante.

⁸ Trata-se de um fenômeno da mente do leitor que, diante de um conjunto de informações articuladas e acumuladas pela memória, projeta acontecimentos que possivelmente venham a acontecer.

⁹ Conjunto de dados a que chega o leitor no momento em que, diante dos signos textuais, a mente articula certo grupo de informações.

¹⁰ O termo *interação*, em Iser, é entendido conceitualmente como processo de uma comunicação em que se instaura, muitas vezes, o confronto, na medida em que o leitor se vê impelido à resolução dos embates entre as perspectivas diversas (narrador, personagem, enredo, leitor fictício).

¹¹ Refere-se, como o nome indicia, à construção da estrutura textual, que tanto pode permitir o andamento da leitura,

quanto impedir esse processo natural.

¹² Para Iser, o *efeito estético* é um fenômeno de ordem da percepção por que passa o leitor. Possui o caráter de *imagem*, por pertencer à ordem do significado. Por ultrapassar o sensorio, sem, contudo, se conceitualizar, difere-se do que Iser

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSIS, M. de. (s/d). Machado de Assis: seus trinta melhores contos. *Obra Completa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

BARTHES, R. (1979). *Elementos de Semiologia*. São Paulo: Cultrix. 6ª ed.

BERGER, P.; LUCKMANN, T. (1973). *A construção social da realidade: tratado de Sociologia do Conhecimento*. Trad. de Floriano de Souza. Petrópolis: Vozes.

HJELMSLEV, L. (1975). *Prolegômenos a uma teoria da linguagem*. São Paulo: Perspectiva.

ISER, W. (1978). *The act of reading: a theory of aesthetic response*. Londres: Routledge & Kegan Paul.

ISER, W. (1996). *O ato de leitura: uma teoria do efeito estético*. Trad. de Johannes Kretschmer. São Paulo: Editora 34, vol. 1.

ISER, W. (1999). *O ato da leitura: uma teoria do efeito estético*. Trad. de Johannes Kretschmer. São Paulo: Editora 34, vol. 2.

JAUSS, H. R. (1979). O prazer estético e as experiências fundamentais da poiesis, aesthesis e katharsis. Em: LIMA, L. (org.). *A literatura e o leitor - textos de estética da recepção*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. pp. 63-82.

JAUSS, H. R. (1994). *A história da literatura como provocação à teoria literária*. Trad. de Sérgio Tellaroli. São Paulo: Ática.

LIMA, L. C. (1981). *Dispersa demanda*. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

LIMA, L. C. (coord. e trad.) (1979). *A literatura e o leitor. Textos de estética da recepção*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

STIERLE, K. (1979) Que significa a recepção de textos ficcionais. Em: COSTA LIMA, L. (coord. e trad.). *A literatura e o leitor. Textos de estética da recepção*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. pp.183-187.

ZILBERMAN, R. (1989). *Estética da recepção e história da literatura*. São Paulo: Ática.

AUTORES

**Vinícius Silva
Alves***

vinicius.silvalves@
gmail.com

Denise Paiva**

denise@ufg.br

* Doutorando em Ciência
Política pela Universidade
de Brasília (UnB)

**Doutora em Ciência
Política pela USP.
Professora Associada
do programa de pós-
graduação em Ciência
Política da Universidade
Federal de Goiás (UFG)

Presidencialismo de coalizão no Brasil: mapeamento do debate e apontamentos para uma nova agenda de pesquisa

Presidencialismo de coalición en Brasil: el estado del debate y apuntes para una
nueva agenda de investigación

*Coalitional presidentialism in Brazil: mapping the debate and directions to a new
research agenda*

RESUMO

O objetivo deste artigo é apresentar o atual estado da arte sobre um dos conceitos mais caros à Ciência Política brasileira: o presidencialismo de coalizão. Pretende-se oferecer uma visão panorâmica sobre os diferentes estágios da expressão, cunhada no final da década de 1980. Serão também apresentados as principais ideias e os debates entre autores brasileiros e brasilianistas na literatura que trata do tema. Ao final, apontaremos alguns problemas que parecem demandar respostas dos estudiosos nos últimos tempos. Almeja-se, com isso, contribuir para uma renovação da agenda de pesquisa sobre o presidencialismo de coalizão, concentrada nos custos políticos para a gestão desta estratégia de governo que proporcionou estabilidade democrática a países presidencialistas e multipartidários nas últimas duas décadas.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es presentar el estado del debate de uno de los conceptos más importantes de la ciencia política brasileña: el presidencialismo de coalición. Se pretende ofrecer una visión general sobre las diferentes fases del dicho concepto, acuñado a finales de la década de 1980. También se presentarán las principales ideas y los debates abiertos entre autores brasileños y extranjeros de la literatura sobre el tema. Al final, se apuntarán algunas cuestiones que demandan respuesta de los investigadores en los últimos tiempos. Se espera, por lo tanto, contribuir a una renovación de la agenda de investigación sobre el presidencialismo de coalición, centrándose en los costes políticos para la gestión de esta estrategia gubernamental que ha contribuido a la estabilidad democrática de los países presidencialistas multipartidistas en las últimas dos décadas.

ABSTRACT

The aim of this paper is to present the current state of the art of one of the most important concepts of Brazilian political science: coalitional presidentialism. We want to provide an overview about the different stages of this concept and present the main discussions between Brazilian and foreign authors that have been taken from the literature regarding the subject. Ultimately, we will point out some of the issues that seem to demand answers from scholars during recent times. Consequently, we hope to contribute to the renewal of research on coalitional presidentialism, focusing on the political costs for the management of this government strategy, which contributed to democratic stability to multiparty presidential countries in the last two decades.

1. Introdução

A configuração dos sistemas políticos contemporâneos, especialmente aqueles que sofreram a terceira onda de democratização (Huntington, 1991), apresenta algumas peculiaridades que a diferencia dos típicos arranjos dos países parlamentaristas multipartidários europeus e da experiência presidencialista bipartidária norte-americana. Como exemplo, observamos na história constitucional brasileira diversos esforços no sentido de distribuir e limitar competências dos agentes públicos, com o intuito de oferecer condições propícias à cooperação entre os poderes constituídos.

De modo geral, numa perspectiva normativa, caberia fundamentalmente, ao Legislativo elaborar as leis e atos normativos vinculantes, ao Executivo a administração dos negócios públicos e ao Judiciário a interpretação do direito e aplicação de sanções aos transgressores da lei. Esta perspectiva não enfatiza, no entanto, a relevância do exercício de atribuições atípicas por cada um dos poderes, notadamente em relação à possibilidade de existência efetiva de *checks and balances* a atividade pública, mecanismos que permitem o equilíbrio e a cooperação entre os poderes.

Por esta razão, a prerrogativa de disciplinar e gerir o seu quadro próprio de servidores, atribuída ao Legislativo e ao Judiciário, o julgamento do presidente da República pelo Senado pela prática de crimes de responsabilidade, assim como a participação do chefe do Executivo no processo legislativo são exemplos que ilustram que o compartilhamento de funções tem se mostrado fenômeno comum no desenho institucional das democracias contemporâneas (Melo e Pereira, 2013), maduras ou mais recentes.

Especialmente no que tange à participação do presidente da República no processo de produzir leis e demais atos normativos, observa-se “que o deslocamento da iniciativa legal do Poder Legislativo para o Executivo é uma realidade que se consolidou aos poucos ao longo do século 20” em diversos países (Pessanha, 2002:180), oriundos de diferentes regiões do globo e ancorados em tradições histórico-políticas diversas, como ressaltado no *Coalitional Presidentialism Project*, em estudo publicado pela *Oxford University*¹.

De fato, os resultados encontrados por Chaisty, Cheeseman e Power (2014) permitem afirmar que o presidencialismo, a despeito da reunião de elementos comuns, manifesta-se e se mantém como instituição política por intermédio de estratégias múltiplas e diversas, adaptadas à realidade constitucional e às demais peculiaridades de cada sistema político.

Nos últimos anos, o Brasil tem experimentado uma série de turbulências institucionais, com destaque para os recentes eventos que culminaram com o *impeachment* de Dilma Rousseff. Vale destacar que as relações entre Executivo e Legislativo no país, notadamente após a segunda metade da década de 1990, consolidaram os partidos políticos como importantes entes coletivos que providenciam suporte aos governos.

Neste sentido, o fracasso do presidente Collor deixou claro que o chefe do Executivo não pode prescindir do apoio dos partidos no Legislativo. A despeito do fortalecimento do papel institucional do presidente, promovido pela Constituição de 1988, não se mostra razoável a tentativa de implementar projetos políticos sem o apoio dos partidos.

Sobre esta perspectiva, ressalta-se que, no Brasil, convivemos com um fragmentado e complexo sistema partidário. Corroborando esta afirmação, salienta-se que, atualmente, mais de trinta partidos políticos estão aptos a concorrer nas eleições para a Câmara dos Deputados, sendo que vinte e seis ocupam cadeiras nesta Casa Legislativa², o que nos sugere a viabilidade de diferentes

PALAVRAS-CHAVE

Presidencialismo de coalizão; estabilidade democrática; sistemas presidencialistas; relação Executivo-Legislativo

PALABRAS CLAVE

Presidencialismo de coalición; estabilidad democrática; sistemas presidenciales; relaciones Ejecutivo-Legislativo

KEYWORDS

Coalitional presidentialism; democratic stability; presidential systems; Executive-Legislative relations

Recibido:

21.06.2016

Aceptado:

30.11.2016

estratégias no plano subnacional (Borges, 2015).

Com efeito, para além do já mencionado grande número de partidos políticos, as dificuldades enfrentadas pelo chefe do Executivo também se manifestam na necessidade de tecer alianças regionais estratégicas, considerando que as organizações partidárias não se encontram homogeneamente distribuídas no território nacional.

Ainda de acordo com Chaisty, Cheeseman e Power (2014), afirma-se que a eficácia na gestão do denominado presidencialismo de coalizão verificada nas duas últimas décadas é ancorada na combinação variada de alguns elementos, como poderes legislativos do presidente, prerrogativas orçamentárias a ele atribuídas, *cabinet management*, poderes partidários ou mesmo por instituições informais.

Nas seções seguintes, apresentaremos os principais estágios da abordagem sobre o presidencialismo brasileiro a partir de uma revisão de literatura que ilustra como o debate se estruturou entre brasileiros e brasilianistas ao final da década de 1980, desde um primeiro momento de desconfiança, passando pela afirmação da necessidade de se compreender que os diversos resultados obtidos por sistemas presidencialistas poderiam estar relacionados à forma como se deu a gestão de recursos institucionais e à adoção de diferentes estratégias. Na sequência, abordamos a superação do diagnóstico sombrio em relação à combinação entre presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional, que ensejou novas perspectivas analíticas para a compreensão do sistema político brasileiro e, por fim, apresentamos breves considerações sobre as turbulências enfrentadas pelo sistema político brasileiro e questões que julgamos merecer destaque em uma futura agenda de pesquisa.

2. Os diferentes momentos do conceito na literatura

2.1. O presidencialismo como obstáculo

O artigo seminal publicado por Abranches (1988), intitulado “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, sem dúvidas, contribuiu para o início das reflexões sobre a instabilidade institucional que marcou a história política do Brasil. Neste trabalho, o autor afirma que as transformações econômicas experimentadas pelo país, entre o fim da década de 1960 e de 1980, evidenciaram a estrutura heterogênea da sociedade brasileira, especialmente em virtude da contradição entre o progresso econômico, de um lado, e os desequilíbrios de ordem social, econômica e política, de outro.

Especificamente sob o panorama político, o autor ressaltou a convivência de práticas clientelistas e ideologicamente orientadas no sistema político nacional. Atribuiu-se ao pluralismo de valores (Abranches, 1988), associado à diversificada estrutura socioeconômica, a responsabilidade pela produção e crescente tensionamento das demandas e expectativas depositadas pelos grupos nas instituições políticas.

A expansão na diversificação de reivindicações e expectativas, relacionadas ao surgimento de grupos sociais distintos, e o consequente descontentamento por parte destes, tornou necessário o desenvolvimento de mecanismos institucionais capazes de solucionar os conflitos latentes de maneira democrática e legítima (Abranches, 1988). Nessa perspectiva, o Estado brasileiro não teria acompanhado, com a mesma intensidade e dinamismo, as transformações experimentadas pelos brasileiros nos planos social e econômico, revelando-se inapto para mediar a oposição de interesses e anseios existente entre os segmentos heterogêneos. Era preciso repensar o *design* das instituições políticas nacionais com urgência.

Ao longo do processo de redemocratização experimentado por diversos países da América Latina, especialmente durante a segunda metade da década de 1980, o ajuste dos instrumentos que canalizam e representam as forças políticas estava em pauta (Lamounier, 1991).

Ainda no decorrer da transição política, o debate

sobre qual o mais adequado sistema de governo para a consolidação da ordem democrática ganhou força e a opção pelo parlamentarismo, de modo curioso – considerando-se a inexistência *a priori* de uma tradição neste sentido e de massivo apoio por parte da sociedade civil (Lamounier, 1991) -, estimulou o surgimento de reflexões sobre o tema, basicamente entre acadêmicos e setores da elite política e parlamentar.

Alegava-se, de um lado, que o parlamentarismo seria mais compatível com a manutenção de um regime político já consolidado, sendo o presidencialismo mais eficiente no enfrentamento de questões típicas da América Latina, em geral, e do Brasil, de modo particular, como a necessidade de transformação econômica e superação das desigualdades sociais e regionais (Lamounier, 1991).

De acordo com o autor, caracterizavam-se como empecilhos à adoção daquele sistema de governo no país alguns elementos, tais como a tradição presidencialista – compreendida como uma tendência hierarquizante da sociedade brasileira, associada ao apreço pela personalização da autoridade pública (Sena, 2002) – a existência de partidos pouco expressivos, a ausência de uma burocracia profissionalizada e a memória da experiência parlamentarista improvisada para contornar o receio da presidência de João Goulart (entre 1961 e 1963)³.

Sob outra perspectiva, afirmavam-se as vantagens do parlamentarismo em detrimento do outro sistema de governo, tido, em alguns momentos, como obstáculo à ordem democrática. Linz (1991) apresentou, com concisão e precisão, os achados resultantes das teorias que se orientavam neste sentido, ao asseverar que, em geral, a maioria das democracias estáveis eram provenientes de regimes parlamentaristas. Poucas delas eram resultantes de sistemas semipresidencialistas ou semiparlamentaristas⁴.

Corroboravam o argumento de que regimes presidencialistas ofereciam maior risco à estabilidade democrática (Linz, 1991) considerações sobre a origem e a essência da autoridade presidencial, a qual emerge do apoio majoritariamente demonstrado pelo eleitorado

nacional a um candidato, por vezes associado à noção de liderança carismática weberiana (Lamounier, 1991). O gabinete presidencial, assim, assumiria, em certa medida, um papel ambíguo, sobretudo ao considerarmos que nele seriam depositadas as missões de estabilizar o regime político e promover as reformas demandadas pela maior parte dos cidadãos, por intermédio de negociações, pelas vias institucionais, com outros agentes também legitimamente representativos de parcelas consideráveis do eleitorado.

No Brasil, em especial, após dois anos de intensas discussões iniciadas com a eleição da Assembleia Constituinte, em 1986, optou-se, momentaneamente, pelo presidencialismo, que recebeu 344 votos a favor, em detrimento da alternativa parlamentarista, que obteve o apoio de 212 constituintes. Contribuíram também para a intensificação do debate a postura de dois ocupantes do cargo da chefia do Executivo – Sarney e Collor – que demonstravam publicamente simpatia por cada um dos sistemas de governo em destaque (Lamounier, 1991). Todavia, a decisão definitiva seria objeto de um processo de revisão constitucional, de acordo com disposição normativa inscrita no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a convocação de um plebiscito previsto para o ano de 1993.

A instauração de uma nova ordem jurídico-política, com a promulgação da Constituição da República de 1988, naquele contexto, deixava patente a preocupação com a sorte do regime democrático, especialmente ao se considerar a existência de um período de hiato institucional, no qual prevalecia certa informalidade e algumas incertezas no transcorrer dos processos políticos ocorridos desde o início do processo de transição democrática (Abranches, 1988; Skidmore, 1988).

A configuração institucional adotada pelo Brasil em 1988, resultante de um processo de sedimentação de experiências constitucionais, ancorada na combinação de presidencialismo, federalismo, representação proporcional, bicameralismo e multipartidarismo (Abranches, 1988), tornava a instabilidade do sistema político brasileiro uma ameaça latente.

A literatura estrangeira não hesitou em afirmar

que os elementos integrantes do sistema político brasileiro representariam obstáculos à sua estabilidade (Linz, 1993; Mainwaring, 1999). Acentuou-se a desconfiança em relação ao presidencialismo, especialmente pela observação de que o regime de representação proporcional e o pluripartidarismo conviviam de maneira segura nas democracias parlamentaristas (Abranches, 1988).

A dita especificidade do modelo brasileiro, qual seja, a combinação dos elementos antes mencionados (multipartidarismo e representação proporcional), sob um sistema de governo presidencial, fez emergir, juntamente com a difusão da expressão “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988), o receio em relação a esta estratégia político-governamental.

Os exemplos das democracias norte-americanas, da França do período *De Gaulle*, da Finlândia e da Suíça, apresentados por Abranches (1988), indicariam que o presidencialismo necessitava de alguns ajustes para proporcionar estabilidade ao regime político, sendo certo, na visão do autor, que a combinação deste sistema de governo com representação proporcional e pluripartidarismo individualizava a experiência institucional brasileira, tornando-a suscetível a crises incapazes de serem solucionadas pelas vias institucionais existentes.

A gestão da coalizão seria tarefa de árdua execução, uma vez que os critérios que ancoram a base de sustentação parlamentar do governo não são inteligíveis apenas sob a ótica político-partidária (Abranches, 2003). Discordâncias intrapartidárias ou ausência de disciplina entre membros de uma organização política, igualmente, dificultariam o *management* das alianças, destacando a importância da utilização de grandes coalizões, por parte do chefe do Executivo, na busca por apoio aos projetos políticos de seu interesse.

Ocorre que, ao se utilizar do recurso a grandes coalizões, o presidente se coloca em situação problemática, tendo que atuar, com frequência, como mediador de conflitos entre as elites políticas, na tentativa de evitar o colapso da aliança, formada por grupos políticos rivais, que buscam, em momentos específicos, atrair a atenção do eleitorado e se destacar no emaranhado de partidos que integra a base de sustentação do

governo, o que ressalta a tendência centrífuga latente das coalizões (Abranches, 2003).

Nessa linha de raciocínio, observam-se, do ponto em que é constituída uma aliança eleitoral, passando pela disputa por espaços na formação do gabinete, até a formulação e implementação da agenda, situações críticas, capazes de desarticular a coalizão, notadamente na transição entre os dois últimos instantes (Abranches, 1988).

Outrossim, o equacionamento da questão exige esforços contínuos por parte do governo na manutenção das alianças, haja vista que comunidades políticas oriundas de sociedades heterogêneas, como a brasileira, não prescindem de grandes coalizões para que seja possível contornar momentos de instabilidade institucional.

Outro ponto que merece destaque é o elevado protagonismo do chefe do Executivo federal no cenário político. O hiperpresidencialismo, fenômeno comum a outros países latino-americanos (Nino, 1992), impõe ao presidente, como reflexo desta concentração de recursos e de poder para intervir nos processos decisórios mais relevantes ao país, a missão de conciliar interesses das mais diversas agremiações políticas e das mais distintas bases geográficas.

Concessões e renúncias, neste sentido, são ferramentas que se revelam indispensáveis para se esquivar do desgaste que pode ocorrer na base de apoio do governo. Salientam-se também os custos envolvidos no processo de tomada de decisões políticas, uma vez que a formulação da agenda e a negociação para a sua efetiva implantação dependem do frágil equilíbrio entre os múltiplos partidos que estão servindo de eixo de sustentação ao presidente da República, com programas e anseios muitas vezes colidentes.

De acordo com Linz (1991:118),

a simultânea legitimidade democrática do presidente e do Congresso, a probabilidade de conflitos e falta de mecanismos óbvios para resolvê-los, o caráter de soma zero das eleições presidenciais (...), o efeito potencialmente polarizante, a rigidez de períodos fixos e da regra de não reeleição

são elementos que expõem problemas centrais, caracterizados como estruturais e inerentes ao presidencialismo.

De maneira diversa aos estudos sobre hiperpresidencialismo, Mainwaring e Shugart (2002:117), observam que os presidentes latino-americanos podem não ser tão fortes como afirmado por parte da literatura. Isto porque, muito embora tenham seus poderes ampliados pelos textos constitucionais mais recentes, a combinação de fatores como

un sistema de partidos altamente fragmentado, partidos comparativamente indisciplinados y federalismo fuerte, a menudo se han visto en dificultades para obtener la aceptación de partes de sus agendas de políticas en las áreas de reforma del Estado y estabilización.

Assim, a literatura característica desse primeiro período (Ames, 2003; Linz, 1993; Mainwaring, 1999) considerava previsível o colapso da ordem democrática brasileira inaugurada com o texto constitucional de 1988, sobretudo por não vislumbrar a presença de mecanismos institucionais capazes de arbitrar os conflitos decorrentes da combinação dos elementos característicos do regime político brasileiro. O alerta se justificava também em virtude do que ocorrera sob a vigência da Constituição de 1946, que se revelou inapta para processar os dissensos que se estabeleceram entre Executivo e Legislativo, decisivos para a ruptura da normalidade democrática e estabelecimento de um regime autoritário.

2.2 O presidencialismo no plural

Superado o debate acerca da especificidade do modelo político brasileiro, com o reconhecimento de governos de coalizão presidencialistas no Uruguai, Argentina e Chile (Abranches, 2003), bem como o receio inicial sobre os resultados atribuídos à adoção deste sistema político, associado à instabilidade democrática (Linz, 1993; Mainwaring, 1999), em virtude do sucesso de algumas experiências presidenciais, surgiu a necessidade de reflexão sobre os elementos característicos de cada um desses regimes presidencialistas.

Como aponta Power (2015), após os avanços no reconhecimento da viabilidade do presidencialismo em sistemas multipartidários, presentes também no artigo de Abranches (2003), passou-se a contestar dois elementos importantes da análise de Linz (1994), segundo a qual o poder executivo não pode ser compartilhado no presidencialismo e a formação de coalizões interpartidárias são raras naquele sistema de governo. Admitiu-se, então, a relevância de se conhecer as especificidades do design institucional próprio de cada uma das comunidades políticas que optaram por esta forma de governo, para que se tornasse possível a manutenção de seus aspectos positivos e a modificação dos negativos (Amorim Neto, 2003; Power, 2015).

O êxito ou fracasso de um governo presidencial em um ambiente político multipartidário e com representação proporcional encontrar-se-ia vinculado a alguns aspectos (Amorim Neto, 2003), quais sejam: os parâmetros utilizados para o recrutamento de ministros; o modo como se dá o exercício dos poderes legislativos conferidos ao chefe do Executivo pelo plano institucional; o *modus operandi* da elaboração da agenda legislativa do Parlamento; e o grau de rotatividade dos ministros. Por esta razão, recomendava-se cuidado em relação a inferências apriorísticas na avaliação de regimes presidencialistas.

Os meios disponíveis aos chefes de governo e o modo como são utilizados, nessa ordem de ideias, podem imprimir traços e destinos distintos a cada um desses sistemas políticos.

Neste sentido, o *impeachment* do presidente Collor, em 1992, pode ser compreendido a partir da ausência de habilidade na utilização dos recursos institucionais a ele atribuídos pela Constituição de 1988. Deve-se frisar, no entanto, que esta *presidential interruption* experimentado pelos brasileiros processou-se pelas vias institucionais, o que revela amadurecimento do sistema político, notadamente por não ter sido sucedido por uma ruptura na ordem democrática (Marsteintredet, 2014).

A queda ou afastamento de um presidente, destarte, podem ser explicados por meio do desenho institucional específico de cada

comunidade política (Negretto, 2006), que proporciona o surgimento de diferentes espécies de presidencialismo, a depender do modo como se dá o manuseio das ferramentas institucionais à disposição do presidente.

Sobre o primeiro aspecto mencionado por Amorim Neto (2003), infere-se que o critério utilizado para a seleção dos membros do primeiro escalão do governo exerce impacto sobre as taxas de apoio legislativo aos projetos políticos do presidente da República. Isto porque a consideração de fatores político-partidários na distribuição de espaços no gabinete aproxima os índices de suporte às iniciativas legislativas do chefe do Executivo às aquelas observadas em um sistema parlamentar europeu (Amorim Neto, 2000).

Outro aspecto que merece destaque na diferenciação entre regimes presidenciais diz respeito à escolha dos instrumentos legislativos que se encontram à disposição do chefe de governo no texto constitucional. A opção por instrumentos ordinários -projetos de lei-, em detrimento do exercício do poder de decreto, tende a ser uma estratégia que indica cooperação entre os poderes Legislativo e Executivo, especialmente ao considerarmos que o governo, contando com apoio majoritário estável, não teria motivos para criar indisposições com seus aliados.

Nota-se que a razão entre o número de projetos de lei e o número de medidas provisórias (Amorim Neto, 2003) apresentadas e editadas pelo presidente, respectivamente, serve como indicador da solidez da aliança entre o partido do presidente e os partidos integrantes da coalizão. Nesse sentido, quanto menor a razão, maior será o sinal de utilização de instrumentos extraordinários pelo presidente, o que faz com que surjam dúvidas sobre a intensidade do suporte parlamentar por ele recebido.

Por sua vez, o terceiro aspecto enfatizado no processo de reconhecimento da singularidade de cada uma das experiências presidencialistas relaciona-se com a formação da agenda. Com efeito, a disposição do chefe de governo em negociar previamente com os partidos integrantes de sua base de apoio no Parlamento as matérias que irão a plenário propicia a criação de um

ambiente favorável à manutenção de uma coalizão sólida (Amorim Neto, 2003).

Salienta-se, nesse momento, que as organizações partidárias não se interessam apenas por espaços no gabinete. Mais do que isso, a percepção de que fazem parte do governo (Amorim Neto, 2003) passa, igualmente, pela participação e consideração dos apontamentos trazidos por seus membros no processo político destinado à elaboração da agenda.

A proximidade dos partidos políticos em relação ao chefe de governo pode ser expressa por intermédio de uma simples reflexão sobre o percentual de derrotas em plenário sofridas pelas maiorias, que assinala o grau de alinhamento entre os aliados e o presidente na formulação e execução de seus projetos políticos. Ainda de acordo com Amorim Neto (2003), a comparação deste percentual pode aproximar a dinâmica existente na relação Executivo-Legislativo de sistemas presidencialistas e parlamentaristas.

Por fim, ressalta-se que a estabilidade governamental, traduzida aqui como o grau de rotatividade dos ministros (Amorim Neto, 2003), auxilia na singularização de um regime presidencialista. A estabilidade ministerial constitucional (EMC), indicador obtido a partir da razão entre a média de permanência de ministros e o tempo assinalado pela Constituição como máximo para a ocupação do cargo (Santos, 1986), revela-se uma ferramenta interessante para o exame da experiência presidencialista em estudo. Admite-se, portanto, que quanto menor a rotatividade nos ministérios, maiores serão as chances de execução com êxito dos projetos e políticas do presidente da República.

Os aspectos discutidos, nas linhas anteriores, sinalizam um segundo momento na teoria sobre coalizões presidencialistas e servem bem para demonstrar que há diversidade entre os sistemas políticos que optam pelo presidencialismo, diferentemente do que propunham os brasilianistas do primeiro momento da literatura sobre coalizões. É preciso considerar as singularidades decorrentes do arranjo institucional próprio de cada Estado e do modo como são manuseados os recursos dispostos, pelo plano institucional, aos

agentes políticos. Desse modo, não soa prudente menosprezar a pluralidade de experiências vivenciadas pelas comunidades políticas que adotaram o presidencialismo como sistema de governo.

2.3 O sistema político brasileiro e a permanente ameaça de uma crise de governabilidade

A desconfiança em relação à eficiência das instituições políticas brasileiras (Ames, 2003) não se caracteriza como empecilho à observação de que as prerrogativas conferidas ao chefe do Executivo nacional pelo texto constitucional de 1988 (Shugart e Carey, 1992) posicionam-no como um dos mais poderosos chefes latino-americanos.

Com efeito, a Constituição de 1988 municiou os presidentes brasileiros com poderes substantivos para editar atos normativos provisórios com força de lei, para vetar parcial ou totalmente proposições legislativas oriundas do Congresso Nacional, além de possibilitar-lhes o controle da ordenação de despesas, consagrando-os como os principais agentes legislativos. No entanto, algumas características, apresentadas como específicas do sistema político brasileiro, fizeram com que alguns pesquisadores vislumbassem uma recorrente e complexa luta por apoio parlamentar (Ames, 2003), consubstanciada na necessidade, por parte do presidente, de angariar apoio aos seus projetos políticos.

A complexidade residiria no ponto em que se reconhece a necessidade de articulação, para a criação de uma base de apoio parlamentar, entre o chefe do Executivo e políticos influentes junto a suas bases regionais e partidárias. O tênue equilíbrio, capaz de promover a formação e manutenção da coalizão, pode ser assim expresso: “os ministérios devem ser formados por políticos de credibilidade para seus partidos e companheiros regionais (...) No entanto, líderes de peso têm objetivos próprios e esperam dar continuidade às suas carreiras depois do fim do mandato de um presidente” (Ames, 2003: 215).

Por conseguinte, o dilema que se coloca ao presidente surge da necessidade de composição de um gabinete a partir de critérios capazes de garantir a sustentação parlamentar aos seus

planos. Desse modo, a nomeação de ministros, por um lado, deve propiciar a criação de canais de comunicação entre líderes partidários e o governo, e, por outro, a edificação de compromissos entre o Executivo e os membros do Legislativo influenciados pelos beneficiários da distribuição de espaços no gabinete.

A relevância do papel dos intermediadores é crucial para se entender a desconfiança em relação ao funcionamento das instituições políticas brasileiras, sobretudo ao considerarmos que os ministros podem se valer da posição de destaque na burocracia nacional para viabilizar a concretização de seus anseios políticos. Assim, a gestão da coalizão encontrar-se-ia em função da benevolência dos agentes intermediadores. Em outros termos, o sucesso da coalizão dependeria da disposição, por parte dos ministros, em colaborar com o chefe do Executivo.

A predição de uma crise de governabilidade estaria, assim, justificada diante das hipóteses, não raras, em que os projetos políticos do presidente da República colidissem com as ambições dos responsáveis pela articulação das alianças partidárias e regionais, as quais cumprem um papel de conferir racionalidade à dinâmica de tomada de decisões políticas.

Nessa ordem de ideias, a obra de Ames (2003) contribuiu para fortalecer as advertências referentes à perda da base parlamentar de sustentação do Executivo, elemento condutor de instabilidade institucional.

O sistema multipartidário brasileiro, marcado pela erosão das alianças partidárias, pela presença de partidos pouco disciplinados e de um grande número de “parlamentares corporativistas e interessados em benefícios particularistas” (Ames, 2003: 204), colaboraria para a reprodução de uma política de cunho clientelista extremamente onerosa, especialmente tendo em vista a imprescindibilidade de largas coalizões para a promoção da estabilidade do regime.

Os recursos públicos, destarte, seriam consumidos, propositadamente, na busca de apoio parlamentar e, apenas de maneira incidental, na execução de políticas públicas. A despeito da verificada

existência de efeitos positivos e estatisticamente significativos entre a distribuição de ministérios a partir do número de cadeiras que um partido ocupa no Congresso e a disciplina partidária (Amorim Neto e Santos, 2001), Ames (2003) considera que existe uma desproporção entre as taxas de coalescência e o apoio manifestado pelos parlamentares integrantes de partidos agraciados com vagas no gabinete, o que colocaria em xeque a consideração dos partidos como elementos promotores de estabilidade democrática.

Fatores como inclinações clientelistas, pressões por parte de bases eleitorais, predisposições ideológicas e necessidade de sobrevivência política (Ames, 2003) fariam com que o apoio ao presidente fosse atomizado, contrariamente ao proposto pelos achados de Amorim Neto e Santos (2001).

2.4 A superação da desconfiança

A despeito das críticas inicialmente lançadas a partir do final da década de 1980 e na década seguinte (Abranches, 1988; Linz, 1993; Mainwaring, 1999), sistemas políticos que buscaram combinar presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional sobreviveram ao teste do tempo, contrariando as previsões de alguns autores brasileiros e de brasilianistas.

Provavelmente em virtude da utilização de ferramentas analíticas e metodológicas impróprias, forjadas para a análise de regimes parlamentaristas multipartidários europeus e do regime presidencialista bipartidário americano (Melo e Pereira, 2013), subestimou-se os resultados que poderiam ser obtidos por um sistema político presidencialista baseado em coalizões.

O cenário prenunciado, marcado por crises institucionais e paralisia decisória, pôde ser contornado por intermédio do fortalecimento do presidente da República pelo texto constitucional, que o municiou de mecanismos institucionais capazes de estimular o apoio parlamentar, associado à existência de instituições de controle e fiscalização dos atos do governo (Melo e Pereira, 2013).

Em uma comunidade política na qual se observa a fragmentação do sistema partidário, diminutas

seriam as possibilidades de um chefe de governo fragilizado sob o ponto de vista institucional obter êxito na execução de seus projetos políticos. As adversidades decorreriam, especialmente, da improvável chance de o seu partido obter a maioria dos assentos das Casas Legislativas, o que tornaria imprescindível a construção de alianças com outras agremiações. A existência de recursos institucionais, como *cabinet management*, *budgetary powers*, além da extensa gama de poderes legislativos (Shugart e Carey, 1992) incentiva o surgimento e a continuidade de suporte parlamentar aos programas políticos de interesse do chefe de governo.

Frise-se que o fortalecimento do presidente da República, decorrente da ampliação de seus poderes promovida pelo texto constitucional em destaque, foi produto de um processo de sedimentação de experiências políticas turbulentas e crises institucionais experimentadas em períodos anteriores, e não da usurpação de competências. Seria contraditório, para dizer o mínimo, discutir estabilidade da ordem democrática se esta não tivesse sido originada a partir de concessões e compromissos mútuos entre as elites políticas.

Certo é que, ao contrário do que se previa entre as décadas de 1980 e 1990, as coalizões se mostraram estratégias viáveis para a manutenção de regimes presidencialistas multipartidários não apenas na América Latina, como também em países da África e da Ásia (Figueiredo, Salles e Vieira, 2009). Isto se deve, em especial, à identificação de um fenômeno que viabiliza a coordenação e racionalização dos processos políticos, qual seja, a disciplina partidária. Com efeito, sob a vigência do novo texto constitucional, os presidentes obtiveram “índices de sucesso equivalentes aos registrados em regimes parlamentaristas” (Figueiredo e Limongi, 1999).

Ainda de acordo com Figueiredo e Limongi (1999), afirma-se que o êxito dos projetos políticos do chefe do Executivo somente foi possível em virtude do suporte majoritário obtido a partir da construção de alianças com organizações partidárias, suficientemente fortes para se aprovar, inclusive, emendas à Constituição.

Questionamentos acerca da indisciplina partidária, fator indicado especialmente por brasilianistas

como inviabilizadores de uma gestão eficiente das coalizões, foram, cada vez mais, perdendo força, sobretudo após os relevantes achados apontados pela literatura brasileira que acompanhou a agenda de Figueiredo e Limongi (1999)⁵.

O exame do comportamento dos parlamentares em plenário indicou que um percentual alto de deputados vota de acordo com a indicação do líder do partido, o que nos permite aferir que a construção de alianças entre o governo e demais elites políticas, a partir do reconhecimento da relevância das organizações partidárias, confere racionalidade e previsibilidade ao jogo político travado entre Executivo e Legislativo.

Ainda que seja prudente realizar uma comparação (Figueiredo e Limongi, 1999) com outros sistemas políticos, ou mesmo entre diversos momentos históricos de determinado sistema político, para efeitos de qualificação da disciplina média observada, é indiscutível que o horizonte que se revela ao analista distancia-se da predição de pesquisadores que desconfiaram da combinação entre presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional (Abranches, 1988; Linz, 1993; Mainwaring, 1999).

Assevera-se, desse modo, que

o processo decisório está longe de ser caótico. Ao contrário, é previsível, e a informação relevante para antecipar os resultados é a posição anunciada publicamente pelos partidos. Previsões acerca dos resultados com base na posição dos partidos raramente redundam em erro (Figueiredo e Limongi, 1999:13).

Por conseguinte, o crescente papel de destaque do presidente da República no processo legislativo tem sido fenômeno também observado nas mais recentes legislaturas, tanto pela aferição do volume de projetos de lei apresentados pelo chefe do Executivo, quanto pelas altas taxas de sucesso de suas iniciativas legislativas, as quais, acrescente-se, tramitam de modo mais célere que os projetos de lei dos deputados federais (Moisés, 2011).

O sistema político brasileiro, desse modo, tem se mostrado, de acordo com Melo e Pereira (2013),

bem-sucedido na combinação de elementos majoritários e consensuais no intuito de promover a estabilidade da ordem democrática. Com efeito, ao lado de fatores como federalismo, separação de poderes, representação proporcional, sistema partidário fragmentado e judiciário independente, figuram aspectos como a delegação e centralização de poderes no chefe do Executivo, que auxiliam na prevenção de instabilidades institucionais possivelmente oriundas de períodos de paralisia decisória, como a ocorrida em meados da década de 1960.

Salienta-se que, se de um lado os poderes do presidente foram robustecidos com a promulgação da Constituição vigente, por outro foram ampliadas as possibilidades de fiscalização e controle dos atos do governo, por parte de entidades e órgãos dotados de autonomia e demais garantias institucionais inexistentes num passado próximo, resultando, assim, no inesperado sucesso e estabilidade do sistema democrático brasileiro (Melo e Pereira, 2013).

3. Considerações finais

Ao longo deste artigo, foram apresentados os momentos de grande relevância para a compreensão do debate sobre a extensão dos poderes e da influência do presidente da República no processo que envolve a tomada de decisões políticas. Além disso, buscou-se apresentar um diálogo entre brasilianistas e brasileiros, salientando pontos de convergência e dissensos na literatura sobre coalizões.

Destacou-se o instante de surgimento da expressão “presidencialismo de coalizão”, bem como da desconfiança, manifestada principalmente por brasilianistas em relação ao até então peculiar sistema de governo adotado pelo Brasil.

Ressaltamos, na sequência, as críticas e predições apresentadas pela literatura brasileira sobre o tema, com destaque para a produção científica de Figueiredo e Limongi no final da década de 1990. Estes trabalhos foram responsáveis por alterar o paradigma de que as coalizões formadas

em sistemas presidencialistas multipartidários estariam fadadas ao fracasso, especialmente ao considerarmos a disciplina partidária observada na arena legislativa e o fortalecimento do presidente da República, com sua capacidade de estimular a cooperação dos membros do Legislativo por meio da utilização de recursos institucionais.

É de extrema relevância pontuar que, nos últimos meses, o Brasil experimentou uma crise política que não pode ser creditada puramente ao desenho institucional adotado a partir da transição democrática. A nosso ver, instabilidades são inerentes a qualquer sistema político que se apoie em coalizões, especialmente quando estas envolvem um grande número de partidos, como no caso brasileiro. No entanto, salienta-se que instabilidades políticas não devem ser confundidas com crises de envergadura institucional, que tem como efeito o questionamento da eficiência e da própria legitimidade das instituições vigentes.

Por esta razão, entende-se que o sistema político brasileiro pôde enfrentar crises que não tiveram o alcance de promover rupturas democráticas. Entende-se que as turbulências enfrentadas na recente história brasileira que culminaram com o impedimento de chefes do Executivo podem ser atribuídas, em boa medida, a gestão inábil da coalizão por parte dos presidentes, combinada a outros fatores de ordem contextual (como crise econômica internacional e escândalos de corrupção).

Em outras palavras, assevera-se que o presidencialismo de coalizão brasileiro pode ser considerado um desenho institucional capaz de promover estabilidade democrática por fornecer os instrumentos adequados para criar um ambiente de cooperação entre os poderes Executivo e Legislativo (Figueiredo e Limongi, 1999). No entanto, é imprescindível que o presidente faça um bom uso dos recursos institucionais a ele disponíveis para evitar impasses e hostilidades no Congresso Nacional. Por mais óbvio que isso possa soar, é importante destacar que, para seu bom funcionamento, o presidencialismo de coalizão pressupõe um presidente capaz de gerir coalizões, atuando como verdadeiro administrador das demandas político-partidárias que lhes são postas, considerando o seu protagonismo no cenário político nacional.

Todavia, seria incorreto desconsiderar, ou ao menos deixar de questionar, as possíveis consequências do fortalecimento do chefe do Executivo, promovido pelo texto constitucional vigente, sobre o futuro e a qualidade da democracia brasileira. É certo que a combinação de elementos como multipartidarismo, representação proporcional e presidencialismo não resultou no caos institucional sobre o qual alertaram estudiosos no final da década de 1980 e início da década seguinte.

É relevante pontuar, contudo, que a elevada concentração de recursos e de poder decisório no Executivo federal, como alerta a literatura sobre hiperpresidencialismo (Nino, 1992), pode interferir de maneira substancial na forma como alianças políticas são forjadas e mantidas, com especial prejuízo para os oposicionistas. Neste sentido, deve-se ressaltar que existe, no cenário atual da política brasileira, uma distribuição assimétrica de recursos institucionais que favorece a União em detrimento dos demais entes federativos.

Deste modo, assevera-se que a democracia brasileira, que, de fato, tem superado turbulências por intermédio das vias institucionais delineadas pela Constituição de 1988, pode estar, de algum modo, gestando um obstáculo à atuação independente das instituições de fiscalização e controle ou se tornando muito onerosa para promover a estabilidade institucional, haja vista a necessidade de acomodação de diversos e por vezes colidentes interesses presentes entre os membros da coalizão presidencialista.

Sobre a atuação das instituições de fiscalização e controle, é interessante considerar, em relação aos desafios enfrentados por Dilma Rousseff, que o seu processo de impedimento foi formalmente inaugurado pela decisão de um presidente da Câmara que se declarava adversário da chefe do Executivo. Não se pretende aqui questionar a legitimidade ou adequação da decisão, mas considera-se de extrema importância compreender que a aliança com o Legislativo tem um papel crucial na sorte de um presidente.

Chama-se a atenção, nesse instante, para a necessidade de identificação de pontos críticos no gerenciamento de coalizões, notadamente em

momentos de crise, quando determinados agentes políticos podem desempenhar papéis decisivos na solução de conflitos.

Sabe-se que, por intermédio dos partidos, os presidentes tecem alianças para a obtenção de suporte parlamentar às suas iniciativas. As alianças, frisa-se, são estratégicas e visam promover benefícios para ambas as partes. De um lado, o chefe do Executivo pode transitar com maior eficiência na arena legislativa. De outro, os deputados buscam usufruir de recursos institucionais distribuídos em troca de apoio parlamentar com o fito de obter vantagens competitivas que lhes assegurem ou, pelo menos, reduzam as incertezas correspondentes à continuidade de suas carreiras políticas.

Por esta razão, entende-se que, em uma futura agenda de pesquisa, caberá, para além do exame do modo como são formadas e geridas, a identificação de pontos críticos em coalizões, a compreensão do modo como são gerenciados os gabinetes durante crises de governabilidade e seus respectivos resultados. Considera-se relevante também a avaliação dos custos decorrentes do *management* da coalizão ao sistema político brasileiro, especialmente suas implicações para a qualidade do regime inaugurado após o último período autoritário.

NOTAS

¹ De acordo com seus organizadores: “The Coalitional Presidentialism Project (CPP) is directed by Paul Chaisty, Nic Cheeseman and Timothy J. Power at the University of Oxford. The project is motivated by the surprising sustainability of multiparty presidentialism in Africa, Latin America, and postcommunist Europe. Despite predictions to the contrary, presidents have been remarkably successful at winning legislative support from fragmented legislatures. The project has two principal objectives: (1) to identify the tools that presidents use to govern in concert with multiparty legislatures and (2) to assess the effects of these tools on horizontal accountability in new democracies. To investigate these questions, the project conducts original comparative analysis of nine emerging democracies between 1979 and 2010 — in Africa (Benin, Kenya, Malawi), Latin America (Brazil, Chile, Ecuador), and the former Soviet Union (Armenia, Russia, Ukraine). The project will generate considerable new data and will integrate case-specific knowledge into a rigorous cross-regional framework. In 2013, the CPP project will hold three regional dissemination workshops in Brasília, Kyiv, and Nairobi, and in 2014 the project will conclude with a major international conference to be held at the University of Oxford. The project began on September 1, 2011 and will conclude on August 31, 2014” Mais informações sobre o projeto podem ser obtidas no endereço [http://users.ox.ac.uk/~latc0045/CPP/About_CPP.htm].

² Informações extraídas em consulta realizada, em novembro de 2016, aos sítios eletrônicos do Tribunal Superior Eleitoral [www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos] e da Câmara dos Deputados [www.camara.leg.br/Internet/Deputado/bancada.asp].

³ Mainwaring (2001), ao apresentar a ideia de institucionalização do sistema partidário como um processo, forneceu-nos o instrumental teórico-analítico para o exame e compreensão do panorama político nacional. Com efeito, as quatro dimensões da institucionalização por ele apontadas (a estabilidade dos padrões de competição partidária; o enraizamento dos partidos na sociedade; o grau de legitimidade das organizações partidárias; e o peso de sua atuação no comportamento do sistema político e na definição das políticas públicas) são de grande utilidade para o estudo de democracias recentes. Vale destacar, em relação ao período pré-1964, que a sobrevivência dos resquícios da política oligárquica trouxe prejuízos à representação de ideias e interesses que extrapolassem os limites municipais (Soares, 2001), o que contribuiu para o distanciamento dos partidos políticos em relação ao eleitorado. Muito embora a industrialização e urbanização supervenientes favorecessem a alteração das bases socioeconômicas da política, a dependência das oligarquias locais em relação à captação de recursos estaduais e federais amenizava o impacto das transformações pelas quais passava o país. Tratava-se, então, de uma política de elite, apesar da crescente ampliação do eleitorado promovida pela inclusão de classes populares. “As vagas deixadas pelos membros das oligarquias rurais e agrícolas foram preenchidas por membros da classe média, e não por elementos das classes populares. Houve democratização, mas até certo ponto” (Soares, 2001:55–56).

⁴ Sobre o conceito de presidencialismo, parlamentarismo e semipresidencialismo, é interessante observar a obra de

Sartori (1994) intitulada *Ingeniería constitucional comparada*, na qual são expostos critérios para se caracterizar um sistema político. O autor considera que o presidencialismo é um sistema no qual um agente é eleito pelo povo, de maneira direta, para o exercício de um mandato que o concede a direção do Poder Executivo, por prazo determinado, durante o qual não pode ser afastado do cargo pelo Parlamento – pelo menos não ordinariamente. Salienta-se que o poder de editar atos normativos, atribuído ao presidente pelo texto constitucional, encontra-se implícito na definição de Sartori, ao contrário da apresentada por Shugart e Carey (1992). Sobre o conceito de parlamentarismo, em que pese a variedade de formas as quais ele pode assumir, bem como considerando a relevância dos partidos políticos no desempenho do regime político, afirma-se que tal sistema possui como premissa a condição de que o Parlamento é soberano. “Esto equivale a decir que todos los sistemas que llamamos parlamentarios requieren que los gobiernos sean designados, apoyados y, según sea el caso, destituidos, merced al voto del Parlamento” (Sartori, 1994:116). Ressalta-se que a ausência de separação de poder entre o governo e Parlamento, ou seja, o compartilhamento de poderes entre Executivo e Legislativo, exerce papel central na definição deste sistema político. Por sua vez, o semipresidencialismo apresenta-se como solução mista, uma fórmula de organização política que encontra pontos de proximidade tanto com o parlamentarismo, como com o presidencialismo, apesar de conservar a base deste último para sua melhor definição (Sartori, 1994). A distinção em relação ao presidencialismo, no entanto, opera-se na medida em que o semipresidencialismo não indica a presença de uma estrutura que conserve a autoridade administrativa monocêntrica. Em outras palavras, o presidente e o primeiro-ministro compartilham o poder. Aquele ocupa a chefia do Estado, enquanto este se comporta como chefe de governo.

⁵ Muito embora não se discorde desta assertiva, é oportuno trazer as observações constantes do prefácio do livro de Mainwaring (2001), escrito por José Antônio Giusti Tavares. De acordo com Tavares, esclarece-se que coesão e disciplina são conceitos diferentes. Nesse sentido, quanto mais diferenciados forem os partidos políticos aos olhos do eleitorado, ou seja, quanto mais coeso for o sistema partidário, menor será a importância do peso da disciplina na construção de alianças para a governabilidade. Estas considerações são de grande importância, sobretudo tendo em vista o impacto dos custos da formação e manutenção de coalizões em diversos sistemas políticos, de acordo com as peculiaridades de cada sistema partidário, o que pode refletir, inclusive, na qualidade da democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31(1). pp. 3-55.
- ABRANCHES, S. (2003). Presidencialismo de coalizão e crise de governança. Em: TAVARES, J. A. G. (ed.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela.
- AMES, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- AMORIM NETO, O. (2000). Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados*, 43 (2). pp. 479-519.
- AMORIM NETO, O. (2003). Presidencialismo de coalizão revisitado: novos dilemas, velhos problemas. Em: TAVARES, J. A. G. (ed.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela.
- AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. (2001). The Executive Connection: Presidentially-Defined Factions and Party Discipline in Brazil. *Party Politics*, 7 (2). pp. 213-234. Recuperado de [http://gvpesquisa.fgv.br/professor/octavio-amorim-neto].
- BORGES, A. (2015). Nacionalização Partidária e Estratégias Eleitorais no Presidencialismo de Coalizão Fichamento. *Dados*, 58(3), 651-688. DOI: [http://doi.org/10.1590/00115258201555].
- CHAISTY, P., CHEESEMAM, N.; POWER, T. (2014). Rethinking the “presidentialism debate”: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. *Democratization*, 21(1). pp. 72-94. DOI: [http://doi.org/10.1080/13510347.2012.710604].
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: Editora FGV.
- FIGUEIREDO, A., SALLES, D.; VIEIRA, M. (2009). Institutional and Political Determinants of the Executive's Legislative Success. *Brazilian Political Science Review*, 3 (2). pp.155-171.
- HUNTINGTON, S. (1991). *The third wave: democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- LAMOUNIER, B. (1991). Brasil: rumo ao parlamentarismo? Em: LAMOUNIER, B. (ed.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: Editora Sumaré.
- LINZ, J. J. (1991). Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? Em: LAMOUNIER, B. (ed.), *A opção parlamentarista*. São Paulo: Editora Sumaré.
- LINZ, J. J. (1993). The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, Winter. pp. 51-69.
- LINZ, J. J. (1994). Presidential or Parliamentary Democracy: does it make a difference? Em: LINZ, J. J.; VALENZUELA, A. (eds.). *The Failure of Presidential Democracy: the case of Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.

MAINWARING, S. (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The case of Brazil*. Palo Alto: Stanford University Press.

MAINWARING, S. (2001). *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto.

MAINWARING, S.; SHUGART, M. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós. 1ª ed.

MARSTEINTREDET, L. (2014). Explaining variation of executive instability in presidential regimes: Presidential interruptions in Latin America. *International Political Science Review*, 35 (2). pp. 173-194.

MELO, M. A.; PEREIRA, C. (2013). *Making Brazil Work: checking the president in multiparty system*. New York: Palgrave Macmillan.

MOISÉS, J. Á. (2011). Desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão (1995/2006). *Cadernos Adenauer*, 2. pp. 15-32.

NEGRETTO, G. (2006). Minority presidents and democratic performance in Latin America. *Latin America Politics and Society*, 48 (3). pp. 63-92.

NINO, C. S. (1992). *Fundamentos de derecho constitucional: análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*. Buenos Aires: Astrea.

PESSANHA, C. (2002). O Poder Executivo e o processo legislativo nas Constituições Brasileiras. Teoria e prática. Em: VIANNA, L. W. (ed.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

POWER, T. (2015). Presidencialismo de Coalização e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora? Em: SATHLER, A.; BRAGA, R. J. (eds.). *Legislativo Pós-1988: Reflexões e Perspectivas*. Brasília: Câmara dos Deputados.

SANTOS, W. G. dos. (1986). *Anatomia da Crise*. São Paulo: Vértice.

SARTORI, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. New York: New York University Press.

SENA, C. S. (2002). *Interpretações dualistas do Brasil*. Goiânia: Editora da UFG.

SHUGART, M.; CAREY, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

SKIDMORE, T. E. (1988). A lenta via brasileira para a democratização: 1974-1985. Em: STEPAN, A. (ed.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SOARES, G. A. D. (2001). *A democracia interrompida*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

AUTORES

Flavia de Ávila*

flaviadeavila@
gmail.com

**Cristiano Arman-
do Diniz Guerra
Silvestre****

cristiano.guerra@
outlook.com

* Doctora en Derecho
Público por la Pontificia
Universidad Católica de
Minas Gerais (UFMG,
Brasil). Profesora en el
programa de postgrado
en Derechos de la
Universidad Federal de
Sergipe (UFS, Brasil)

** Máster en Relaciones
Internacionales en curso
de la FLACSO (Argentina)

¿Si se vende más, se cumple menos? Brasil entre la reglamentación internacional y la expansión de su industria de defensa

Se vende mais, cumpre-se menos? Brasil entre a regulamentação internacional e a
sua indústria de Defesa

*If it sells more, it accomplish less? Brazil between international regulations and the
expansion of its defense industry*

RESUMEN

El aumento de la atención internacional sobre las armas ligeras ha generado varias acciones que ponen de manifiesto esta preocupación. Organizaciones multilaterales y no-gubernamentales como la ONU y Caritas siguen registrando su uso en diversas zonas de conflicto del mundo. No obstante, su regulación en Derecho Internacional Humanitario es dispersa, lo que conviene, sobre todo, a los fabricantes de armas. La industria de Defensa ha sido incentivada indiscriminadamente en Brasil, dicho incentivo aparece en la Estrategia Nacional de Defensa de 2008. Según el *Small Arms Trade Survey*, Brasil figura en la cuarta posición mundial en venta de armas, y, según su Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, se ha producido un crecimiento del 500% en el valor de las exportaciones de este sector, pasando de US\$ 109,6 millones en 2005 a US\$ 321,6 millones en 2010. Esta investigación, realizada desde un abordaje cualitativo y de acuerdo con el método inductivo con carácter prospectivo, en base al análisis de contenido jurídico-documental, presenta la siguiente hipótesis: que el desarrollo de la industria de Defensa ha sido un factor que ha obstaculizado la adopción de medidas jurídicas más enérgicas para tratar la regulación de las armas convencionales, aunque Brasil hay firmado algunos tratados sobre el tema.

RESUMO

O crescimento da atenção internacional acerca da temática relacionada a armas leves tem gerado várias ações que evidenciam esta preocupação. Organizações multilaterais e não governamentais como a ONU e a Caritas seguem registrando seu uso em diversas zonas de conflito do mundo. Entretanto, sua regulamentação no Direito Internacional Humanitário é esparsa, o que convém, sobretudo, aos fabricantes de armas. A Indústria de Defesa tem sido incentivada indiscriminadamente no Brasil, dito incentivo aparece na Estratégia Nacional de Defesa de 2008. Segundo o *Small Arms Trade Survey*, o país figura na quarta posição mundial em vendas de armas leves, e segundo o MDIC houve crescimento de 500% no valor de exportações deste setor, de US\$ 109,6 milhões em 2005 para US\$ 321,6 milhões em 2010. Esta pesquisa, realizada sob a abordagem qualitativa e de acordo com o método indutivo com caráter prospectivo, baseada na análise de conteúdo jurídico-documental, apresenta a seguinte hipótese: que o desenvolvimento da indústria de Defesa tem sido fator de impedimento para a adoção de medidas jurídicas mais enérgicas para o tratamento da regulamentação de armas convencionais, ainda que o Brasil seja signatário de alguns tratados sobre o tema.

ABSTRACT

The increase of international attention regarding the theme of small arms has generated several actions that demonstrate this concern. Multilateral and non-governmental organizations, such as the UN and Caritas, record the use of small arms in many of the world's conflict zones. However, its regulation in international humanitarian law is sparse, which suits, above all, arms manufacturers. The Defense Industry has been encouraged indiscriminately in Brazil and this incentive appears in the 2008 National Defense Strategy. As stated by the *Small Arms Trade Survey*, Brazil occupies the fourth position worldwide in small arms sales, and according to the Ministry of Development, Industry and Foreign Trade (MDIC), there has been an increase of 500% in the value of exports within this sector, which rose from US\$ 109.6 million in 2005 to US\$ 321.6 million in 2010. This study, which was carried out using a qualitative approach and

according to the inductive method with prospective character, based on the content analysis of legal and documental materials, presents the following hypothesis: that the development of the defense industry has been a factor that has prevented the adoption of stronger legal measures for managing the regulation of conventional weapons, although Brazil is a signatory of some of the treatises on this subject.

1. Introducción

Por lo menos los últimos tres informes anuales del *Small Arms Survey* han apuntado a Brasil no solo como el principal productor de armas (ligeras o no) de la región sudamericana, sino también como su principal exportador. Sin embargo, como veremos en la siguiente parte de este trabajo, Brasil, desde la redemocratización en 1985, se ha comprometido con una serie de instrumentos internacionales sobre el uso, posesión, industria y venta de armas, que persiguen la paz y la seguridad humana. El más reciente, y quizás el más amplio acuerdo mundial en este sentido, es el *Arms Trade Treaty*¹ (ATT) en el marco de la ONU. Dicho acuerdo busca obligar a los Estados a adoptar medidas jurídicas y administrativas que incluyan listas nacionales de control de armas convencionales, así como de sus municiones, partes y componentes, con el fin de reglamentar las transferencias de armas convencionales y reducir la posibilidad de que sean desviadas al mercado ilícito. Es válido decir que Brasil ha firmado el ATT, pero aún no lo ha ratificado.

La industria armamentística² en Brasil se rige por la Base Industrial de Defensa – regulada por ley. Además de poseer una atención diferenciada en el ámbito de la matriz productiva brasileña, en los últimos años ha recibido fuertes incentivos fiscales y políticos para su desarrollo, lo que puede comprobarse a través del estudio de documentos declarativos brasileños. En el *Plano Brasil Maior*, la industria armamentística es uno de los sectores privilegiados que cuenta con apoyo interministerial, líneas de crédito específicas y, de cierta manera, goza de no rendir cuentas públicas – por la falta de transparencia. Por estas razones, la segunda, tercera y cuarta parte de este trabajo se dedican al estudio de la Base Industrial de Defensa, los datos que están disponibles y aquellos que no lo están, respectivamente.

Partiendo de la siguiente hipótesis

En el caso brasileño, el desarrollo de la industria de defensa ha sido un factor que ha coartado el trato que se le da a la regulación de armas convencionales, aunque este país integre instrumentos jurídicos internacionales que exigen obligaciones en este sentido,

se buscará su confirmación o no de acuerdo al abordaje cualitativo y al método inductivo de carácter prospectivo, según la técnica de investigación de contenido jurídico-documental. De este modo, por medio del análisis de datos obtenidos en normas del ordenamiento interno brasileño, documentos declaratorios y estadísticas oficiales, se revelarán las medidas internas que ha tomado Brasil para el desarrollo de su Base Industrial de Defensa, como a su vez los compromisos que ha firmado en convenciones y acuerdos cuya temática sean las armas.

2. ¿A qué se ha comprometido Brasil?

La Convención sobre Prohibiciones o Restricciones en el Empleo de Ciertas Armas Convencionales que Puedan Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados, abreviado (CCA o CCAC), se firmó en Ginebra el 10 de octubre de 1980 y está en vigor en el ámbito internacional desde 1983 (Naciones Unidas, 1983). Fue adoptada por el régimen jurídico brasileño mediante el decreto presidencial n° 2739 (1998), y la enmienda al artículo 1° de la convención se aprobó por el decreto legislativo n° 665 (2010). Restringe el uso de algunos tipos de armas convencionales que son consideradas nocivas de manera excesiva o indiscriminada, principalmente en relación al sufrimiento innecesario que pueden causar a los seres humanos, combatientes o civiles. Es considerada, como consecuencia de la enmienda del 21 de diciembre de 2001, en vigor desde 2004, un anexo a los Convenios de Ginebra de 1949 (Naciones Unidas, 2001a).

PALABRAS CLAVE

ATT; industria de defensa; armas convencionales; exportaciones brasileñas

PALAVRAS-CHAVE

ATT; indústria de defesa; armas leves; exportações brasileiras

KEYWORDS

ATT; industry of defense; light weapons; Brazilian exportations

Recibido:
01.05.2016

Aceptado:
30.11.2016

La técnica legislativa para su negociación ha tenido en cuenta diferentes restricciones a los Estados a los que se puede responsabilizar de distintos aspectos en razón de protocolos conexos orientados a temáticas más específicas - lo que torna la convención fácilmente adaptable a nuevas tecnologías y estrategias. Mientras tanto, la ratificación de los protocolos no sigue a la del texto principal de la convención y los Estados escogen a qué documentos están vinculados, que deben ser por lo menos dos. Actualmente hay cinco protocolos: el protocolo I, que restringe las armas no detectables de fragmentación; el protocolo II, sobre minas terrestres, armas trampa y otros artefactos; el protocolo III, acerca de prohibiciones o restricciones del empleo de las armas incendiarias; el protocolo IV, que alude a las armas láser cegadoras; y el protocolo V, que establece obligaciones y mejores prácticas para la limpieza de los restos explosivos de guerra. Los tres primeros fueron adoptados conjuntamente con la convención y los demás en 1995 y 2003, respectivamente. El protocolo II fue enmendado en 1996 y su enmienda entró en vigor en 1998. Brasil forma parte de todos los protocolos. En 1995, adoptó los Protocolos I, II y III. En 1999, la enmienda al Protocolo II y el Protocolo IV. Y en 2010, el protocolo V y la enmienda al artículo 1º de la convención.

En el año 2001, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos, fue instituido el Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (UNPoA), en el cual participó Brasil. Los participantes, preocupados por la fabricación, transferencia y circulación ilícitas de armas pequeñas y ligeras y por su acumulación excesiva y proliferación incontrolada en muchas regiones del mundo, principalmente por las secuelas humanitarias y socioeconómicas de este comercio ilegal, propusieron, entre otras estipulaciones, estrategias para el desarrollo en varios niveles, incluso para reducir el sufrimiento humano y promover una cultura de paz. Como responsabilidad primordial de los gobiernos, sus acciones deben impedir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos. Por consiguiente, los Estados deben, por lo dispuesto en el UNPoA, intensificar sus esfuerzos por definir los problemas asociados a ese comercio ilícito y encontrar modos de resolverlos.

Entre las medidas encaminadas a prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras los Estados acordaron establecer varias estrategias en los ámbitos nacional, regional y mundial. En el plano nacional, los Estados asumieron la responsabilidad de realizar una serie de actuaciones para, en un futuro próximo, alcanzar los objetivos de UNPoA, lo que incluye establecer - donde no existan - leyes, reglamentos y procedimientos administrativos adecuados para ejercer un control efectivo de la producción de armas pequeñas y ligeras en sus jurisdicciones, como también de su exportación, importación, tráfico o la reexpedición de esas armas para prevenir la fabricación ilegal y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras o su desviación a receptores no autorizados. Los estados también deben promulgar y aplicar leyes, reglamentos y procedimientos administrativos adecuados para el control efectivo de la exportación y el tráfico de armas pequeñas y ligeras, incluido el uso de certificados autenticados por el usuario final y medidas jurídicas y coercitivas efectivas (Naciones Unidas, 2001b).

Importa destacar que, en el plano regional, los Estados se comprometieron con diversas medidas como: mantener centros de contacto en organizaciones regionales a fin de establecer un vínculo con la aplicación del Programa de Acción y adoptar acuerdos o instrumentos que sean jurídicamente obligatorios en el ámbito regional sobre el tema, ratificarlos y aplicarlos plenamente. En el plano mundial está estipulado la cooperación con las Naciones Unidas para prácticas como el embargo de armas decretados por el Consejo de Seguridad, acceso a informaciones que proporcionan voluntariamente los Estados sobre la aplicación del Programa de Acción, incluidos los informes nacionales, entre otros. El último informe de Brasil publicado en la página web del Programa de Acción es de 2014 (República Federativa do Brasil, 2014a).

Sobre la cuestión de la comercialización de armas, es importante enfatizar que en los años 90 empezó una serie de conflictos internacionales en los que se utilizaron armas sin que hubiera mucho control sobre su comercialización. Las ONGs IANSA, Amnistía Internacional, Intermón-Oxfam y Saferworld tuvieron la iniciativa de proponer la campaña Armas Bajo Control³, iniciada en 2003,

a favor de un tratado sobre el comercio de armas (Muro Martínez; Terrenos Gómez, 2013: 3). En 2006, la petición "Un Millón de Rostros" se entregó al Secretario General, Kofi Annan, dando lugar a la adopción de la Resolución de la Asamblea General 61/89, por la cual los países acordaron empezar un programa provisional llamado "Hacia un tratado sobre el comercio de armas: establecimiento de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales" (Naciones Unidas, 2009). Se nombró a un grupo de expertos gubernamentales de acuerdo a su representatividad geográfica equitativa, en el cual participó Brasil, que se reunió en varias ocasiones. Este grupo de trabajo se convirtió posteriormente en un grupo de composición abierta con la participación de todos los países que quisieron formar parte de él.

Todos estos esfuerzos tuvieron como resultado la aprobación el 2 de abril 2013 del primer instrumento jurídicamente vinculante en el ámbito del control del comercio internacional de las armas convencionales, el ATT, que entró en vigor el 24 de diciembre de 2014. Brasil firmó el tratado el 3 de junio de 2013, no obstante, aún no lo ha ratificado. El texto del tratado se remitió a la *Câmara dos Deputados*, a las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, de Seguridad Pública y Combate al Crimen Organizado y de Constitución, Justicia y Ciudadanía en régimen de tramitación prioritaria en noviembre de 2014. Mientras tanto, hasta hoy solamente ha sido analizado por la primera comisión, que votó favorablemente a la participación brasileña en el tratado en diciembre de 2015 (Conectas, 2015).

A nivel regional, en ámbito del Mercosur, en 1998 los presidentes de los Estados-Partes del bloque en aquel momento (que no incluía Venezuela), y los estados asociados Bolivia y Chile, expresaron su preocupación por el tema por medio de la Declaración sobre el Combate a la Fabricación y al Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Materiales Relacionados, suscrita en Santiago de Chile (Mercosur, 1998). Por esta razón, se elaboró un proyecto de mecanismo conjunto de registro de compradores y vendedores de armas de fuego y relacionados, aprobado por el Consejo del Mercado Común (Mercosur, 1998a) y el Entendimiento entre el Mercosur, la República

de Bolivia y la República de Chile, relativo al Mecanismo Conjunto de Registro de Compradores y Vendedores de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, de la misma, aprobado por el Consejo del Mercado Común (Mercosur, 1998b).

Está previsto, por tanto, un sistema de recogida, registro e intercambio de informaciones entre las partes con la relación de las personas físicas o jurídicas que comercialicen armas, como también puertos de embarque y/o desembarque autorizados para el tráfico, entre otras. Para ello se utilizó la plataforma del Sistema de Intercambio de Informaciones de Seguridad del Mercosur (SISME) (Martins, 2011: 128).

Con el paso de los años, se adoptaron otros documentos en el ámbito del Mercosur, profundizando las medidas, como la Decisión CMC N° 15/04 responsable de la suscripción del "Memorandum de Entendimiento para el Intercambio de Información sobre la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados entre los Estados Partes del MERCOSUR" (Mercosul, 2004), que exige información más detallada sobre los compradores y vendedores de las armas, y el "Acuerdo entre los Estados Partes del MERCOSUR y los Estados Asociados para el Intercambio de Información sobre la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados" (Mercosur, 2012). Estos documentos aún no han sido aprobados por todos los Estados parte. En 2001 se creó el Grupo de Trabajo sobre Armas de Fuego y Municiones para implementación en el Mercosur del Programa de Acción de la ONU y otros mecanismos establecidos por la OEA, con reuniones periódicas.

En el ámbito de la OEA, se firmó la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales (CITAAC), adoptada en ciudad de Guatemala, el 7 de junio de 1999. Brasil forma parte de la convención, que fue regulada por el decreto presidencial n. 6060 (2007). Su gestión recae en un grupo de trabajo creado por la Comisión de Seguridad Hemisférica del Consejo Permanente de la OEA desde 1998. Por intermedio del artículo III, todos los Estados miembros deben presentar un informe anual sobre

importaciones, exportaciones y adquisición de Armas Convencionales. El último informe de Brasil (2014), registrado con el código CP/CSH-1674/15, se refiere a los datos de 2014.

Otro significativo instrumento internacional en el ámbito regional es la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados, concluida en Washington el 13 de noviembre de 1997. Brasil ratificó esta convención en 1999 y la reguló por medio del decreto presidencial n. 3229 (1999). Con el propósito de establecer de forma multilateral medidas y procedimientos para vigilar y controlar el comercio internacional de armas de fuego de manera armonizada, principalmente en razón de su conexión con el comercio ilegal de drogas, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) estableció dos importantes documentos: el Reglamento Modelo para el control del tráfico internacional de Armas de Fuego, sus partes, componentes y municiones; y el Reglamento Modelo para el control del tráfico internacional de Armas de Fuego, sus partes, componentes y municiones - disposiciones sobre intermediarios. En ellos están dispuestas reglas sobre importación, exportación, embarque y cargamento, autorizaciones y certificados, como también normativas sobre reglamentación profesional. Brasil está representado por el Ministerio de Justicia.

3. De la perspectiva teórica al posicionamiento de la Industria de Defensa brasileña

En un análisis histórico, Amarante (2004) delinea lo que denomina ciclos evolutivos de la Industria de Defensa en Brasil. El primero, que de hecho no es considerado un ciclo, se desarrolló en el Brasil Colonial hasta 1889, caracterizado por una pequeña y discontinua inversión en el sector. Aparte de la creación de la Fábrica de Pólvora de la Laguna Rodrigo de Freitas en 1809 y otros pequeños eventos, la industria incipiente sirvió para sostener las campañas internas de las Fuerzas Armadas, material y logísticamente. En el siguiente,

denominado por Amarante Ciclo de Fábricas Militares (1889-1940), la directriz básica era importar los armamentos necesarios y establecer, en los arsenales, talleres para su montaje y mantenimiento. El cierre de este ciclo, según el autor, se da al final de la Primera Guerra Mundial cuando se congela el reequipamiento del Ejército con la interrupción de las importaciones. Esta imagen comienza verse revertida a partir de los años 30 con Vargas, en el llamado Ciclo Industrial Militar, cuya característica principal fue construir un parque industrial con tecnologías extranjeras bajo licencia o adquirida: lo que constituye el *know-how* - pero no el *know-why*. En Brasil no se fabricaron materiales de uso militar tales como cañones, ametralladoras y vehículos blindados hasta la implementación de la industria del acero pesado.

En los años 1940, la confluencia de varios factores cambió radicalmente la escena. La creación de la Compañía Siderúrgica Nacional (CSN), el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial y la gran cantidad de equipamientos militares (así como materiales de mantenimiento y suministros) puestos a disposición de los mandos militares a bajo coste gracias a un acuerdo entre Estados Unidos y Brasil, introdujo en las Fuerzas Armadas (FFAA) la conciencia de la importancia de la Investigación y Desarrollo (I+D) para adquirir la capacidad de obtención autónoma de material bélico. Este período, llamado Ciclo I+D, continúa en la actualidad, pero tuvo su apogeo a partir de los años 60 del siglo pasado y alcanzó su período más fructífero en los años 1980, según Amarante (2004).

A finales de los años 1980 el país logró conquistar la octava posición mundial en términos de exportación y aún producía más del 90% de los medios que utilizaba en el propio territorio nacional, como resultado de las políticas de fomento de la I+D y la promoción industrial implementada en las dos décadas anteriores (Amarante 2004: 26-7), dato que Candido (2004) le atribuye al potencial de la ciencia y la tecnología del sector industrial brasileño. Sin embargo, los autores reconocen que la situación internacional de los años 90, marcada por el colapso de la Unión Soviética, la acumulación de arsenales en todo el mundo, las políticas neoliberales y el desmantelamiento de las barreras aduaneras, la competitividad a nivel mundial y la crisis económica por la que atravesaba

Latinoamérica, promovió la “aniquilación” de la BID brasileña y la reducción de los centros de I+D. Los años siguientes estuvieron marcados por la progresiva dependencia tecnológica ante los proveedores, debido a que la solución encontrada por las FFAA fue comprar armas para combatir la diferencia y asegurar su capacidad militar.

Marcar estos períodos y observar el proceso de gestación, crecimiento, auge y caída de la ITD brasileña sirve para que destacar las principales categorías analíticas de la teoría y, además, identificar los principales actores involucrados en este proceso. Varios autores coinciden en posicionar al Estado como el actor central. Candido (2004: 56) afirma

que no se puede negar que la industria de la defensa es considerada en cualquier nación moderna, un sector altamente estratégico y directamente relacionado con la soberanía del Estado y con la libre autodeterminación de un pueblo⁴.

Aún señala que, para desarrollarse, esta industria necesita una directa y concreta participación estatal, sea por el empleo dado a sus productos o para apoyar la producción, promoción y comercialización de los mismos – postura compartida por el español García Vargas (2011). Él, a su vez, añade que estrechamente vinculada a conceptos como la soberanía y la autonomía nacional es imposible dejar dicha industria solamente en manos de las fuerzas del mercado, especialmente por las restricciones internacionales a la transferencia de armamentos y por el altísimo valor agregado de estos productos, una doble motivación para proteger a las propias empresas.

La obra de Da Ponte (2013: 144) incorpora al análisis el papel ejercido por el gobierno, como conjunto de instituciones públicas responsables - o Estado, como hemos tratado - que abarcaría: a) Garantía de defensa de los intereses nacionales; b) Formulación de la Política Nacional de Industria y Tecnología de Defensa (así como la cooperación regional e internacional) y la disposición y movilización de recursos; c) Articulación de la Política de Defensa con la infraestructura científica y tecnológica nacional y la estructura productiva; d) La generación y sostenimiento de la demanda y la promoción de

las exportaciones; e) La inversión en estructura productiva; f) La financiación de la producción y la demanda (especialmente en pequeñas y medianas empresas); g) El estímulo para la relación con otros estados para abrir los mercados; h) Garantía de las actividades de I + D a través de una inversión sustancial de los recursos financieros; i) El diseño de herramientas y mecanismos de fomento; j) La mejora de la arquitectura legal para crear condiciones que favorezcan la aparición y/o el fortalecimiento, según el caso, de empresas de defensa (pública, privada o mixta).

En una síntesis del enfoque de Da Ponte, se identifican en la ITD tres dimensiones. La primera, de naturaleza política y estratégica, que implica interés nacional y la proliferación y la no proliferación. La segunda, económica, marcada por el alto grado de valor agregado y el volumen que ocupa el comercio internacional. Por último, la tercera, tecnológica, que exige vanguardia y I+D. Por lo tanto, la ITD involucra fuerzas gubernamentales y económicas, en donde empresas privadas e instituciones públicas forman parte de la oferta y de la demanda en este proceso dinámico, encabezada, sin duda, por los intereses del Estado. Estas dimensiones se abordarán de nuevo con otros conceptos clave que se verán a continuación.

Da Ponte (2013: 144) denomina Estructura Productiva (EP) la conformación originada por el conjunto de todos los sectores productivos que proporcionan bienes y servicios demandados por este sector y aportan parte del capital necesario en una Base Industrial. Antonio Henrique Silva Lucena (apud Winand et al, 2013) considera que la EP de la ITD tiene tres características distintivas en la post Guerra Fría: 1) está conformada por un número declinante de proveedores; 2) más concentrada, ya que pocas empresas detentan la oferta de productos y; 3) más integrada, ya que, debido al proceso de globalización, la producción de armas se ha producido de manera transnacional. Estas características reflejan el dominio europeo y norteamericano en las transferencias internacionales de armas.

Hay tres categorías de transferencia, de acuerdo con las clasificaciones internacionales utilizadas por la ONU y por el *Small Arms Survey*⁵. La primera, foco de la ITD brasileña, es el comercio de

armas pequeñas y ligeras (*Small Arms and Light Weapons*, SALW). Los grandes sistemas de armas (*Major Weapons Systems*, MWS) se engloban en la segunda y los sistemas de uso doble, utilizados tanto por militares como por civiles, en la tercera. Integran la primera categoría las llamadas armas pequeñas como revólveres, pistolas, rifles, fusiles de asalto, ametralladoras y metralletas. Sin embargo, ametralladoras pesadas, lanzagranadas montadas, bombas, armas antitanque portátiles y morteros antiaéreos con un calibre inferior a 100 mm, entre otros, también se clasifican como armas ligeras. En los grandes sistemas de armas figuran bombarderos, aviones de combate, tanques, vehículos blindados, fragatas, corbetas, portaaviones, etc. Esta segunda categoría es la que sufre más regulación internacional, así como presión para que haya más transparencia en su producción y comercialización. Esto se debe a que, dado su gran poder de fuego y penetración, dependiendo de la cantidad y calidad de material bélico utilizado, la jerarquía de poder entre los estados en el sistema internacional puede verse afectada. En la tercera categoría se encuentran desde helicópteros desarmados hasta los equipamientos que se pueden utilizar para el desarrollo de armas químicas, biológicas o nucleares.

Lucena Silva⁶ (Winand, 2013: 68-9) se preocupó de jerarquizar las ITDs a través de la categoría de tier al compilar los trabajos de Keith Krause (1995), Richard Bitzinger (2003) y Stephanie Neuman (Bitzinger, 2009). Para Krause (1995), el primer tier se compone de los vendedores que se encuentran en la frontera tecnológica de la producción de armas, representada por los EUA y la antigua URSS. El segundo tier, por Francia, Alemania, Italia, Japón, Suecia y Reino Unido, como adaptadores y modificadores. El tercer tier, por los copiadores y reproductores de las tecnologías existentes, es decir, la mayoría de los otros productores de armas. Andrew Ross (Bitzinger, 2009: 2), de cierta manera, actualiza la obra de Krause, añadiendo a China como un importante productor de armas del mundo industrializado en el segundo tier; incorporando nuevos países industrializados y naciones pequeñas como Brasil, Israel, India, Corea del Sur y Taiwán en el tercero y creando una cuarta categoría de países dedicada a los que poseen capacidades limitadas en la producción de armas, como México y Nigeria.

A su vez, Bitzinger (2003) incluye en el primer tier a EUA, Reino Unido, Francia, Alemania e Italia. El segundo tier se divide en subcategorías, en donde la primera la conforman los países industrializados que poseen industrias de defensa pequeñas pero sofisticadas, tales como Australia, Canadá, República Checa, Noruega, Japón y Suecia; la segunda, por los países en desarrollo que poseen complejos industriales modestos como Argentina, Brasil, Indonesia, Irán, Israel, Singapur, Sudáfrica, Corea del Sur, Taiwán y Turquía; y una tercera dedicada a los países en desarrollo que poseen una larga base industrial con capacidad de producción de armas convencionales sofisticadas, pero sin I+D independiente, como China e India. El tercer tier estaría formado por aquellos Estados con capacidad industrial muy limitada y producción de armas de baja tecnología, incluyendo a Egipto, México y Nigeria. En cualquier caso, Neuman (2009) afirma que las diferencias entre los tier están desapareciendo poco a poco al mismo tiempo que Estados Unidos adquiere el papel de principal productor de varios de los componentes utilizados por las demás ITDs, lo que Bitzinger (2003) denomina estructura *hub-and-spoke*. Por supuesto las demás ITDs buscan adaptarse y crear estrategias de supervivencia en un sistema dominado por los estadounidenses. Como argumenta Jairo Candido (2004: 65), el caso brasileño estaría clasificado ahí pues el objetivo a ser alcanzado es la promoción de ideas para estimular la producción de material de defensa nacional, disminuyendo, de esta manera, la dependencia tecnológica de las FFAA en comparación con los países más desarrollados⁷.

Aún en relación a las tres dimensiones de la ITD, a respecto a la Tecnológica, el argentino Aureliano da Ponte (2013) señala que los actuales avances científicos y técnicos han dado un salto cualitativo muy importante en la estructura de la producción y en ciertas industrias que terminaron tomando un carácter estratégico. Si pensamos en el desarrollo tecnológico como un indicador importante en las relaciones internacionales, llegamos a la conclusión de que la fuerza de las naciones industrializadas se basa en su capacidad tecnológica – sostenida por empresarios nacionales y herramientas – incluyendo aquellas que coinciden con la Defensa. Ésta, la ITD, tendría como características definitorias el tipo de bien/producto – y sus implicaciones en términos de poder – y la complejidad de una actividad industrial

de intensidad tecnológica. El sueco Gunnar Hult (Winand, 2015: 1508) reconoce que los últimos cinco a diez años de austeridad financiera en la mayoría de países europeos han conducido a la disminución de I+D y a la reducción de los gastos militares, lo que hace que el costo-eficacia sea la tendencia de los arsenales de estos países. Para una mayor eficiencia se apuesta por la alta tecnología agregada y, por lo tanto, la demanda de la ITD debe tener en consideración las otras dimensiones que constituyen su naturaleza: la político-estratégica y la económico-industrial.

La dimensión económica-industrial se construye en el contexto global en el que las antiguas fábricas militares se han convertido en una actividad compleja que involucra a los actores nacionales e internacionales con diferentes intereses en juego. Sin embargo, si la decisión de invertir en ITD en términos económicos (en lugar de comprar en el extranjero) depende de la visión del Estado - como se verá más adelante - se requiere una demanda interna en consonancia con la escala de producción industrial mínimamente rentable y, de manera complementaria, la capacidad del país para exportar (Da Ponte, 2013: 147). Es comprensible que un Estado quiera garantizar la soberanía sobre las capacidades tecnológicas e industriales dentro de su sistema de defensa, pero las exportaciones poseen un importante efecto de amortización de las inversiones realizadas para su producción. En este caso, la venta de productos de defensa exige que se reflexione sobre a quién se vende y quiénes son los competidores, debido a las transferencias mencionadas anteriormente. Al igual que la dimensión Tecnológica, la actividad productiva asume, por lo tanto, una dimensión estratégica debiendo, según Da Ponte (2013: 155), no ser diseñada ni desarrollada fuera de la Estrategia Nacional de Desarrollo como marco general, y de las Políticas de Defensa e I+D, de manera particular.

El mismo autor (Da Ponte, 2013: 148) aún define como esencial el papel articulador del Estado con la infraestructura científica y tecnológica y la estructura de producción, debido a que el ITD requiere importantes recursos para su financiación (tanto en la producción como en la demanda), el aumento de las economías de escala (teniendo en cuenta la rentabilidad mediante calidad y precios que puedan competir con la industria extranjera),

mano de obra especializada, procesos de producción dinámicos (por demandas específicas); sofisticada capacidad de comercialización (entre Estados), permanencia a largo plazo (por el alto valor invertido) y, no menos importante, los mecanismos de apoyo estatal mediante fomento y promoción de la industria. García Vargas (2011) añade el carácter internacional que tiene esta industria: en tiempos de limitaciones presupuestarias se hace más visible priorizar algunas áreas. En algunos países esta industria no ha sufrido reducciones, sino aumento de su capacidad productiva.

La elección de dar prioridad o no a un área lleva a la tercera dimensión: la político-estratégica. En cierto modo, trabajado indirectamente en las otras dos dimensiones, faltarían solamente algunas aclaraciones. García Vargas (2011: 20) señala que la preservación de las capacidades tecnológicas parte de las prerrogativas que un Estado tiene para defenderse y Lucena Silva (Winand, 2013: 70) se hace eco de Albano Amarante al argumentar que el principal imperativo estratégico para los países en desarrollo es dar una mayor independencia política a sus acciones, en este caso a través de esta industria: en el intento de minimizar los embargos sobre las transferencias de armas que puedan producirse. La ITD es el resultado de la elección que hace un país a partir de sus intereses nacionales, la confluencia entre el escenario internacional y su política exterior y la evaluación de coste/beneficio que de ahí hace, lo que puede entenderse en este caso como la elección entre producir o comprar sus instrumentos de Defensa (Winand, 2013; Candido, 2004). Esta concepción revela que los Estados y sus intereses están detrás de las empresas de armas, descartando la lógica de libre mercado en el sector de la Defensa.

Brasil no está fuera de ese contexto. Bitzinger (2003) argumenta, por ejemplo, que cuando los países del 2º *tier* buscan reactivar su ITD hacen frente al desafío de las crecientes demandas económicas y tecnológicas para la producción de armas avanzadas y por consiguiente las dificultades obvias de la expansión cuantitativa y/o cualitativa de su BID. Ésta, en Brasil, está formada, por definición, por el conjunto de sus empresas estatales y privadas, así como por organizaciones civiles y militares, que participan en una o más de las etapas de investigación, desarrollo, producción, distribución

y mantenimiento de productos estratégicos de defensa. Ley 12.598/2012 dio un nuevo impulso al desarrollo de la BID, proporcionando un marco jurídico para las compras, las contrataciones y el desarrollo de productos y sistemas de defensa en el país. La iniciativa forma parte del contexto del *Plan Brasil Mayor* (Brasil, 2012). La Ley 12.598/2012 marca un punto de inflexión en la forma que Brasil trata su ITD, especialmente al vincularla con otros documentos, como la Estrategia de Defensa Nacional. Para Heitor Freire de Abreu (2015: 53-8) el resurgimiento de la BID brasileña se produjo al cumplirse los puntos mencionados por Da Ponte. En Brasil, el diálogo entre las empresas de defensa y tecnología y el gobierno se produce a través del Ministerio de Defensa (MD), que alía la Estrategia de Defensa Nacional al plan de desarrollo del país. En la estructura de inversión-producción-exportación, como se verá en la siguiente sección, el país tiene su propio sistema de transferencia, creado en 1974 en el período dictatorial, que todavía está en vigor, y que se llama Política Nacional de Empleo de Materiales Militares de Exportación (PNEMEM).

4. Base Industrial de Defesa brasileira (BID)

En la legislación brasileña, se denomina Base Industrial de Defesa (BID) al conjunto de empresas estatales o privadas que participan en una o más etapas de investigación, desarrollo, producción, distribución y manutención de productos estratégicos de defensa – bienes y servicios que, por sus particularidades, pueden contribuir a la consecución de los objetivos relacionados con la seguridad o la defensa del país (Ministerio de Defensa, 2005).

La Política Nacional de Industria de Defensa, de 2005, ya tiene, entre sus siete objetivos específicos: II – disminución progresiva de la dependencia externa de productos estratégicos de defensa, desarrollándolos y produciéndolos internamente; III – reducción de la carga tributaria incidente sobre la BID; V – mejora de la calidad tecnológica de los productos estratégicos de defensa; VI – aumento de la competitividad de la BID brasileña para expandir las exportaciones⁸.

Para el Ministerio de Defensa de Brasil (MD), la consolidación de la BID depende, sobre todo, del trabajo conjunto y armónico del sector productivo, concentrado esencialmente en la iniciativa privada, con el sector de desarrollo a cargo del Estado. El MD actúa, por lo tanto, con vistas a promover condiciones que permitan impulsar la BID, capacitando a la industria nacional del sector para que conquiste autonomía en tecnologías estratégicas para el país. La reiteración continuada tanto de la importancia de la Industria de Defensa, como de que haya un esfuerzo presupuestario duradero para los proyectos estratégicos de Defensa aparece en el Libro Blanco de Defensa Nacional y en la Política Nacional de Defensa, ambos de 2012.

Considerado el mayor avance en este sentido, la Ley de Fomento a la Base Industrial de Defensa (Ley nº 12.598, 2012) instituye un marco reglamentario para el sector, disminuyendo el coste de producción a través de un régimen especial de tributación para el sector (REDIT), lo que exonera a las empresas clasificadas como estratégicas de cargas y establece incentivos al desarrollo de tecnologías en este ámbito, en sintonía con la Política Nacional de 2005.

Preparada por el MD, la referida ley contó con el apoyo de otros órganos del gobierno brasileño por tratarse de un desdoblamiento del *Plano Brasil Maior* – abordado en una sesión posterior – creado para aumentar la competitividad de la industria nacional a partir del incentivo a la innovación tecnológica. La Ley nº 12.598 fue sancionada por la presidenta de la República Dilma Rousseff en marzo de 2012. En marzo de 2013 el Gobierno Federal aprobó los decretos 7.970 y 8.122⁹ que reglamentan los dispositivos de la ley. Es importante decir que antes de la sanción de la Presidencia, la ley fue aprobada por unanimidad en las dos cámaras del Legislativo federal brasileño. Según datos del MD¹⁰, sólo en ese mismo año, 2013, se relacionaron 26 empresas y 26 productos estratégicos de defensa de acuerdo con el nuevo marco reglamentario, por el que éstas pasaron a tener beneficios fiscales y tributarios que le permitieron liberar a la cadena productiva hasta un 18%.

Sin embargo, la presentación del *Plano Brasil Maior* 2011-2014 (Ministerio de Desarrollo, Industria

y Comercio de Brasil, 2011) ya abordaba todos estos objetivos. Llevado a cabo por el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio, pero bajo la responsabilidad de todas las demás carteras ejecutivas del gobierno, el Plan, de una manera general se caracteriza por algunos ejes estratégicos como: la promoción de la innovación y desarrollo tecnológico; ampliación de los mercados interno y externo de las empresas brasileñas; y aumento de la densificación productiva y tecnológica de las cadenas de valor. Aunque sea un documento genérico, presentaba como sus principales medidas exoneraciones tributarias, promoción comercial a través de exportaciones y la armonización de políticas de financiación.

Algunos documentos como las *Medidas del Plano Brasil Maior*, de agosto de 2011, *Medidas del Plano Brasil Maior* de abril de 2012 y *Balance Ejecutivo del Plano Brasil Maior* de 2015 demostraron los incentivos a la exportación de los productos de ITS y la creación de un Régimen Especial de Tributación para la Industria de Defensa (RETID). El RETID, creado por la Ley nº 12.598, introdujo reglas especiales para la compra y la contratación de productos y sistemas de defensa para el país. Entre sus dispositivos está la suspensión de impuestos como el IPI y el PIS/Cofins en las ventas nacionales para las compañías cubiertas por el Plan. En 2013, el Gobierno Federal emitió el Decreto Nº 7970, que reglamentaba algunas disposiciones de la ley y creó la Comisión Conjunta para la Industria de Defensa (CMID), con el propósito de asesorar al Ministro de Estado de la Defensa en la toma de decisiones y en la proposición de actos relacionados con la ITD, que aprueba en el mismo año las siguientes clasificaciones: Productos de Defensa (PRODE), siendo algunos estratégicos (PED) y el proceso de registro de empresas estratégicas de Defensa (EED), siendo algunas estratégicas (EED). La regulación del RETID se produjo con la publicación del Decreto Nº 8122 del 16 de octubre de 2013. De acuerdo con esta regulación, se pueden disfrutar los beneficios fiscales previstos durante hasta cinco años a partir de la fecha de publicación de la Ley nº 12.598/2012.

Para que puedan disfrutar de los beneficios, los proveedores de materias primas de las EDDs tendrán que demostrar (como porcentaje mínimo) que el 70% de los ingresos provienen de ventas de productos y servicios al exterior, al MD y/o a otras

EDDs en el año calendario¹¹ anterior a la solicitud del beneficio. Las empresas que no cumplen dicho requisito se pueden comprometer a alcanzar ese porcentaje hasta el fin del año calendario siguiente a la calificación e igualmente solicitar el beneficio. La Portaria nº 3228 del 2013 del MD¹² publicó la primera relación de EEDs acreditadas y los primeros PED aprobados. En agosto de 2014 había 53 EDDs acreditadas, aptas para solicitar el RETID.

5. El reciente crecimiento en números

En marzo de 2013 se lanza el Plan de Apoyo a la Innovación Empresarial¹³ dentro de los Planes de fomento a la innovación del *Plano Brasil Maior*. Dicho Plan de Apoyo es considerado un marco en el sector de políticas públicas favorables a la innovación tecnológica al asignar R\$ 32.9 mil millones para apoyar la innovación en el sector privado durante el periodo 2013/2014. Del total presupuestario del Plan, 28,5 mil millones se asignaron principalmente a siete áreas consideradas estratégicas: Energía, la cadena Petróleo y Gas, Complejo de Salud, Complejo Aeroespacial y Defensa (CAD), Tecnología de Información y Comunicación, Complejo Agroindustrial y Sostenibilidad del medio ambiente.

El número de proyectos y recursos invertidos en el CAD, fue publicado en el Balance del *Plano Brasil Maior* 2011-2015 del MDIC (p.38) en lo que se llamó Edital Conjunto INOVA AERODEFESA, considerado ahora concluido. Lanzado en mayo de 2013 y con recursos estimados en R\$ 2,9 mil millones, la convocatoria tuvo como socios al Banco Nacional de Desarrollo (BNDS), la Agencia Espacial Brasileña (AEB), la Financiadora de Estudios y Proyectos (Finep) y el MD, y se dividió en 4 fases que terminaron con un presupuesto casi tres veces mayor de lo inicialmente previsto, conforme la Tabla 1¹⁴.

La categoría CAD también aparece en los Informes de Acompañamiento de la Agendas Estratégicas Sectoriales, de la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial, en su última edición de noviembre de

Tabla 1

Etapas del INOVA AERODEFESA				
Números/Etapas	Submisión de las cartas de Manifestación de Interés	Selección de Empresas Líderes	Postulación de PNs	Selección de PNs
Nº de Empresas Participantes	285	77	70	64
Presupuesto (R\$)	13 mil millones	12,8 mil millones	10 mil millones	8,7 mil millones
Nº de Planes de Negocios (PNs)	No hubo	No hubo	98	91

2014. Estos informes funcionan como la rendición de cuentas del *Plano Brasil Maior*, no en términos financieros, sino sobre las medidas adoptadas para el cumplimiento de los objetivos, las instituciones a cargo y el status de la ejecución. Se destaca el objetivo de *Fortalecer a cadeia produtiva da Defesa, Aeronáutico Espacial*, algunas de cuyas iniciativas y medidas adoptadas se encuentran en la Tabla 2¹⁵. (Tabla 2).

Para evaluar si las medidas han tenido impacto sobre la industria de defensa, especialmente en lo que respecta a la exportación, es posible consultar las bases de datos del MDIC, en las que se puede tener acceso tanto a los nombres de las empresas que exportan, como al valor exportado por categoría¹⁶ y por año¹⁷. Según un Informe Especial¹⁸ del *Small Arms Survey* dedicado a Brasil, en 2010 figuraban como las principales¹⁹ empresas brasileñas exportadoras de armas ligeras: IMBEL²⁰, Forjas Taurus²¹ y la Companhia Brasileira de Cartuchos²². Estas tres empresas aparecen en los informes de exportación del MDIC como aparece expuesto en la Tabla 3²³. (Tabla 3).

El crecimiento de las exportaciones, por ejemplo, de la Taurus, corrobora el esfuerzo brasileño para fortalecer la iniciativa privada. Aún podemos agregar, a título de ejemplo, empresas del sector aeronáutico y aeroespacial que también tuvieron crecimiento sustantivo, véase la Tabla 4²⁴, formada por las empresas EMBRAER S. A., Avibras Indústria Aeroespacial S/A y el Comando da Aeronáutica. (Tabla 4).

A parte de los informes de exportación del MDIC en donde figuran nombres de empresas, poco o casi nada está disponible en las páginas oficiales de las instituciones brasileñas. En Brasil no hay ninguna estimación oficial sobre la producción de armas ligeras y la industria brasileña no informa

cuánto produce, así como no hay ningún banco de datos gubernamental específico. Por otro lado, el MD no elabora listas de las EDDs ni los productos desarrollados por ellas, aunque por ley esté al tanto de cada bien o empresa que adquiere el status de estratégico.

El informe especial de 2014 del *Small Arms Survey*, llamado *Producers of Small Arms, Light Weapons and Ammunition*, apunta que, según la base de datos Comtrade de la ONU, Brasil está entre los principales exportadores de armas ligeras, habiendo exportado como mínimo un promedio anual de cien millones de dólares por lo menos cinco veces entre 2001 y 2011. Ningún otro país de Sudamérica figura entre los 20 mayores productores. Es válido recordar que el *Plano Brasil Maior* se inició en 2011.

Según el informe anual de 2015 del *Small Arms Survey* (2015: 86), en 2012 Brasil exportó entre 100 y 499 millones de dólares sólo en armas ligeras, confirmando su posición como el cuarto mayor exportador de armas de esta categoría, sólo por detrás de EUA, Italia y Alemania. Entre 2001 y 2012 Brasil exportó 2.835 billones de dólares en armas ligeras (2015: 88), siendo que el crecimiento de las exportaciones brasileñas fue del 295% (2015: 88), con un total exportado en 2001 de 95 millones de dólares y en 2012 de 374 (2015: 90).

Autores como Assani y Nascimento (2015: 3) señalan que la Industria de Defensa brasileña ya es parte de la Política Externa del país, al donar armas a Mozambique y aeronaves a Bolivia, Ecuador y Paraguay. Además, a despecho de la actual crisis económica que vive el país, ha gozado de nuevos incentivos, basados en el discurso de desarrollo tecnológico y del alto valor agregado de las exportaciones de armamentos.

Tabla 2

Fortalecer la cadena productiva de la Defensa, Aeronautica y Espacial	
Coordinación BNDES	
Iniciativa: Desarrollo de líneas de financiación para PEDs y EEDs y de interés estratégico del a Defensa	
Medidas	Implementar el programa de financiación a las EEDs
Situación	En ejecución, según planificación. Aprobada por el Comité General del BNDES, la incorporación de apoyo a las EEDs en línea tradicional del BNDES (FINEM) en distintas condiciones - límite inferior de acceso directo en cualquier pleito y reglas de créditos facilitadas en el caso de proyectos de innovación
Iniciativa: Elaboración y revisión de marcos normativos	
Coordinación MD	
Iniciativa: Elaboración y revisión de marcos normativos	
Medidas	Revisar la Política Nacional de la Industria de Defensa (PNID)
Situación	En ejecución, según planificación. En fase de recogida de firmas de los cinco ministerios involucrados; después, se encamina a la Casa Civil para aprobación a través de Decreto
Iniciativa: Apoyo a la exportación de PRODE	
Medidas	Proponer la creación de un aparato institucional para coordinar las instancias responsables de las exportaciones de productos de defensa, superando los obstáculos existentes
Situación	En ejecución, según planificación. Estudios en elaboración para identificar el modelo más adecuado de "aparato institucional" propuesto a medio plazo como solución para la realización de negocios gobierno a gobierno involucrando PRODES
Medidas	Implementar la Política Nacional de Exportación de Defensa (PNEPROD), con la adopción del nuevo sistema informatizado y parametrizado de productos y países
Situación	En ejecución, según planificación. En fase de recogida de firmas de los cinco ministerios involucrados; después, se encamina a la Casa Civil para aprobación a través de Decreto
Medidas	Implementar núcleo de promoción comercial en el Ministerio de Defensa
Situación	Actividad desarrollada por el MD y con la restructuración de la SEPROD, estará plenamente instalada, según art. 36, del Decreto nº 7.974, de 1 de abril de 2013. El Núcleo de Promoción Comercial funcionará directamente vinculado a la Dirección de Catalogación. Por la revisión de la normativa del MD, por el Decreto nº 7.974, de 1 de abril de 2013, se cambia el Núcleo de Promoción Comercial por Dirección de Promoción Comercial. Medida operacional
Medida	Implementar el Sistema Nacional de Homologación de PRODEs y Clasificación de EDs
Situación	El Decreto nº 7.974, de 1 de abril de 2013 establece la Comisión Mista de la Industria de Defensa (CMID), con la participación del MD/MDIC/MCTI. El 5 de agosto de 2014, se inventarió un total de 203 empresas clasificadas y 1.426 productos. Del total, se clasifican 52 EED y tres empresas esperan la publicación en Diario Oficial. Del total de productos clasificados, 115 se clasificaron como PED y 51 esperan la publicación en el Diario Oficial. También se clasifican tres EDs que esperan la publicación en el Diario Oficial. Medida operacional

Tabla 3

Valores de exportación de MDIC			
	IMBEL	Forjas Taurus SA	Companhia Brasileira de Cartuchos
2013	Hasta US\$ 1 mi.	Entre US\$ 50 y US\$ 100 mi.	Más de US\$ 100 mi.
2014	Hasta US\$ 1 mi.	Entre US\$ 50 y US\$ 100 mi.	Más de US\$ 100 mi.
2015	Hasta US\$ 1 mi.	Más de US\$ 100 mi.	Más de US\$ 100 mi.

Tabla 4

Ejemplos del seguimiento aeronáutico y espacial			
	EMBRAER SA	Avibras Ind. Aeroespacial S/A	Comando da Aeronáutica
2013	Más de US\$ 100 mi.	Entre US\$ 1 y US\$ 5 mi.	Menos de US\$ 1 mi.
2014	Más de US\$ 100 mi.	Entre US\$ 50 y US\$ 100 mi.	Entre US\$ 50 y US\$ 100 mi.
2015	Más de US\$ 100 mi.	Más de US\$ 100 mi.	Entre US\$ 50 y US\$ 100 mi.

6. Conclusiones

En marzo de 2015, más de dos años después de firmar el ATT, Brasil aún no era miembro pleno del acuerdo porque no lo había ratificado²⁵. El Itamaraty tardó ocho meses en traducir el acuerdo a la lengua portuguesa y el Poder Ejecutivo diecisiete en enviarlo al Congreso Nacional brasileño, donde se tramita lentamente (Asano y Nascimento, 2015: 9).

Según Asano y Nascimento (2015: 9), la no ratificación del ATT pone a Brasil en una posición de coadyuvante en el régimen global de control de transferencia de armas inaugurado por el acuerdo: como estado meramente signatario Brasil perdió la oportunidad de participar en decisiones importantes sobre el acuerdo, principalmente las reglas de funcionamiento del nuevo instrumento, modelos de informes previstos o sede del secretariado. Por ahora, la falta de ratificación del Tratado por parte de Brasil le quita el "Certificado ATT" de exportadores responsables. Tales exportadores se comprometen a no transferir armas a Estados sobre los cuales haya sospecha de uso para la práctica genocida, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y ataques contra civiles, entre los demás elementos previstos en el Art. 6º del ATT. Los mismos autores argumentan que implementar el ATT también implica que todas las transferencias de armamentos pasarán por un análisis individualizado de riesgo, considerando criterios como respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario del país comprador, posibilidad de uso en terrorismo o crimen organizado, probabilidad de desvío, entre otros elementos previstos en su Art. 7º.

En un discurso²⁶ del entonces chanciller brasileño Antonio Patriota (2013)²⁷ con motivo de la firma del

ATT, se afirmó que:

Es importante entender que el ATT no tiene por objetivo restringir el comercio lícito de armas. Se trata de una iniciativa que busca aumentar la responsabilidad de los Estados con relación a esas transacciones, condicionando las exportaciones de armas convencionales a controles nacionales que obedezcan normas mínimas - establecidas multilateralmente -, sin crear restricciones indebidas a las transacciones.

Pero como se puede verificar, no es así. Limitar una industria que en 2012 exportó un promedio diario de US\$ 1,024 millones solamente en armas ligeras parece no ser la intención brasileña, además de todo el esfuerzo que el gobierno ha hecho para solidificar su industria de Defensa y ampliar las exportaciones en este ámbito. La Defensa en Brasil sigue siendo un área estratégica privilegiada y, hasta el cumplimiento del plan estratégico para el sector, la previsión es que las exportaciones de armas sigan impulsadas por los distintos incentivos del gobierno: sea como bien de desarrollo estratégico, con líneas específicas de crédito, o como producto de interés nacional.

El desarrollo de la industria de defensa ha sido un factor que ha condicionado el trato que el país confiere a la cuestión de la regulación de las armas convencionales, aunque sea signatario de algunos tratados sobre el tema, pero que no incluye el ATT. Debido a la poca transparencia, se producen distorsiones en el mercado que podrían evitarse con la observancia de los tratados, a la vez que se desarrollan contextos con el uso de armas brasileñas que son moral y jurídicamente cuestionables.

Ejemplo de una situación que preocupa los expertos en derecho internacional humanitario

es la venta de armas a Arabia Saudita. A pesar de las protestas de Amnistía Internacional, Brasil incrementó las ventas a aquel país en los últimos dos años. En un informe hecho por el ATT Monitor del proyecto Control Arms, mencionado por Nascimento (2016) la campaña liderada por Arabia Saudita sería responsable de graves violaciones de derechos humanos y de posibles de crímenes de guerra.

Informes de Amnistía Internacional y del *Human Rights Watch* recogen la sospecha de la venta de Brasil a Arabia Saudita de armamentos con municiones en racimo, o *cluster*, que se abren en el aire y, en un área amplia, dispersan una cantidad considerable de submuniciones explosivas, llamadas “bombetas”, que pueden ser desde decenas hasta seiscientas. Las “bombetas” son lanzadas desde aviones, misiles o con artillería y la mayoría no se dirige a un objetivo concreto, porque son de caída libre. Están prohibidas por el derecho internacional humanitario, según la Convención sobre Munición de Racimo, de la cual Brasil no forma parte.

En otro caso, recientemente dos ex ejecutivos de la Taurus, con sede en Porto Alegre, fueron acusados por el Ministerio Público Federal del Rio Grande do Sul de ventas de armas a Djibouti en 2013 con la intermediación del yemení Fares Mohammed Mana’a, considerado por las Naciones Unidas uno de los mayores traficantes de armas del mundo. El destino final de las armas sería, mientras tanto, Yemen. Se está tramitando un proceso penal en la 11ª Vara Federal de Porto Alegre, bajo secreto judicial.

Estos son ejemplos de algunas situaciones que podrían haberse evitadas si Brasil respetara el ATT y otros instrumentos jurídicos internacionales sobre la producción y la comercialización de armas.

NOTAS

¹ En la literatura de lengua hispana el tratado aparece como Tratado de Comercio de Armas.

² O de Defesa, como la designa Brasil.

³ Más información sobre la coalición "Armas bajo Control" en [<http://controlarms.org/es/>].

⁴ Traducción libre.

⁵ La resolución de la ONU puede encontrarse en [<http://www.un.org/Depts/ddar/Firstcom/SGreport52/a52298.html>], mientras que la de *Small Arms Survey* en [<http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets/definitions.html>].

⁶ Consultamos las obras citadas por el autor y llegamos al resumen que compone los dos párrafos que siguen. Sin embargo, el trabajo de Lucena Silva es mucho más amplio y lleno de detalles.

⁷ Traducción libre.

⁸ Traducción libre.

⁹ Este habla específicamente del régimen especial de tributación a las empresas estratégicas: el RETID.

¹⁰ Recuperado de [<http://www.defesa.gov.br/index.php/industria-de-defesa/lei-de-fomento-a-base-industrial-de-defesa>]. Consultado [12.02.2016].

¹¹ Manera por la cual es entendido el año fiscal en Brasil.

¹² Recuperado de [<http://www.defesanet.com.br/bid/noticia/13255/MD---Portaria-3228---Empresas-Estrategicas-de-Defesa/>].

¹³ En su nombre original: Plano de Apoio à Inovação Empresarial (Inova Empresa).

¹⁴ Elaboración nuestra. Fuente: Plano Brasil Maior 2011-2015 del MDIC.

¹⁵ Elaboración nuestra.

¹⁶ A saber: Arriba de US\$100 millones, entre US\$50 y US\$100 millones, entre US\$10 y US\$50 millones, entre US\$5 y US\$10 millones, entre US\$10 y US\$5 millón, debajo de US\$1 millón.

¹⁷ Para este trabajo nos fijamos en los últimos 3 años disponibles: 2013, 2014 y 2015.

¹⁸ En su nombre original: Small Arms in Brazil: Production, Trade, and Holdings.

¹⁹ El trabajo de Small Arms Survey posee una larga descripción de cada una de las empresas y varios datos sobre cantidad y valor de exportaciones. Sin embargo con el paso de los años se han desactualizado.

²⁰ En su nombre completo: Indústria de Material Bélico do Brasil: Vea: CNPJ: 00444232000724,

²¹ Posee dos personas jurídicas en Brasil: CNPJ: 92781335000102, CNPJ 92781335000374.

²² Vea: CNPJ: 57494031000168.

²³ Elaboración nuestra, utilizando datos de las exportaciones del MDIC de los años 2013, 2014 y 2015.

²⁴ Elaboración nuestra. Fuente: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Exportação Brasileira: Empresas Exportadoras - Faixa De Valor Exportado. Anos 2013, 2014, 2015.

²⁵ La ratificación involucra análisis tanto del poder Legislativo como del poder Ejecutivo en Brasil.

²⁶ Traducción nuestra.

²⁷ Publicado íntegramente en Folha de São Paulo, 2013.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, H. F. de. (2015) Apoio Logístico Integrado: Peculiaridades da Indústria de Defesa e Tecnologia., *Rev. Bra. Est. Def.*, v. 2, nº 1, jan./jun. 2015. pp. 53-72.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (2015). *Balanço do Plano Brasil Maior 2011-2015*.

AMARANTE, J. A. do. (2004) Indústria Brasileira de Defesa: uma questão de soberania e de autodeterminação. En: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (org.) *As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do país*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação. Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança, v. 3. pp. 23-44.

ASSANO, C.; NASCIMENTO, J. (2015) Armas como política exterior: el caso brasileño. *Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos*, ed. 22 dic/2015. Recuperado de [<http://sur.conectas.org/es/armas-como-politica-exterior-el-caso-brasileno/>].

ÁVILA, C. F. D. (2011). O Brasil, a política nacional de exportação de material de emprego militar – PNEMEM – e o comércio internacional de armas: um estudo de caso. *Tempo*. v. 16, nº 30.

BITZINGER, R. (2003). *Toward a brave new arms industry? International Institute for Strategic Studies*. Oxford: Oxford University Press.

BRASIL (2014a). *Reporting Tool.UN Programme of Accion*.

BRASIL (2014b). Notificação Anual de Importações, Exportações e Aquisição Mediante Produção Nacional. Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais. Anexo II. Recuperado de [<http://scm.oas.org/pdfs/2015/CP34708TCONVENCAO.pdf>].

CANDIDO, J. (2004). Indústria Brasileira de Defesa: uma questão de soberania e de autodeterminação. En: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (org.). *As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do país*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação. Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança, v. 3. pp. 57-80.

CONECTAS (2015). Sinal verde para tratado de armas. Recuperado de [<http://www.conectas.org/pt/acoas/politica-externa/noticia/40486-sinal-verde-para-tratado-de-armas>].

CONGRESSO NACIONAL (2010). Decreto Legislativo nº 665, de 1º de setembro de 2010. Recuperado de [<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2010/decretolegislativo-665-1-setembro-2010-608274-publicacaooriginal-129357-pl.html>].

DA PONTE, A. (2013) De la Política tecnológica de defensa a los desafíos de la cooperación regional. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 19, nº 1, Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE), Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval. Recuperado de [<http://www.pela-iss.org/CASAUplod/Oibrare/A-RES-61-89%20Sp.pdf>].

DREYFUS, P.; LESSING, B.; NASCIMENTO, M. de S.; PURCENO,

J. C. (2010). *Small Arms in Brazil: Production, Trade, and Holdings*. Small Arms Survey: Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva.

HULT, G. (2015). Arms acquisition – Why it is so difficult? En: *Anais do ENABED “Defesa e Segurança do Atlântico Sul”*. WINAND, E. C. A.; FONSECA, F. C. O. F.; RODRIGUES, J. M. O.; ARAÚJO FILHO, M. R. V.; LEAL, M. C. O. (orgs.), Niterói, Rio de Janeiro: ABED.

KRAUSE, K. (1995). *Arms and the State: Patterns of Military Production and Trade*. Cambridge: Cambridge University Press.

MARTINEZ, M.; GÓMEZ, T. (2013). Tratado Internacional sobre el Comercio de Armas. *Boletín Económico de ICE* nº 3040 del 1 al 30 de junio de 2013. pp. 3-9. Recuperado de [http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE_3040_310__5D777DE61788CF33C96456B3391923A6.pdf].

MARTINS, E. C. (2011). *Direito Internacional e Segurança Pública: a questão do tráfico internacional de armas*. São Paulo: biblioteca 24 horas.

MERCOSUL (1998a). Mecanismo Conjunto de Registro de Compradores y Vendedores de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados. Decisión 07/98. Consejo del Mercado Común. 24 de agosto de 1998. Recuperado de [[http://200.40.51.218/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/10C0A812750BA11A03257F7B0083A089/\\$File/DEC_007-1998_ES_Mec-Registro_Comp-Vta_Armas_Munic-Explosivos_Acta%20%201_98.pdf](http://200.40.51.218/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/10C0A812750BA11A03257F7B0083A089/$File/DEC_007-1998_ES_Mec-Registro_Comp-Vta_Armas_Munic-Explosivos_Acta%20%201_98.pdf)].

MERCOSUL (1998b). Entendimiento entre el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, relativo al Mecanismo Conjunto de Registro de Compradores y Vendedores de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados. Decisión 08/98. Consejo del Mercado Común. 24 de agosto de 1998. Recuperado de [[http://200.40.51.218/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/EFBE251E1746CEFD03257F7C0000264A/\\$File/DEC_008-1998_ES_Entend_MCS_BOLCHI_Reg-Como-Vend_Armas-Munic-Exp_Acta%20%201_98.pdf](http://200.40.51.218/SAM%5CGestDoc%5Cpubweb.nsf/EFBE251E1746CEFD03257F7C0000264A/$File/DEC_008-1998_ES_Entend_MCS_BOLCHI_Reg-Como-Vend_Armas-Munic-Exp_Acta%20%201_98.pdf)].

MERCOSUL (2004). Memorandum de Entendimiento para el Intercambio de Información sobre la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados entre los Estados Partes del MERCOSUR. Decisión 15/04. Consejo del Mercado Común. 07 de agosto de 2004. Recuperado de [<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/103481/norma.htm>].

MERCOSUL (2012). Acuerdo entre los Estados Partes del MECOSUR y los Estados Asociados para el Intercambio de Información sobre la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados. Decisión 08/98. Consejo del Mercado Común. 29 de julio de 2012. Recuperado de [<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/215000219999/219999/norma.htm>].

MINISTÉRIO DA DEFESA (2005). Portaria Normativa Nº 899/MD, de 19 de julho de 2005.

MINISTÉRIO DA DEFESA (2012). Livro Branco de Defesa Nacional. Recuperado de [http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbnd.pdf].

MINISTÉRIO DA DEFESA (2012). Política Nacional de Defesa. Recuperado de [http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf].

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (2011). Apresentação do Plano Brasil Maior. Recuperado de [http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/cartilha_brasilmaior.pdf].

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (2013). *Exportação Brasileira: Empresas Exportadoras - Faixa De Valor Exportado (Us\$ Fob) Período: 2013*.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (2014). *Exportação Brasileira: Empresas Exportadoras - Faixa De Valor Exportado (Us\$ Fob) Período: 2014*.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (2015). *Exportação Brasileira: Empresas Exportadoras - Faixa De Valor Exportado (Us\$ Fob) Período: 2015*.

NACIONES UNIDAS (1983). Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which may be deemed to be Excessively Injurious or to have Indiscriminate Effects (with Protocols I, II and III). Adoptada en la United Nations Conference on Prohibitions or Restrictions of the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects, en Ginebra de 10 a 28 de septiembre de 1979 y de 15 de septiembre a 10 de octubre de 1980. Recuperado de [https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201342/v1342.pdf].

NACIONES UNIDAS (2001a). Amendment to Article I of the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which may be deemed to be Excessively Injurious or to have Indiscriminate Effects. Adoptada en la Second Review Conference of the Parties to the Convention on the Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Convention Weapons. Ginebra, 11 a 21 de diciembre de 2001. Recuperado de [https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201342/v1342.pdf].

NACIONES UNIDAS (2001b). Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos. Adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos. Nueva York, 9 a 20 de julio de 2001. Recuperado de [http://www.un.org/spanish/events/smallarms2006/poa.html].

NACIONES UNIDAS (2006). Resolución 61/89. Hacia un tratado sobre el comercio de armas: establecimiento de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales. Asamblea General 18 de diciembre de 2006. Recuperado de [http://www.poa-iss.org/CASAUplod/ELibrary/A-RES-61-89%20Sp.pdf].

NACIONES UNIDAS (2009). *Anuario de las Naciones Unidas sobre Desarme 2006*. Nueva York: Naciones Unidas.

NASCIMENTO, J. (2016). As Armas Brasileiras e as Mortes de Civis no Iemen. Carta Capital. 09 mar. 2016. Recuperado de [http://www.cartacapital.com.br/internacional/as-armas-brasileiras-e-as-mortes-de-civis-no-iyemen].

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA (2013). Decreto nº 8.122, de 16 de outubro de 2013. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8122.htm].

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL (1998) Decreto n. 2739, de 20 de agosto de 1998. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2739.htm].

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL (1999). Decreto Nº3229, de 29 de outubro de 1999. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3229.htm].

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL (2007) Decreto nº 6060, de 12 de março de 2007. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6060.htm].

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL (2012). Lei Nº 12.598, de 21 de março de 2012. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm].

SILVA, A. H. L. (2013). Integração da base industrial de Defesa Sul-Americana: Convergências estratégicas, identidades de Defesa e interdependência. En: *Anais do VII ENABED - Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa* [recurso eletrônico]: defesa da Amazônia: 4 a 8 de agosto de 2013. WINAND, E. C. A., BARRETO, L.; PEREIRA, M. de O. (orgs.), Belém - PA: UFPA. pp. 66-82.

SMALL ARMS SURVEY. (2014) Producers of Small Arms, Light Weapons, and Their Ammunition. *Research Notes: Weapons and Markets*. Number 43 – July 2014.

SMALL ARMS SURVEY. (2015) Small Arms Survey 2015: Weapons and the World. Recuperado de [http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2015.html].

VARGAS, J. G. (2011) Introducción. En: *LA DEFENSA del futuro: innovación, tecnología e industria*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, oct. 2011 (Cuadernos de Estrategia, 154). Recuperado de [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_154_DefensaDelFuturo.pdf].

AUTOR

**Álvaro Martínez-
Cachero Laseca***

alvaro.martinez@
mecd.es

*Consejero de Educación
de la Embajada de España
en Brasil

La movilidad académica entre España y Brasil. Trayectoria y perspectivas de futuro

A mobilidade acadêmica entre a Espanha e o Brasil. Trajetória e perspectivas de futuro

Academic mobility between Spain and Brazil. Path and future perspectives

RESUMEN

Este artículo analiza el crecimiento de la movilidad académica internacional tanto a nivel general, como la existente entre España y Brasil. Para ello se parte del estudio de la trayectoria histórica de intercambios académicos entre ambos países; se contextualiza el papel dinamizador jugado por los programas Erasmus y Ciência sem Fronteiras y se concluye analizando las posibilidades presentes y futuras de la movilidad académica Brasil/España, así como los obstáculos a superar.

RESUMO

Este artigo analisa o crescimento da mobilidade acadêmica internacional tanto a nível geral, como a existente entre a Espanha e o Brasil. Para isso, parte-se do estudo da trajetória histórica de intercâmbios acadêmicos entre ambos os países; contextualiza-se o papel dinamizador exercido pelos programas Erasmus e Ciência sem Fronteiras e conclui-se analisando as possibilidades presentes e futuras da mobilidade acadêmica Brasil/Espanha, assim como os obstáculos a superar.

ABSTRACT

This article analyzes the growth of international academic mobility, both on a general level, as well as the one between Spain and Brazil. To do so, we begin by studying the history of academic exchanges between both countries to then contextualize the dynamic role played by the Erasmus and Science without Borders programs, and we conclude by analyzing the present and future possibilities of academic mobility between Brazil and Spain, as well as the obstacles to be overcome.

1. La internacionalización de la educación en el mundo

El reconocimiento de la educación como un factor impulsor del desarrollo económico, social y personal ha llevado en la última década a un importante crecimiento de la demanda para acceder a los mejores sistemas educativos que se manifiesta en un continuo y permanente aumento de la movilidad académica internacional. Asimismo, este incremento en la movilidad de personas, conocimiento e información ha generado la proliferación de redes académicas internacionales y la creación de un ambiente académico donde se entrecruzan el talento local con las investigaciones punteras de cualquier lugar del mundo.

La internacionalización de la educación es una respuesta de las instituciones educativas, principalmente, aunque no de forma exclusiva, de las superiores, al fenómeno de la globalización, y tiene como propósito la formación de cuadros profesionales capaces de adaptarse y actuar con eficacia en la nueva realidad global. En ella se juntan tanto argumentos estrictamente académicos, como la preparación de los egresados, la calidad de la educación o la acreditación internacional, con otros de índole económica, política o cultural.

Los sistemas de educación superior están cambiando, abriéndose a estudiantes de otros países e intentando responder a las crecientes demandas de la sociedad de hoy. Así, y de acuerdo con el Instituto de Estadísticas de la UNESCO (UIS), la movilidad global de estudiantes ha doblado sus números en apenas una década, pasando de los 2,1 millones de estudiantes internacionales que había en 2002 a los casi 4 millones con los que contamos en la actualidad¹, con un ritmo de crecimiento en torno al 7% anual. Sin duda, la generación estudiantil de hoy es la más móvil de la historia de la educación superior.

En este contexto global, España ya es un destino atractivo para los alumnos brasileños, como más adelante expondremos, y Brasil ha de serlo para los estudiantes españoles, pero si queremos seguir mejorando la movilidad académica España/Brasil debemos actuar de forma estratégica, desde ambos lados, promoviendo activamente la movilidad internacional de los estudiantes, profesores y personal educativo; facilitando planes de estudios innovadores de categoría mundial, así como buscando la excelencia en las oportunidades de enseñanza e investigación; y estableciendo asociaciones de cooperación entre nuestros centros de educación superior, instituciones públicas, sector privado y la sociedad civil de los dos países.

Tanto en Brasil como en España esta tendencia a incrementar la movilidad académica internacional ha de enfrentarse en la actualidad a una complicada situación económica, así como a una creciente competitividad con otros países muy activos a la hora de intentar atraer a los mejores estudiantes y profesores. Ello, sin duda, nos obliga a tener un mejor conocimiento de las pautas y de los procesos de esta movilidad, siempre considerando que la movilidad académica no solo ha de incluir a los estudiantes, sino que la movilidad de todo el personal educativo aporta múltiples beneficios para el centro y para las personas, siendo un instrumento que permite la adquisición de nuevas competencias, lenguas y métodos de enseñanza e investigación y facilita el establecimiento y crecimiento de las redes internacionales de conocimiento.

2. Trayectoria de la movilidad académica entre España y Brasil

PALABRAS CLAVE

Movilidad académica; internacionalización; educación; intercambio

PALAVRAS-CHAVE

Mobilidade acadêmica; internacionalização; educação; intercâmbio

KEYWORDS

Academic mobility; internationalization; education; exchange

Recibido:

30.06.2016

Aceptado:

12.01.2017

España y Brasil han sido de forma histórica países con una baja tasa de movilidad académica internacional, normalmente limitada a pequeños grupos de investigación y, casi siempre, basada en iniciativas personales de académicos o equipos concretos, y centrada en el posgrado.

Esta situación histórica cambia con la aparición de dos grandes programas de movilidad académica multilateral, nos referimos al programa Erasmus, en el caso de España/Europa, y al programa *Ciência sem Fronteiras* (CsF), en el caso de Brasil. Pero antes de ver esos dos grandes programas conviene detenernos y analizar la trayectoria histórica de movilidad entre ambos países.

Por lo que respecta a Brasil, existen programas de movilidad académica internacional desde finales de los años 1950, como podían ser los proyectos que desarrollaban la Fundación Ford (en las áreas de Ciencias Humanas y Sociales) y la Fundación Kellogg (en las de Ciencias Agrarias y Medicina), si bien con un impacto muy limitado. Solo a partir de la década de los 70 Brasil pone en marcha su sistema de pos graduación al que acompaña con un amplio programa público de becas en el exterior, que se intensifica en los ochenta por medio de agencias federales (*Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior*, CAPES, y *Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico*, CNPq) y estatales (*Fundação de Amparo à Pesquisa*, FAPs). Ello coincide con un incremento de la presencia en Brasil de diversas agencias internacionales (de EE.UU. Japón, Canadá y, principalmente, de Europa) que apoyan diferentes programas de intercambio. Asimismo, debemos mencionar el papel que en dicha internacionalización juega la Universidad brasileña por medio de la *Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior* (Andifes) y de la *Associação Brasileira de Universidades Estaduais e Municipais* (Abruem).

Pese a estas iniciativas el número total de estudiantes brasileños que realizaban total o parcialmente sus estudios fuera de Brasil era, ya entrado el siglo XXI, muy limitado como podemos ver en las siguientes tablas (Tabla 1 y 2).

Ambos, con algunas pequeñas diferencias, nos muestran un número de estudiantes, tanto de

Tabla 1

Estimativa de estudiantes brasileños en el exterior y principales países de destino (2007 - 2008)		
País de destino	Nº de estudiantes	Distribución %
Estados Unidos	7.938	34,0
Portugal	2.750	11,7
Francia	1.810	7,7
Alemania	1.750	7,5
España	1.730	7,3
Reino Unido	1.220	5,2
Resto de países OCDE	6.307	26,6
Total países OCDE	23.505	100,0

Fuente: IIE Open Doors: Report on International Educational Exchange (2007 - 2008).

Tabla 2

Estudiantes brasileños en estudios de grado y postgrado en el exterior (2007)	
País	Estudiantes brasileños
Estados Unidos	7.586
Francia	2.941
Portugal	2.912
España	2.440
Alemania	2.193
Gran Bretaña	1.269
Italia	1.050
Canadá	881
Australia	627

Fuente: OECD, Education at a Glance (2010): OECD indicators.

Grado como de Posgrado, por debajo de 25.000/año y orientado a unos pocos países entre los que destaca Estados Unidos. Resulta interesante comprobar que los principales países de destino y la distribución porcentual de los estudiantes no cambiarán mucho con la posterior aparición de *Ciência sem Fronteiras*.

Tabla 3

Becas CAPES (1998 - 2009)	
Año	Becas
1998	1.756
1999	2.064
2000	2.286
2001	2.349
2002	2.311
2003	2.465
2004	2.751
2005	3.294
2006	3.427
2007	3.712
2008	3.785
2009	4.344

Fuente: GEOCAPES.

Y, aproximadamente, unos 500/año con becas del CNPq:

Tabla 4

Becas CNPq (1996 - 2009)	
Año	Becas
1996	1.655
1997	1.110
1998	809
1999	609
2000	576
2001	737
2002	767
2003	469
2004	510
2005	141
2006	354
2007	496
2008	551
2009	579

Mencionar que el país que más estudiantes CAPES recibía era Francia (1.310 en 2009) y el que más estudiantes CNPq recibía era EEUU (186 en 2009). Con destino a España hubo en 2009 336 becados CAPES y 38 becados CNPq, siendo en ambos casos el 5º país en número de estudiantes brasileños.

Para el caso específico de España, y además de lo ya citado, existían otras opciones de movilidad, merece la pena destacar el papel realizado por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), que desde los años noventa contaba con, al menos, los siguientes programas:

- Programa de Becas MAEC-AECID, financiadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), para cursos de Especialización, Masters y Doctorados, así como para estancias cortas de investigación;
- Programa de Cooperación Inter-universitaria (PCI);
- Programas de Ayudas del Ministerio de Educación para la Cooperación Educativa y para la investigación con Iberoamérica;
- Programa de Becas Mutis para la movilidad de investigadores iberoamericanos.

De todos ellos debemos destacar el PCI, creado en los años 90 y que pensamos que tuvo una gran importancia en esa época en el medio académico brasileño por tratarse de un programa de amplio espectro del que podían beneficiarse diferentes colectivos: estudiantes de graduación, licenciados, profesores e investigadores, en algunos casos de pequeñas Universidades brasileñas. El programa estuvo en vigor entre 1995 y 2002, y en el caso de Brasil tuvo su auge en 1996/1997, generando un importante crecimiento en la movilidad académica Brasil/España, principalmente de estudiantes de graduación.

Por lo que respecta a la movilidad de estudiantes hacia Brasil señalar que los números son todavía menos significativos. (Tabla 5).

Si a esos datos les añadimos los del censo de educación superior de 2014² vemos que en casi 25 años el número total de extranjeros que realizan sus estudios, total o parcialmente, en Brasil ha tenido un crecimiento casi insignificante, pasando de 11.013 a 15.111. De ellos aproximadamente un 50% proceden de otros países de América y una cuarta parte de Europa.

Estadísticas más específicas como la de la Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP, São Paulo), considerada como una de las mejores

Tabla 5

Estudiantes internacionales de nivel superior en Brasil (1991 - 2000)				
Continente	1991		2000	
	Total	%	Total	%
América	5.365	48,7	6.858	49,3
Europa	3.172	28,8	3.671	26,4
África	879	8,0	1.630	11,7
Asia	1.597	14,5	1.733	12,5
Oceania	-		5	0,03
Total	11.013	100	13.897	100

Fuente: Desidério, E. J. Migração internacional com fins de estudo, 2006.

universidades del país, muestran hasta una disminución en el tiempo en la proporción de estudiantes de Máster, que bajó del 4,6% al 2,6%, sobre el total de alumnos de la Universidad, entre 1994 y 2004; durante el mismo periodo, la proporción de estudiantes de doctorados extranjeros disminuyó del 6,1% al 3%. Aun con una cierta mejora en los últimos años, hoy en día la Universidad de São Paulo (USP), la mejor universidad brasileña, no cuenta con más del 2% de estudiantes procedentes de otros países (Downie, 2010).

Para el flujo de España hacia Brasil el único dato que tenemos es que en el año 2000 había en Brasil 375 estudiantes españoles, siendo 281 de graduación y 94 de pos graduación.

Dicha situación de relativa baja movilidad académica entre España y Brasil entra en una nueva etapa con la puesta en marcha del Programa brasileño *Ciência sem Fronteiras* creado por el Decreto nº 7.642, de 13 de diciembre de 2011, y considerado como prioritario por el Gobierno brasileño para impulsar la internacionalización de sus universidades en áreas estratégicas, principalmente y como su nombre indica de "Ciencias".

El programa, que guarda cierta similitud en su concepción, no en sus dimensiones, con otros programas de Latinoamérica (Ecuador y su Universidades de Excelencia, o Chile con Becas Chile) pretendía impulsar una doble movilidad, es decir, un verdadero intercambio de conocimiento académico y científico, por lo que comprendía tanto el envío de estudiantes e investigadores

brasileños al exterior como la atracción de científicos extranjeros para actuar en proyectos de investigación en Brasil. Sin embargo, de las 92.880 becas concedidas, menos del 1% (504) sirvieron para el segundo propósito. En la realidad la graduación sándwich predominó de forma muy destacada sobre las demás modalidades de intercambio y así del total de becas concedidas, 73.353, esto es el 78,9%, fueron para graduaciones sándwich en el exterior. Por su parte hubo 9.685 becas de doctorado sándwich; 3.353 de doctorado pleno y 4.652 de posdoctorado.

Por áreas de conocimiento el mayor número de becas fue para estudiantes de Ingenierías y Tecnología (44.78%), seguido por estudiantes de Biología, Biomedicina y Ciencias de la Salud (17.31%).

Los impresionantes números alcanzados en un periodo de tiempo muy breve reflejan dos hechos: el primero que el programa *Ciência sem Fronteiras* rompe con la tradición brasileña de privilegiar la pos graduación en los programas de internacionalización y el segundo que Brasil nunca había realizado un proceso de movilidad internacional de esas proporciones, principalmente en la modalidad de graduación sándwich. Para tener una idea del crecimiento basta señalar que el mayor número de becas concedidas para el exterior por la CAPES fue en 2010, antes de la creación del CsF, y su total fue de 4.500. Con la puesta en marcha del CsF el número de becas concedidas, en solo dos años, fue de 33.179.

En el caso de la movilidad hacia España podemos ver en el siguiente cuadro que fue uno de los países que recibió un mayor número de estudiantes brasileños. En concreto fue el 7º país con 5.025 estudiantes. Destacar que para España el porcentaje de estudiantes de grado es relativamente bajo (70%) si lo comparamos con el 78,9 total o el más del 90% de algunos países como Australia. (Tabla 6).

Ciñéndonos a los estudiantes de grado aproximadamente 3.500 estudiantes brasileños han realizado un año académico en España entre 2012 y 2015 siendo las áreas del conocimiento básicamente las ya señaladas, pero con un mayor número que la media en estudios de Arquitectura.

Siendo números muy importantes son, en todo caso, números menores comparados con los del programa europeo Erasmus que en 2012 completó 25 años con una cifra estimada de 2,2 millones de estudiantes implicados. En todo caso, los dos programas, *Ciência sem Fronteiras* y Erasmus, se encajan en lo que Hans de Wit denomina “movilidad que se hace con el fin de adelantar créditos académicos como parte de un programa de titulación local”, diferente de aquella movilidad plena que lleva a la obtención de un título de otro país.

Tabla 6

Principales destinos del <i>Ciência sem Fronteiras</i> .	
País	Nº de estudiantes
Estados Unidos	27.821
Reino Unido	10.740
Canadá	7.311
Francia	7.279
Australia	7.074
Alemania	6.595
España	5.025
Italia	3.930
Portugal	3.843

Fuente: Painei de Controle do Programa *Ciência sem Fronteiras*.

Pero al mencionar ambos programas no queremos establecer comparaciones ni abrumar con cifras, no es lo importante, lo importante en nuestra opinión es el papel de estopín que en la movilidad académica internacional brasileña ha jugado el *Ciência sem Fronteiras*, papel similar al que el Programa Erasmus desempeñó en su momento en Europa y más específicamente en España: el de introducir masivamente en la cabeza del ambiente académico brasileño la idea de movilidad internacional, la de que en el contexto actual es posible, incluso necesario, realizar al menos una parte de la formación o del trabajo académico en otro país.

Como consecuencia lógica de ello pensamos que el impacto del programa Erasmus no ha de medirse, o no solo ha de medirse, a corto plazo, por sus números o por su inmediata producción académica, sino por el papel que ha jugado en la

internacionalización y en la reforma de la educación superior europea. En este sentido Erasmus ha allanado el camino para la reforma de la educación superior europea en el marco del Proceso de Bolonia y ha servido como experiencia piloto para la puesta en marcha del sistema de transferencia de créditos ECTS. El programa, como cualquier otro que incentive la movilidad académica internacional, ha estimulado tanto a los gobiernos locales como a las instituciones de educación superior para desarrollar estrategias europeas e internacionales.

3. Perspectivas de futuro

Como hemos visto el programa *Ciência sem Fronteiras* introduce una nueva dinámica en la movilidad académica Brasil/España, pero el problema en el momento actual es que dicho Programa está parado, o si se prefiere, siendo objeto de un nuevo planteamiento por parte del Gobierno brasileño. Esta momentánea suspensión, especialmente en la graduación *sándwich*, no debe condicionar las posibilidades de intercambio académico más allá de lo estrictamente necesario. En nuestra opinión, y dada la reseñada tendencia imparable a la movilidad académica internacional, el *Ciência sem Fronteiras* volverá cuando mejoren las condiciones económicas, aunque posiblemente más centrado en la pos graduación y primando la calidad sobre la cantidad.

Pero, con independencia de ello, debemos ver las posibilidades presentes y futuras de la movilidad académica Brasil/España.

Un punto de partida necesario es mejorar el papel que las Unidades de internacionalización de las Instituciones de Educación Superior, tanto brasileñas como españolas, han de desempeñar. En general, con notables excepciones, suelen actuar de una forma pasiva, esperando sin más la llegada del estudiante y centrándose únicamente en él, sin atender otros grupos (profesores, educadores, personal de administración) que también han, o pueden, ser objeto de atención específica. Hoy la cooperación académica entre nuestras Universidades sigue adoleciendo de los mismos

viejos vicios, estando en gran parte fragmentada y basada en la iniciativa de académicos o de equipos de investigación concretos, sin estar necesariamente vinculada a una estrategia institucional o nacional más amplia.

Como forma de superar estos obstáculos tradicionales, la experta Jocelyn Gacel-Ávila (Gacel-Ávila, 2000: 119) considera que hay que actuar en un doble plano dando dos tipos de respuestas: las de carácter burocrático y las meramente académicas.

Las primeras, las burocráticas, tienen como objetivo la integración de la dimensión internacional en la misión, así como la puesta en marcha de políticas de desarrollo institucional. Y es que, como veremos más adelante, es imprescindible trabajar los aspectos académicos, pero también es necesario la implantación de una adecuada estrategia organizacional que resuelva las dificultades administrativas que encontramos diariamente y entre las mismas debemos citar las normas de los centros sobre sistemas de calificación, los mecanismos de comunicación y respuesta a los potenciales candidatos, la conversión de créditos, la normativa sobre exámenes, las cuestiones de residencia o alimentación, los ajustes de calendarios, los procedimientos de acreditación, los procedimientos de inscripción o tasas de matriculación y, obviamente, las legislaciones de ambos países, especialmente en lo que se refiere a la expedición y reconocimiento de titulaciones conjuntas. En algunos casos nuestras Instituciones de Educación Superior (tanto españolas como brasileñas) tienden a considerarlas como cuestiones menores, especialmente las de mera intendencia, sin embargo, juegan un papel esencial a la hora de atraer candidatos en un mercado, recordemos, sumamente competitivo.

Junto a este plano de actuación burocrática, o en paralelo al mismo, ha de haber una repuesta académica, que tenga como meta la integración de una dimensión internacional e intercultural en la concepción e institucionalización de los programas académicos. Una estrategia académica eficaz de internacionalización debería contemplar, al menos, los siguientes aspectos:

- la elaboración de planes de estudios internacionales;

- asociaciones estratégicas en redes universitarias operativas;
- nuevas formas de ofrecer contenidos;
- complementariedad con políticas nacionales e internacionales más amplias incluyendo cooperación exterior, desarrollo internacional, migración, comercio, empleo, desarrollo regional, investigación e innovación.

Es decir, una visión comprensiva de la internacionalización. Y es que la internacionalización no se reduce, o no debería reducirse, a los acuerdos de intercambio con universidades extranjeras, que en muchos casos acaban siendo un papel guardado en un cajón, ni a la mera movilidad estudiantil y académica, sino que ha de abarcar un amplio rango de actividades, que van desde la transformación e internacionalización del currículo, para incluir dimensiones de capacitación del profesional y ciudadano global, hasta la organización de programas de doble titulación, proyectos de investigación colaborativa en el contexto de redes científicas internacionales y, por supuesto, el aprendizaje de idiomas extranjeros.

En este sentido la internacionalización del currículo es definida por la OECD como:

un currículo con orientación internacional en contenido y/o forma, que busca preparar estudiantes para realizarse (profesional, socialmente), en un contexto internacional y multicultural, diseñado tanto para estudiantes nacionales como para extranjeros" (OCDE, 2012).

Según Gacel-Ávila se debe integrar la dimensión internacional a los contenidos y preparar a los egresados para actuar profesional y socialmente en un contexto internacional y multicultural. El currículo internacionalizado debe ser diseñado tanto para estudiantes locales como para los extranjeros.

Teniendo claro este punto de partida, procedemos a centrarnos en analizar, desde el punto de vista de la modalidad de enseñanza, las actuales tendencias de movilidad académica.

Las mismas contemplan un amplio abanico de

posibilidades entre las que merece la pena destacar la realización de cursos cortos; la enseñanza a distancia, el posgrado y los programas de dobles titulaciones.

Los cursos cortos tienen una doble finalidad: pueden realizarse tanto con fines académicos, en muchos casos con carácter complementario, como con fines exclusivamente profesionales. Abarcan una amplísima variedad de contenidos y modalidades por lo que resulta imposible entrar en un análisis más detallado, en todo caso señalar que su importancia es creciente y que en muchas ocasiones sirven como punto de partida para una posterior movilidad más formal y completa.

3.1 Educación a distancia

En Brasil en los años 90 se produjo una proliferación de programas, principalmente de pos graduación, ofrecidos por instituciones brasileñas (públicas y privadas) conjuntamente con instituciones extranjeras. Su falta de adecuación a la legislación brasileña dio lugar a una reacción de la CAPES (plasmada en el informe nº 4/2000)³ con la denuncia nominal de las instituciones extranjeras implicadas, lo que se denominó "lista negra de la Capes". Dicha medida, en parte justificada y que buscaba asegurar la calidad de la educación superior en Brasil, ha tenido graves efectos en la puesta en marcha de programas conjuntos de educación a distancia o de programas semipresenciales.

Sin embargo, y con la adopción de las debidas medidas para salvaguardar la legalidad, no podemos dejar de tener en cuenta que hoy en día la formación a distancia resulta esencial para muchos programas académicos y procede avanzar hacia nuevas regulaciones que, garantizando la calidad, contemplen la validez de la misma.

Compartiendo elementos comunes tanto con los cursos cortos como con la educación a distancia nos encontramos con la reciente, pero cada vez mayor, oferta de los denominados Cursos abiertos masivos en línea (MOOC, por sus siglas en inglés), considerados por algunos autores como una alternativa válida para que los estudiantes puedan acceder a la educación superior, nacional o internacional, de forma gratuita o a unos precios muy bajos. Se trata de una oferta académica

interesante, pero cuyo impacto está todavía por definir; en nuestra opinión lo más probable es que esta oferta juega un papel similar al de los cursos cortos tradicionales, es decir sea una herramienta que promueva el interés por estudiar en el exterior con el fin de obtener créditos o un título, más que convertirse en una alternativa para ello.

3.2 Cooperación entre universidades por medio del desarrollo de programas con doble titulación

Se trata sin duda del campo donde en nuestra opinión más podemos avanzar, y de hecho en los últimos años ya han surgido diferentes programas de doble titulación entre Universidades brasileñas y españolas. Sin ánimo de ser exhaustivos podemos citar algunos de ellos: Universidade Federal do Ceará (UFC)/Universidad Autónoma de Madrid (UAM); Universidade de Brasília (UnB)/Universidad Politécnica de Cataluña; Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)/Universidad de Salamanca (USAL); o Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP)/Universidad de Granada.

Las denominadas titulaciones colaborativas, que engloban tanto dobles titulaciones como titulaciones conjuntas, son un instrumento esencial para promover la calidad académica; atraer talento internacional, tanto de alumnos como de profesores; profundizar en las asociaciones estratégicas en redes universitarias operativas y reforzar la experiencia internacional, las competencias interculturales y la empleabilidad de los implicados.

Es necesario, por tanto, incentivar las titulaciones conjuntas y dobles en nuestras estrategias de internacionalización y ahí podemos utilizar la experiencia acumulada de las casi setecientas instituciones educativas europeas y no europeas que ya se han beneficiado de las titulaciones conjuntas y dobles facilitadas por el programa Erasmus Mundus.

Esta forma de cooperación, genera asimismo otros dos valores añadidos muy importantes si hablamos de internacionalización:

- armonización de los procesos curriculares, no solo del título en cuestión, sino de otras titulaciones;
- mutuo reconocimiento de los rasgos

de calidad de cada una de las instituciones participantes. Una consecuencia lógica, ya que si estamos dispuestos a crear un doble título es porque pensamos que la otra Universidad presenta una adecuada calidad.

Pero como señalábamos anteriormente no solo es necesario trabajar los aspectos académicos, también es imprescindible ocuparse de un aspecto más prosaico como es la expedición y el reconocimiento mutuo de titulaciones y cualificaciones conjuntas. Se trata de un problema tradicional que ha incidido negativamente en las relaciones entre instituciones educativas de nivel superior de Brasil y España.

En este sentido nos resulta esperanzadora la normativa brasileña recientemente publicada, nos estamos refiriendo a la Resolución nº 3, de 22 de junio de 2016, del Consejo Nacional de Educación⁴, que establece normas referentes a la revalidación y reconocimiento de diplomas de cursos de graduación y pos graduación, expedidos por establecimientos extranjeros de enseñanza superior. Se trata de una medida ampliamente demandada por buena parte de la comunidad educativa y que puede favorecer la cooperación interuniversitaria en materia de dobles titulaciones de la que venimos hablando.

Un aspecto muy importante para este tema, y por extensión para todos los tratados, es el de la competencia lingüística o capacidad para realizar estudios en una segunda lengua (español y portugués, respectivamente). Si bien la proximidad entre ambos idiomas resuelve algunas cuestiones del día a día nos parece necesario que los estudiantes que realizan estudios en España o Brasil tengan de partida un nivel medio/alto en la otra lengua que les permita seguir un normal proceso de aprendizaje. Pensamos que un B2 del Marco Común Europeo de Referencia sería lo deseable y ese era tradicionalmente el nivel exigido por la CAPES para sus becas de posgrado en España. Procede, por tanto, intensificar en España las políticas de difusión de la lengua portuguesa, solo realmente existentes en zonas cercanas a Portugal, y continuar potenciando la enseñanza del español en Brasil. En este último aspecto resultan preocupantes dos cuestiones: la muy reciente derogación de la Ley brasileña nº 11.161 (conocida

como Ley del español) establecida por medio del artículo 13 de la Medida provisoria No - 746, de 22 de septiembre de 2016, y la no puesta en marcha de *Español sin Fronteras* dentro del programa federal brasileño *Idiomas sin Fronteras*, programa destinado a la enseñanza de lenguas extranjeras a alumnos universitarios potenciales candidatos a la movilidad internacional. En la actualidad ya existen, dentro de dicho programa, cursos para aprender inglés (con números abrumadores), francés, italiano y alemán y el hecho de que siga sin implementarse para el español puede ocasionar una merma en el número de estudiantes brasileños que reúnan los requisitos idiomáticos que les permitan acceder a becas y programas académicos en España y en otros países de lengua española.

Indicar que, aunque estas son algunas de las tendencias en las que nos ha parecido interesante centrarnos, no podemos olvidar que existen otras que cada día cobran una mayor importancia en la movilidad académica internacional y que conviene no perder de vista. Así algunas estadísticas señalan que los nichos de mercado que han experimentado un mayor crecimiento en los últimos tiempos son los de movilidad en Secundaria, es decir en la etapa educativa no universitaria, principalmente hacia los países anglosajones, y el denominado "turismo idiomático" o movilidad orientada hacia el aprendizaje de lenguas adicionales.

Otra cuestión que nos gustaría mencionar, explorada muy recientemente y que consideramos que debería ser objeto de una mayor presencia por parte de Universidades españolas y brasileñas, es la de su participación en los programas supranacionales de movilidad académica.

En este sentido conviene estar muy atentos a la puesta en marcha, impulsada por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), de un gran programa de movilidad académica de ámbito iberoamericano el cual puede abrir nuevas e importantes vías de cooperación. Nos referimos a la denominada Alianza para la Movilidad Académica Iberoamericana, que constituye uno de los pilares básicos del denominado Marco Iberoamericano de Movilidad, y a la que muy recientemente (el pasado 29 de septiembre) se ha adherido la Conferencia de Rectores de las Universidades españolas (CRUE).

Asimismo, y centrándonos en programas ya plenamente implantados, la ampliación a países no europeos del programa Erasmus Mundus presenta una serie de iniciativas que han de ser aprovechadas. El programa es amplio, diverso y complejo, pero quizás una de las propuestas más interesante para el posgrado y para los fines que venimos mencionando es la referida a los *Erasmus Mundus Joint Masters Degrees* (EMJMD).

Un sencillo análisis de las Convocatorias 2014 y 2015 de los EMJMD nos muestra tanto un incremento en los fondos del programa (de 17.3 a 35.65 millones de euros), como un aumento de la participación de las universidades españolas y brasileñas. Así, en la convocatoria de 2015 fueron seleccionados cuatro proyectos coordinados por universidades españolas (sobre un total de quince proyectos) y el número de universidades españolas socias en proyectos aprobados pasó de tres a siete.

Pese a que el número de universidades e instituciones brasileñas que participan en estas u otras iniciativas europeas de movilidad va creciendo pensamos que es necesario un mayor esfuerzo asociativo, de forma que se incremente el número de Universidades que forman parte de manera activa de las principales redes internacionales universitarias (Tordesillas, Coimbra, AUIP, etc.). No es que Brasil no participe en ellas, pero pensamos que ha de participar más y mejor.

Para acabar nos gustaría reflexionar sobre la importancia de que la movilidad sea bilateral, es decir, que se genere un verdadero intercambio entre España y Brasil, por ello debemos intentar crear sistemas de movilidad en ambos sentidos que abarquen una gran variedad de campos de conocimiento y que, a poder ser, se centren en ámbitos en los que bien escaseen las aptitudes en el otro país, bien pueda generarse una complementariedad de conocimientos.

De forma tradicional la movilidad académica internacional ha seguido una orientación Sur-Norte, de manera que había una clara diferenciación entre países “emisores” y países “receptores” de estudiantes internacionales, sin embargo algunos especialistas apuntan a que una de las futuras tendencias de la movilidad internacional será la de que los grandes países que

hoy envían estudiantes al extranjero, como China, India, Corea del Sur, Singapur, Malasia, Sudáfrica, Rusia y Brasil también se conviertan en países anfitriones para los estudiantes internacionales. De hecho, cada vez es más frecuente que algunos de los países de procedencia se conviertan también en países de destino: así China no es solo el país de procedencia más importante, sino que ya acoge al 7 % de la población estudiantil mundial que ejerce la movilidad internacional.

Asimismo, algunos países receptores, como por ejemplo Canadá o Estados Unidos, que venían realizando en los últimos años una importante política de captación de estudiantes extranjeros están contemplando cada vez más la puesta en marcha de programas de doble vía que les permitan no solo recibir alumnos de otros países, sino enviar a los suyos a realizar estudios en el exterior.

En nuestro caso ya hemos visto que históricamente ha existido una movilidad mucho mayor de Brasil a España que de España hacia Brasil, pero pensamos que es necesario trabajar para disminuir esta descompensación en el flujo académico y hacer que Brasil pueda ser en campos concretos un país sumamente interesante para el estudiante, el profesor o el investigador español. En este sentido nos parecen muy interesantes dos recientes iniciativas brasileñas. La primera de ellas es la publicación por la CAPES del catálogo con los Programas de Excelencia en pos graduación ofrecidos por las universidades brasileñas. Dicho catálogo contiene la relación de los estudios de pos graduación que han recibido las mejores calificaciones por la CAPES, ordenados por la región geográfica y el área de conocimiento. La publicación en pdf está disponible en su versión digital, en inglés, en [<http://www.capes.gov.br/excellence-postgraduate/catalog.pdf>].

La segunda iniciativa es la publicación realizada por la Asociación Brasileña para la Educación Internacional, conjuntamente con el British Council, de la *Guide to Brazilian Higher Education Courses in English*. La publicación contiene informaciones sobre la enseñanza superior en Brasil, con una lista de los cursos ofrecidos en inglés por las universidades brasileñas.

La publicación en versión pdf está disponible en

[https://www.britishcouncil.org.br/sites/default/files/guide_brazilian_highered_courses_inenglish.pdf].

Pensamos que estas dos publicaciones muestran una clara voluntad por parte brasileña para intentar atraer estudiantes internacionales y pueden ser sumamente interesantes no solo para aquellos que deseen realizar estudios en Brasil sino también para ayudar a divulgar convenientemente las posibilidades del sistema educativo superior brasileño entre las universidades de otros países, las instituciones de investigación, las agencias de cualificación y los diversos organismos gubernamentales.

Asimismo y para fomentar la movilidad académica y científica hacia Brasil sería conveniente fomentar la participación en programas de cooperación bilateral, bien específicos entre España y Brasil como puede ser el Programa de Movilidad de Profesores e Investigadores Brasil-España de la Fundación Carolina, bien entre Europa y Brasil como el *Marie Skłodowska Curie Actions* (MSCA).

El Programa de Movilidad de Profesores e Investigadores de la Fundación Carolina tiene como objetivo promover la cooperación cultural y científica entre Brasil y España y para ello convoca cada año diversas becas en colaboración con la Junta de Andalucía, la Universidad de Málaga, la Universidad de Sevilla, la Universidad de Cádiz, la Universidad Politécnica de Madrid y la Universitat Rovira i Virgili. Son becas que están dirigidas a profesores universitarios, investigadores y estudiantes de doctorado en fase de investigación, brasileños y españoles, que acrediten la necesidad de trasladarse a uno u otro país para completar su formación, actualizar su nivel de conocimientos, establecer lazos con otros equipos de su especialidad o reunir la información necesaria para los estudios o investigaciones que estén llevando a cabo.

Por lo que respecta a *Marie Skłodowska Curie Actions* (MSCA) se trata de un programa financiado por la Unión Europea que se encuadra en el universo del Horizonte 2020, y que busca apoyar la red de relacionamiento científico mundial: el *Global Fellowships*. Mediante el mismo, instituciones brasileñas pueden invitar a investigadores

extranjeros a realizar un intercambio científico en Brasil de 24 a 36 meses.

Como bien señala la Comunicación de la Comisión Europea sobre “La enseñanza superior europea en el mundo” (COM 2013 – 499) las Acciones Marie Skłodowska-Curie, entre las que se encuentran doctorados conjuntos, redes de formación innovadoras y doctorados industriales europeos, ayudarán a las instituciones de educación superior a fomentar vínculos basados en la investigación con socios de todo el mundo y reforzarán el triángulo del conocimiento entre la enseñanza superior, las empresas y la investigación.

Casi concluyendo este artículo nos llega otra interesante noticia como es la firma el pasado 13 de octubre de un Acuerdo entre la Unión Europea y el *Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa* (CONFAP), iniciativa que pretende incentivar que científicos brasileños se integren en equipos de investigación ya existentes y que están realizando su actividad puntera en toda Europa con financiación del Consejo Europeo de Investigación (CEI). Brasil es el octavo país en suscribir un acuerdo de este tipo con la Unión Europea después los Estados Unidos, Corea del Sur, Argentina, Japón, China, Suráfrica y México.

El Acuerdo de Implementación se integra en la estrategia “CEI — Abierto al Mundo”, por el que el CEI concede becas a investigadores de todas las nacionalidades, siempre que estos desarrollen su actividad en los países del Espacio Europeo de Investigación (EEI), que engloba a los Estados miembros de la Unión Europea y a los países asociados al Programa-marco de investigación.

Pero con independencia de los concretos mecanismos de atracción utilizados es indudable que debe buscarse, desde ambos lados, promover activamente la movilidad bilateral hispano brasileña de forma que los dos países puedan beneficiarse del principal objetivo de la misma: la formación y adecuación de sus equipos académicos y profesionales, capaces de adaptarse y actuar con eficacia en la nueva realidad global. Y siempre teniendo en consideración que la construcción de una política de movilidad e internacionalización de la educación superior entre España y Brasil requiere de un cuidadoso

superior de cada país; del contexto socio-económico en el que nos movemos y de las tendencias actuales en este campo; siendo también necesario llevar a cabo una adecuada revisión de los retos en materia de calidad, gestión y uso de los sistemas de información, producción científica e investigadora y su difusión, competencias en lenguas extranjeras, fortalecimiento de las Instituciones de Educación Superior y flexibilización normativa.

NOTAS

- ¹ Recueprado de [<http://data.uis.unesco.org/#>].
- ² Recuperado de [<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>].
- ³ Informe CAPES Nº 4/2000. Recuperado de [https://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/InfoCapes8_3_00.pdf].
- ⁴ Recuperado de [<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23%2F06%2F2016&jornal=1&pagina=9&totalArquivos=56>].

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Decreto nº 7.642, de 13 de dezembro de 2011. *Institui o Programa Ciência sem Fronteiras*. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Presidência da República, Brasília, DF, 14 dez. 2011. Seção 1, p. 7. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7642.htm]. Consultado [14-06-2016].
- BRASIL. *Painel de Controle do Programa Ciência sem Fronteiras*. Brasília: Ministério da Educação; Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação, 2016. Recuperado de [<http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/painel-de-controle>]. Consultado [09-06-2016].
- DOWNIE, A. (2010). Brazilian universities find challenges in internationalization. *Chronicle of Higher Education*. 4 september 2010. Recuperado de [http://www.chronicle.com/article/Brazilian-Universities-Find/124312/?sid=at&utm_source=at&utm_medium=en].
- EUROPEAN COMMISSION. *The Erasmus Impact Study. Effects of mobility on the skills and employability of students and the internationalisation of higher education institutions*. Recuperado de [http://ec.europa.eu/education/library/study/2014/erasmus-impact_en.pdf].
- GACEL-ÁVILA, J. (1999) Internacionalización de la educación superior en América Latina y el Caribe. *Reflexiones y lineamientos*. OUI, Ampei, Ford Foundation.
- LUNA, J. M. F. D.; SEHNEM, P. R. (2013) Erasmus e Ciência sem Fronteiras: considerações iniciais sobre mobilidade estudantil e política lingüística. RBP AE, Recuperado de [<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/47215/29419>]. Consultado [19-06-2016].
- OLAVO LEITE, A, MOURA DO CAMPO, V. (s/d). Os doutorados em cotutela no Brasil e em seus principais parceiros acadêmicos. Recuperado de [<http://ojs.rbpae.capes.gov.br/index.php/rbpae/article/view/560>].
- PEREIRA LANUS, S. (2012). *A internacionalização da educação superior: um estudo de caso da Universidade Federal de Santa Catarina*. Tesis doctoral, Universidade Federal da Bahia, Bahia, Brasil.
- WESTPHAL, A. S. (2013). The internationalization process of graduate studies in Brazil. *Cultural and Pedagogical Inquiry*, vol. 5, nº 1, pp. 4-13.
- ZAMBERLAM, J, CORSO, G., BOCCHI, L., FILIPPIN, J. R., KÜLKAMP, W. (2009). *Os estudantes internacionais no processo globalizador e a internacionalização do ensino superior*. Porto Alegre: Solidus.

AUTOR**Adilar Antonio
Cigolini***

adilar@ufpr.br

*Professor Doutor
do Departamento de
Geografia da Universidade
Federal do Paraná (UFPR,
Brasil)

Análise da literatura explicativa sobre o processo contemporâneo da criação de municípios no Brasil

Análisis de la literatura explicativa sobre el proceso contemporáneo de creación de los municipios en Brasil

Explanatory literature analysis about the contemporary process of Brazilian cities creation

RESUMO

No Brasil, durante a década de 90 do século XX e no início do presente século, a criação de centenas de municípios chamou a atenção da imprensa e da sociedade. A abrangência deu visibilidade ao fenômeno e a criação de municípios foi incorporada à agenda de pesquisas de muitas áreas científicas. O presente estudo faz a análise de como o tema foi apresentado e explicado pela literatura oriunda dessas pesquisas. Percebeu-se que existem duas abordagens: um grupo que propõe entender as causas da criação de município e outro, que pretende entender suas consequências. Apresentam-se aqui os argumentos e as conclusões desses dois grupos e a diversidade de explicações sobre o mesmo fenômeno, que tem caráter social e territorial. Esse levantamento constituiu uma base para reflexão crítica sobre o olhar dos pesquisadores e, também, uma forma de observar onde estão as lacunas na abordagem sobre a divisão territorial brasileira e as possibilidades de avançar na análise desse tema.

RESUMEN

En Brasil, durante la década de 90 del siglo XX y en el inicio del siglo actual, la creación de diversos municipios llamó la atención de la prensa y de la sociedad. La dimensión dio visibilidad al fenómeno y la creación de municipios fue incorporada en la agenda de investigaciones de muchos ámbitos científicos. El presente estudio hace el análisis de como el tema fue presentado y explicado por la literatura procedente de estas investigaciones. Se percibió que existen dos planteamientos: un grupo que propone entender las causas de la creación de municipio y otro, que pretende entender sus consecuencias. Aquí se presentan los criterios y las conclusiones de estos dos grupos y la diversidad de explicaciones sobre el mismo fenómeno, que es de carácter social y territorial. Este levantamiento constituyó una base para reflexión crítica sobre la perspectiva de los investigadores y, también, una manera de observar dónde están las fallas de abordaje sobre la división territorial brasileña y las posibilidades de avanzar en el análisis de este tema.

ABSTRACT

In Brazil, during the 1990s and the beginning of the 21st century, the creation of hundreds of cities drew the attention of both the press and society. The scope attracted attention to the phenomenon and the creation of Brazilian cities soon became a subject of research in many scientific fields. This study analyses how the subject was introduced and explained by the literature resulting from these research studies. There are two approaches: one group that proposes to understand the reasons for the creation of these cities and another which aims to understand its consequences. Presented here are the arguments and conclusions from both groups and the range of explanations about the same phenomenon, which is both territorial and social in nature. This survey constitutes a basis for critical insights into the researchers' perspective and also a manner of observing where the gaps are in the approach to Brazilian territorial division and the possibilities of progress in the analysis of this subject.

1. Introdução: abordagens sobre a divisão do território em municípios no Brasil

A questão da criação de municípios no Brasil foi analisada por pesquisadores como Bremaeker (1992), Mello (1992), Noronha (1997), Shikida (1998), Cigolini (1999), Gomes e Mac Dowell (2000), Lima (2000), Ayres (2001), Cataia (2001), Caldas (2002), Motta Junior (2002), Tomio (2002), Siqueira (2003), Pinto (2003), Fávero (2004), Banfanti e Guimarães (2004), Rivera e Motta Pinto (2004), Bezerra (2006), Alves (2006) e Wanderley (2007).

Alguns desses autores, como Lima (2000), Caldas (2002), Motta Junior (2002), Tomio (2002), Siqueira (2003), Fávero (2004) e Alves (2006), procuraram classificar os estudos e as opiniões sobre a criação de municípios usando como critério a posição assumida pelos autores dos estudos: aqueles favoráveis às emancipações e aqueles contrários. Para Lima (2000), a posição contrária teria como argumentos centrais que as emancipações aumentam os gastos do Estado, gerando déficit público. A corrente favorável considera que o número de municípios seria reduzido proporcionalmente à população e que a emancipação contribui para aumentar a oferta de serviços e fortalecimento da democracia. Para Caldas (2002) o grupo contrário identifica as *consequências* do processo, relacionadas, sobretudo, ao desperdício de recursos que representa a criação dos novos recortes territoriais. Já os que defendem a emancipação municipal o fazem porque isso representaria maiores possibilidades de serviços para as localidades e aumento de arrecadação, resultante do melhor aproveitamento da base tributária local. O autor critica os dois grupos. Aqueles que são contra, pois, subjacente à hipótese desses autores, existe a ideia de que o repasse de recursos é responsável pela emancipação, e os favoráveis, porque suas pesquisas se baseiam numa pequena amostragem de novos municípios, o que limitaria sua possibilidade explicativa. Comum aos dois grupos, segundo Caldas (2002), é a associação que fazem dos períodos de maior criação de municípios com os períodos democráticos e vice-versa. Nesse sentido, concorda com Tomio (2002), autor que procura desconstruir a ideia de que há uma ligação entre democracia, descentralização e criação de municípios. Para ele, a manutenção das regras democráticas não implica, necessariamente, uma contínua compartimentação das unidades locais.

Para Tomio (2002), os estudos existentes sobre o fenômeno emancipatório se pautam por interesses ideológicos e podem ser classificados entre aqueles que defendem a causa municipalista e aqueles que a questionam. Argumenta que as explicações são díspares, tendo, de um lado, as emancipações como desenvolvimento econômico, efetivação da democracia, eficácia da gestão pública e, de outro, as emancipações como desequilíbrio fiscal, incremento no clientelismo e fisiologismo, crise política e fiscal. Siqueira (2003) concorda que as discussões sobre o processo de emancipação são de cunho ideológico e pouco contribuem para a compreensão do fenômeno.

Fávero (2004) identifica também a corrente que se opõe à criação de municípios, dizendo que essa tem argumentos pautados numa visão administrativa e financeira do processo, e a favorável, que defende as emancipações como meio de aproximar as autoridades municipais das comunidades e melhorar o acesso aos serviços públicos. Alves (2006) também resume os trabalhos sobre a criação de municípios, indicando os autores que são contra, aqueles que são favoráveis e os que não se posicionam sobre o assunto.

Como se nota, há certa semelhança na abordagem dos autores, que procuram estabelecer parâmetros classificatórios para os estudos existentes. Isso mostra que há necessidade de buscar outra abordagem, que vá além da posição política do pesquisador. Uma solução possível é distinguir as pesquisas que buscam as razões da criação dos municípios daquelas que buscam explicar as consequências desse processo.

PALAVRAS-CHAVE

Criação de municípios;
emancipação municipal; divisão territorial

PALABRAS CLAVE

Creación de municipios;
emancipación municipal; división territorial

KEYWORDS

City creation;
municipal emancipation;
territorial division

Recibido:

11.10.2016

Aceptado:

24.01.2017

O artigo ora apresentado faz, desse modo, uma releitura dos trabalhos existentes sobre a criação de municípios focando na seguinte questão: quais são as causas e as consequências da criação de municípios? Primeiramente apresentam-se os trabalhos dos autores que procuram explicar as causas e, depois, apresentam-se as pesquisas cujos autores procuraram identificar as consequências das emancipações. Por fim, num terceiro momento, além de um quadro resumo das causas e consequências, apresentam-se algumas reflexões sobre as limitações explicativas desse tipo de abordagem, procurando novos caminhos que possam explicitar melhor o sentido da divisão do espaço.

2. As causas das emancipações

Os autores que pesquisaram as causas das emancipações são Bremaeker (1992), Mello (1992), Noronha (1997), Shikida (1998), Cigolini (1999), Lima (2000), Ayres (2001), Cataia (2000), Caldas (2002), Motta Junior (2002), Tomio (2002), Siqueira (2001), Banfanti, Guimarães (2004) Rivera e Motta Pinto (2004), Alves (2006). A seguir mostra-se como cada um deles abordou a temática.

Para conhecer as razões que levaram à emancipação de municípios entre 1980 e 1990, Bremaeker (1992) solicitou aos novos municípios, através de questionário encaminhado via correio, que indicassem o motivo que levou à emancipação da respectiva localidade. O questionário foi respondido por 62 prefeitos. A maioria (62,9%) alegou que foi o descaso do município de origem que levou à emancipação, seguida da indicação de forte atividade econômica local e da grande extensão do município de origem como fatores relevantes. Constatou-se também que havia variação regional nessas motivações: na Região Norte, associou-se o descaso e a extensão territorial do município de origem na maioria das respostas. Nas Regiões Nordeste, Sudeste e Sul, o descaso apareceu em 62,5%, 62,5% e 80,8% das respostas, respectivamente. Na Região Centro-Oeste, a opção mais apontada foi a existência de forte atividade econômica local, com 64,3% das respostas.

Já para Mello (1992), as razões estariam ligadas a três fatores. O primeiro diria respeito à participação das novas unidades políticas na distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Cada município já nasceria com a certeza de recursos para sua manutenção. Isso incentivaria muitos políticos a criar municípios. Outro motivo estaria ligado à ausência de serviços públicos essenciais nas localidades.

Pesquisando o universo dos 17 municípios emancipados no Estado do Rio de Janeiro entre 1985 e 1993, Noronha (1997) investigou a conjuntura local antes da criação de cada município, para verificar as motivações das emancipações. Para ele, as entrevistas realizadas com a população local demonstraram que a preocupação com serviços públicos foi fundamental para decidir pela emancipação.

Shikida (1998) pesquisou a influência de variáveis que poderiam ter levado à criação de 92 novos municípios no ano de 1995, em Minas Gerais, e chegou às seguintes conclusões:

- Usando a extensão territorial dos municípios de Minas Gerais e dos municípios que emanciparam localidades, constatou que a variável tamanho dos municípios influenciou nas emancipações, já que em Minas Gerais as emancipações ocorreram, predominantemente, em municípios maiores;
- Usando dados do total de famílias indigentes sobre o total de famílias dos municípios, constatou que, quanto maior o número de famílias indigentes, maior a probabilidade de ocorrer a emancipação;
- Em relação ao FPM, diz que o estudo mostrou que, quanto maior o repasse per capita recebido pelo município, menor a probabilidade de ocorrer emancipação.

O trabalho de Cigolini (1999) pesquisou a relação dos aspectos jurídicos, políticos, econômicos e demográficos com a criação de 76 novos municípios no Paraná durante a década de 1990.

Na análise dos aspectos jurídicos, demonstrou-se que a legislação não era restritiva e, mesmo assim, as poucas restrições que haviam foram burladas

na criação de novos municípios. Financeiramente, a emancipação constitui-se em vantagem para as áreas desmembradas, pois se verificou que, após a criação de municípios, passa a ocorrer, sobre aquele território, um fluxo de recursos muito expressivo em relação ao que havia anteriormente. A dinâmica populacional dos distritos que originaram novos municípios e dos municípios-mãe mostrou que, tanto nas áreas que perdiam como nas que ganhavam população, municípios eram criados. Foi verificado também, tendo como base os resultados das eleições legislativas, se havia vínculo eleitoral entre o novo município e o deputado que encaminhou o projeto de emancipação. Os resultados mostraram que os deputados autores de projetos de emancipação ficaram, em 50% do total dos municípios analisados, entre o primeiro e o segundo colocado em número de votos nos respectivos municípios criados.

Por fim, com base nos arquivos da Assembleia Legislativa do Estado, analisou as justificativas constantes nos processos de emancipação, ou seja, o argumento usado para pleitear a criação do município. Em praticamente todos os processos, as justificativas se referiam a potencialidades econômicas. Mas, ao se comparar as características econômicas locais, verificou-se que não havia correspondência dos dados econômicos com a argumentação extraída das justificativas.

Lima investigou a criação de municípios no Estado do Espírito Santo. A pesquisa analisou a emancipação por dois aspectos: “[...] a descentralização financeira via tributos e transferências; e a redução, ou ampliação dos requisitos legais para criação de novos municípios.” (2000:01). A emancipação também estaria relacionada com “[...] a dinâmica socioeconômica do território e as alianças políticas locais delas resultantes.” (Lima, 2000:136). Decorre daí a argumentação da autora sobre a diversidade do processo no Brasil e a crítica à estrutura federativa:

O fato de todos os estados e todos os municípios possuírem os mesmos deveres e os mesmos direitos, independentemente de suas especificidades e diferenças, mascara, entretanto, enormes desequilíbrios sociais, políticos e econômicos (2000:10).

A conclusão da pesquisa mostra que, historicamente, o processo de emancipação municipal no Espírito Santo refletia o desenvolvimento econômico das áreas que, progressivamente, foram ocupadas. Atualmente, observa-se uma dissociação entre capacidade econômica e criação de municípios e “Essa dissociação aponta para a tendência atual de criação de novos municípios como forma de redistribuição de renda e recursos e instrumento de incentivo ao desenvolvimento econômico local.” (Lima, 2000:141).

Ayres (2001) preocupou-se com a criação de municípios no Maranhão. Diferente dos outros trabalhos, o autor associa as emancipações a dois elementos: os *determinantes*, que seriam o sistema de transporte, a produção, o comércio, e os de *influência*, que seriam o crescimento e distribuição populacional, o desenvolvimento econômico e a iniciativa política. Nessa perspectiva, faz um retrospecto histórico (período de 1612-2000) de como surgiam os municípios no Estado do Maranhão, procurando comparar a evolução dos fatores determinantes com a evolução da malha municipal. Dessa comparação o autor conclui que

Os meios de transporte são de importância fundamental na criação de municípios e se caracterizam como principal elemento do processo, no Estado do Maranhão. A eficiência permite maior interação entre regiões e agrupamentos humanos promovendo a integração pelo encurtamento das distâncias e o aquecimento da economia local, tendo como consequência o aumento da população (Ayres, 2001:188).

Cataia diz que “[...] hoje as fronteiras, além da sua composição horizontal, também possuem um componente vertical que condiciona a sociedade.” (2001:15). A produção de novos municípios poderia ser explicada pelo componente vertical, que representa forças externas ao lugar. Os agentes econômicos, através da formação desses novos territórios, ampliam a disputa dos lugares para atração de novos investimentos, resultando em maiores possibilidades de escolha para esses agentes. Quanto maior o número de lugares competindo entre si para buscar investimentos, maiores seriam as possibilidades de os atores hegemônicos manipularem o território em seu

proveito. Ressalta, no entanto, que a condição para que exista essa competição entre os lugares é a qualificação do território em seu aspecto técnico, partindo da hipótese que

[...] quanto maior a integração das camadas técnicas (modernizações) que se sobrepõem ao território, maiores são as necessidades de regulação, ou seja, quanto mais espesso é o território em técnica, ciência e informação, maior é a necessidade de regulação política para garantir o funcionamento integrado dessas camadas que o território acolhe (Cataia, 2001: 15).

A possibilidade explicativa sobre a recente onda de criação de municípios teria que levar em conta, portanto, as estratégias dos atores hegemônicos, por um lado, e, por outro, os atributos dos territórios locais.

Caldas (2002) diz que há um grande número de autores que defendem a hipótese de que as emancipações são resultado do repasse de recursos, seja através do FPM ou de outras transferências governamentais. É essa hipótese que Caldas procura desconstruir, já que no seu entendimento os repasses não são determinantes para a criação de municípios. Assim, propõe a verificação, primeiramente, da seguinte hipótese:

[...] a de que o Fundo de Participação dos Municípios é um mecanismo institucional que, em princípio, favorece e estimula a criação de municípios, mas que ainda não é condição suficiente para justificar e explicar este fenômeno. (2002:10).

Para ele, quanto maior a participação percentual da população dos distritos no município, maior a possibilidade de desmembramento dos referidos distritos. Igualmente, quanto menor o distrito, maior é sua possibilidade de desmembramento em decorrência da sua capacidade organizacional (Caldas, 2002).

Para verificar suas hipóteses, o autor identificou os 216 municípios que tinham distritos em 1991, no Estado de São Paulo. No conjunto havia 345 distritos potencialmente aptos a formar novos municípios. No entanto, dos 345 distritos com

possibilidades de desmembramentos, apenas 71 se desmembraram. Comparando o montante do FPM repassado pelo governo federal aos municípios após o desmembramento, o autor constata que todos os municípios, inclusive aqueles não envolvidos em processos de emancipação, sofrem redução do montante correspondente ao repasse, já que o valor total é fixo por estado, que terá que o dividir entre um grupo maior de municípios. Para aqueles municípios que desmembraram parte do seu território, a situação foi bastante heterogênea: alguns passaram a receber mais recursos *per capita*, mesmo tendo o coeficiente do FPM reduzido. Outros mantêm o coeficiente do FPM e o volume *per capita*. Existem municípios que tiveram tanto o coeficiente quanto o volume *per capita* do FPM reduzidos. Ao considerar a área total, ou seja, o município de origem e o município desmembrado, houve um ganho, tanto em termos de coeficiente quanto *per capita* de FPM, em todas as situações.

Esse resultado mostrou que, se existem ganhos para as áreas emancipadas e, em grande parte das vezes, para os municípios-mãe, mesmo havendo perda para o conjunto dos municípios, seria de se esperar um maior número de emancipações. As condições para isso existiam e haveria resultados, em termos de recursos, tanto individuais como coletivos para os grupos locais. Se, mesmo assim, nem todas as áreas potencialmente aptas buscaram emancipar-se, houve “[...] uma certa indicação de que o FPM não constitui necessariamente um estímulo suficiente para ocasionar os desmembramentos.” (Caldas, 2002:77).

Já Motta Junior (2002) ressalta trabalhos que procuram explicar a criação de municípios como reflexo da *descentralização descoordenada* ocorrida no Brasil foi a criação de pequenos municípios, o que ampliou o desequilíbrio fiscal e tributário. A descentralização política teria produzido um arranjo federativo que, por sua vez, impulsionou a criação de municípios. Em consequência, os novos municípios também acarretaram problemas na outra vertente descentralizadora, a de recursos. Assim, embora afirme que a criação de municípios precisa ser discutida no âmbito do pacto federativo, salienta “O fato, porém, é que criar municípios pequenos e pobres tem causado uma série de desequilíbrios fiscais.” (Motta Junior, 2002:55).

Alerta, no entanto, que a análise apenas pelo foco fiscalista reduz a visão do processo. Para ele, os críticos da emancipação municipal não consideram o tamanho e a diversidade regional brasileira, interpretando o território como homogêneo, o que levaria à necessidade de evitar a criação dessas unidades, uma visão cômoda, pois “[...] desoneraria o compromisso dos governos de formularem políticas de articulação e de desenvolvimento dos municípios carentes.” (2002:111). Por outro lado, a respeito daqueles que defendem a emancipação, sob o argumento de propiciar melhor desenvolvimento e democratização do Estado, diz que “[...] parecem não levar em conta a nossa cultura cívica e as fragilidades de nossas instituições políticas, somente a emancipação não basta para que haja a realização dos ideais democráticos.” (2002:111).

Propõe compreender a emancipação municipal estudando a criação do Município de Itaoca, desmembrado de Apiaí, no interior de São Paulo, em 1991. Do ponto de vista metodológico, procura verificar quase são os atores envolvidos na emancipação e o papel de cada um no processo. Constatou que a emancipação foi uma ideia externa à localidade, pois os políticos de Itaoca souberam dessa possibilidade pela visita de um deputado ao local. A análise de quem fez o quê e dos trâmites legais de todas as etapas do processo de emancipação permitiu construir uma hierarquia em relação aos interessados. Concluiu que, embora a criação do município só tenha sido possível pela articulação dos atores locais, regionais e estaduais, houve preponderância de um deles: “[...] todas as evidências nos levam a crer que a criação de Itaoca deu-se graças aos interesses de parlamentares do PMDB e seus aliados” (Motta Junior, 2002:106).

Para esse autor, a emancipação desse pequeno distrito, que guarda características comuns com outras centenas de áreas emancipadas, serviria como um caso emblemático do processo que ocorreu em todo o território brasileiro de forma desordenada, o que teria causado mais prejuízos do que benefícios, do ponto de vista dos custos para o país.

Tomio (2002) faz uma ampla revisão bibliográfica, destacando, analisando e criticando os estudos sobre a criação de municípios existentes no Brasil.

Após fazer as críticas, afirma que sua pesquisa não procura os efeitos da emancipação, mas a identificação e descrição “[...] dos mecanismos que determinaram a dinâmica geral e a variação estadual no processo de emancipação municipal posterior à Constituição de 1988.” (2002:03). Para isso identifica os atores e analisa suas estratégias nos processos decisórios, associando-as aos mecanismos institucionais existentes, e mostra como esse conjunto se relaciona com a criação de municípios. Como resultado, evidencia que a nova institucionalidade democrática brasileira criou condições favoráveis às decisões políticas que apoiavam a criação de novos municípios. O contexto institucional consolidou fatores como estímulos fiscais, descentralização política da regulamentação, “[...] a centralização do processo decisório no parlamento estadual e o caráter popular da lei de criação de município, que restringiu a capacidade de controle do executivo estadual sobre o processo decisório” (Tomio, 2002:226).

Tais fatores, no entanto, explicariam o processo geral, mas não porque houve variação do fenômeno entre os estados brasileiros. Para compreender isso, o autor faz um estudo utilizando os estados federados como unidades de comparação. Como variáveis explicativas, identifica os mecanismos institucionais estaduais, suas alterações à medida que ocorria o fenômeno, os estímulos dos atores políticos envolvidos no processo e como se estruturou a interação entre o Executivo e o Legislativo dos estados. Pela comparação dessas variáveis foi possível ver como se configuraram as decisões políticas estaduais, dando especificidade a cada unidade federada.

O trabalho de Siqueira (2003) argumenta que o processo de criação de municípios envolve três dimensões: a demográfica, a econômica e a político-institucional. Sua pesquisa procura diferenciar o processo recente de criação de municípios daquele ocorrido historicamente. Segundo a autora, à medida que o território brasileiro ia sendo progressivamente ocupado, estabelecia-se sobre ele uma dinâmica populacional e econômica que levava à criação de municípios. Mostra, entretanto, que no período recente há uma mudança dessa lógica, pois os novos municípios não seguem mais o padrão de ocupação, mas surgem em regiões

já consolidadas e nas áreas de menor dinâmica econômica e populacional. Isso demonstraria, para ela, que a dimensão institucional do fenômeno é mais relevante atualmente.

Banfanti e Guimarães (2004) enfocam a criação de municípios dentro do contexto da expansão territorial, especificamente do Estado do Mato Grosso. Para isso resgatam as fases de ocupação do território mato-grossense, desde a descoberta do ouro e a fundação de Cuiabá até as políticas de integração nacional do século 20, a exemplo da Marcha para o Oeste e suas influências na criação de infraestruturas e expansão da ocupação do território daquele estado. A expansão da ocupação, com a consequente criação de infraestrutura e povoamento do território, teria originado, a partir da década de 70, muitos novos municípios, que surgem, segundo os autores,

Como desdobramentos do processo de expansão [...]. Entre 1980 e 1996 ocorreu um intenso processo de desmembramentos 76 novos municípios foram criados. Em 1980 Mato Grosso possuía apenas 55 municípios, em 1996 120 municípios e 1997 126 municípios e, em 2003 139 municípios (Banfanti e Guimarrães, 2004:03).

A explicação, portanto, para a emancipação municipal estaria associada aos processos de expansão da ocupação e uso do território. Esse estudo é corroborado por Rivera e Motta Pinto (2004), que, ao pesquisar sobre a formação territorial do Mato Grosso, procuram mostrar que a atual configuração do Estado está associada a três dinâmicas: o processo histórico de expansão/ocupação, o processo de fixação populacional e o processo de fragmentação territorial. Esses três processos, relacionados, permitiriam entender como se construiu o espaço mato-grossense.

A pesquisa de Alves objetivou conhecer o contexto institucional que permitiu a criação de municípios no Estado do Paraná, entre 1988 e 1996, tendo como referência teórico-metodológica o trabalho desenvolvido por Tomio (2002), cujo pressuposto é que as instituições, ao estabelecerem regras, procedimentos e normas, tendem a limitar o comportamento dos atores, alterando os resultados de processos, mas “[...] consideramos que, quanto

mais favorável for a inclinação dos atores em prol das emancipações municipais, nesse ambiente institucional favorável, maior será a frequência do surgimento de novos municípios.” (Alves, 2006:16).

3. As consequências das emancipações

Para Gomes e Mac Dowell (2000), a descentralização política em favor dos municípios gerou um sistema denominado por eles de *federalismo municipal*, que é a distribuição de poder, prerrogativas e recursos da União em favor dos municípios, trazendo, como consequência, a intensa proliferação dos pequenos e micromunicípios.

Na verdade, como pode ser estimada a partir de dados publicados pelo IBGE, de 1940 a 1997, a proporção de municípios com até 20 mil habitantes existentes no Brasil saltou de 54,5% para 74,8%. O crescimento foi ainda mais espetacular na classe dos micromunicípios, considerados isoladamente: seu número passou de 2% para 25,6% do total de municípios brasileiros. Fica, portanto, evidente que criar municípios tem significado, no Brasil, antes de tudo, multiplicar o número de pequenos municípios e, ainda mais, dos micromunicípios (Gomes; Mac Dowell, 2000:10).

Essas características da malha municipal brasileira fizeram com que os autores criticassem o processo emancipatório e os argumentos de seus defensores, qualificados como “[...] defesa ingênua do federalismo municipal” (Gomes; Mac Dowell, 2000:25). Ainda, pautados na tese de que os pequenos municípios só sobrevivem por repasses oriundos da União, argumentam que a emancipação beneficia uma pequena parte da população em detrimento da maioria, além de aumentar os gastos administrativos governamentais.

Demonstram, também, que os pequenos municípios têm maior receita por habitante que todos os demais, gastam maior parcela da receita

com o Legislativo do que os estados, a União e os maiores municípios. Assim, a emancipação induziria a transferência de renda, dos grandes para os pequenos municípios, e dos setores produtivos para os improdutivos. Isso, para eles, diminui, no conjunto, os investimentos econômicos e sociais e compromete o próprio processo de desenvolvimento. Dessa forma, segundo os autores, as regiões mais produtoras e os municípios mais populosos são prejudicados, pois transferem parte de sua renda para outros locais.

Fleury (2003:61) buscou relacionar emancipações e desenvolvimento econômico-social dos municípios mineiros criados a partir do ano de 1995. Para isso selecionou os indicadores de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) dos cinco piores e dos cinco melhores municípios novos, comparando-os com o conjunto dos municípios mineiros e com a média do IDHM brasileira. Da comparação do IDHM, o autor conclui que:

- O maior crescimento do indicador foi no grupo dos municípios emancipados, quando comparado com o Brasil e com Minas Gerais;
- No grupo dos municípios emancipados, o maior crescimento foi justamente naqueles municípios considerados os cinco piores. O menor crescimento foi naqueles considerados os cinco melhores. Essa diferença no avanço do IDHM, segundo o autor, deve-se ao fato que, quanto pior a posição inicial do índice, mais rápido é o resultado do incremento. Já, quanto maior a posição inicial do índice, mais lento é seu crescimento, pela dificuldade de agregação de melhorias a situações já mais favoráveis.

Pinto (2003) estuda o caso do município recém emancipado de Córrego Fundo (MG), com o objetivo de "[...] conhecer sua realidade e analisar a viabilidade econômica, política e social de sua emancipação político-administrativa, no que diz respeito à satisfação das necessidades básicas de sua população: saúde, educação, infraestrutura urbana" (Pinto, 2003:05). Procura, através de entrevistas com a população e com autoridades municipais, informações referentes às condições da localidade antes e após a emancipação. As entrevistas com a população, embora com o

universo de amostragem bastante reduzido, mostraram que houve percepção positiva em relação a melhorias nos serviços sociais, embora, parte dos entrevistados citou que não teve todos os anseios realizados.

O estudo de caso conclui que, do ponto de vista local, a emancipação é um processo viável, especialmente pelo acesso a serviços básicos e criação de uma nova dinâmica econômica. Há também maior participação política da população, que passa a ter mais interesse, pois a eleição é realizada com pessoas da localidade. Essas constatações levaram o autor a refletir sobre o município e sua função política. Para ele, a base do processo de criação de municípios está na democracia e na legitimidade dos movimentos populares, que demandam por melhores serviços públicos e inserção política na sociedade.

Fávero (2004) objetivou avaliar se a emancipação de municípios é benéfica ou não para o desenvolvimento econômico e social das populações. Para tanto estudou um grupo de nove municípios recém-emancipados, na região administrativa de Campinas – Estado de São Paulo. Do ponto de vista metodológico, comparou o IDHM, o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) e dados financeiros existentes antes da criação dos municípios com aqueles existentes após uma década da emancipação.

Primeiramente, as áreas emancipadas foram comparadas com a média (dos indicadores) do Brasil. Em seguida, a área emancipada foi comparada com o Estado de São Paulo. Depois, a área emancipada foi comparada com o Município de Campinas (sede regional). Por último, comparou os dados da área emancipada com os dados do município-mãe. Da análise comparativa, o autor afirma que

[...] podemos assegurar de fato que os municípios que deram origem a outros não perderam a capacidade de investimento e consequentemente crescimento e desenvolvimento, e os municípios originados a partir de suas emancipações apresentaram evolução muito significativa em seus indicadores de crescimento em todos os parâmetros analisados (Fávero, 2004:217).

O resultado da pesquisa mostrou que a criação de municípios é, portanto, benéfica às localidades. Conclusão semelhante foi encontrada por Scussel (1996), que, ao estudar a oferta de serviços em 12 municípios emancipados no Rio Grande do Sul no ano de 1992, mostrou que houve uma variação positiva nos núcleos urbanos transformados em cidades. Para ela,

Não se espere, pois, que o advento dessas melhorias – novas escolas, postos de saúde mais próximos, ruas sem poeira, água encanada – possa ser desprezado por essas populações, sob o argumento de que se constituem paliativos, e que aspectos estruturais nas relações que regem a sociedade da qual fazem parte seguem tão imutáveis e perversas quantos antes (1996: 185).

Bezerra (2006) diz que na Paraíba muitos municípios foram criados usando o discurso que as municipalidades constituiriam espaços onde a relação entre autoridades e cidadãos é mais próxima e a participação na vida pública pode ser mais efetiva. A emancipação representaria, assim, uma oportunidade de aprimorar a própria democracia. Entretanto, é importante situar o discurso referido pela autora como *discurso oficial*, pois, embora esse tipo de argumentação tenha sido encontrado em autoridades de todos os níveis e nos diferentes poderes, ele nunca foi consenso, não sendo, portanto, um discurso oficial, especialmente no que se refere ao Poder Central. Esse era um discurso dos atores favoráveis à criação de municípios. A relação entre democracia e descentralização também é questionada por Bezerra:

Apontamos, pois, o fato de que esse arranjo está relacionado ao fenômeno emancipacionista aqui verificado, através da criação de territórios, onde, em tese, a democracia brasileira pode vir a ser especializada, através de um envolvimento da população local com o poder público, a partir de canais de participação, como os conselhos municipais. Assim, passamos à seção seguinte, na qual perguntamos: as políticas descentralizadoras são vetores de democratização? (2006:49).

Empiricamente, fez um estudo de caso de dois municípios novos - Capim e Sobrado. A realidade material do município, descrita pela autora como bastante acanhada, pela ausência de estruturas públicas e privadas, havia sido questionada: “[...] Como conceber a criação de um município sob uma realidade material tão acanhada, tão precária?” (Bezerra, 2006:109). Analisando a paisagem urbana após 8 anos de criação, ela diz que:

[...] verificamos, nos últimos anos, um ritmo mais ‘acelerado’ de mudanças, expresso em novas construções residenciais; no crescimento, ainda que limitado, do comércio local; na reforma de escolas; no ajardinamento de praças e canteiros; na ampliação dos serviços de eletrificação; na abertura de novas ruas. Em Capim, a Prefeitura está instalada em uma nova sede; em Sobrado, foi inaugurada a nova sede da Câmara de Vereadores. [...] Também nesse município, o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) ganhou novas instalações [...] Esse órgão, segundo a funcionária responsável, atende cerca de 80 crianças, com atividades de acompanhamento extra-classe, realizadas no horário oposto ao turno escolar (2006:111-112).

Ao pesquisar a aplicação dos recursos municipais, a autora constatou que as políticas sociais, especialmente saúde e educação, ocupam o primeiro lugar nos investimentos municipais. Depois aparecem as políticas de gestão municipal (salários, câmara, administração) e, em terceiro, políticas como incentivo à agricultura, habitação e urbanismo. Assim conclui:

Sabemos, portanto, que a criação de territórios municipais está impregnada por uma lógica de produção de novos espaços de poder, através de uma máquina burocrática que envolve a criação de novas prefeituras e câmaras municipais. Entretanto, para além desta denúncia, não devemos deixar de assinalar que a vida nas localidades distritais encerra necessidades que a emancipação veio a minimizar, minorando as desigualdades sócio-espaciais. Falamos das políticas de investimentos em serviços

sociais e infra-estruturais, como a abertura de escolas ou a extensão de programas de eletrificação e de pavimentação, na zona urbana e na zona rural (Bezerra, 2006:156).

Para Wanderley, há uma lacuna nos estudos sobre emancipações municipais, pois “[...] até o presente momento, nenhum esforço sistemático foi feito no cálculo dos benefícios sociais e líquidos que tais emancipações permitiram, seja nos municípios recém-criados, seja nos remanescentes.” (2007, p. 1). Desse modo, o autor propõe-se, utilizando métodos estatísticos matemáticos, a verificar se as emancipações, no Estado de Minas Gerais, geraram resultados positivos (ou negativos), o que permitiria inferir se a restrição às emancipações, em vigor, é benéfica para a população.

Do *Atlas de desenvolvimento humano*, publicado pela Fundação João Pinheiro (MG) e pelo IPEA – Instituto de Planejamento e Economia Aplicada, o autor extraiu dados municipais que possibilitaram identificar séries comparáveis geograficamente, entre os anos de 1991 e 2000, sobre:

- Os anos médios de estudo da população;
- A taxa de analfabetismo existente;
- A proporção de crianças de cinco e seis anos na escola;
- A proporção de adolescentes com filhos;
- A taxa de indigência dos municípios.

Esses dados, dos novos municípios e dos municípios de origem foram comparados entre si e com o total de municípios mineiros. O resultado da comparação mostrou que:

- A variável anos médios de estudo da população identificou uma taxa de crescimento 9% maior nos municípios novos que nos demais municípios. Nos municípios de origem essa taxa cresceu 2,7% menos que nos demais;
- A taxa de analfabetismo apresentou uma queda de 1,7% maior nos novos municípios que nos demais;
- Os novos municípios apresentaram proporção de 2,8% maior de crianças de cinco e seis anos frequentando a escola;
- Os novos municípios apresentaram proporção de 1,3% maior no total de

adolescentes, de 15 a 16 anos, com filhos;

- Os novos municípios apresentaram uma taxa da população indigente de 9% acima dos demais municípios.

Os três primeiros resultados o autor apresentou como aspectos positivos relacionados à emancipação, enquanto os dois últimos foram apresentados como aspectos negativos. No aspecto geral, as variáveis demonstraram “[...] resultado bastante robusto de melhoria das condições sociais locais nos municípios emancipados. Ao mesmo tempo, observa-se que os municípios de origem não sofrem nenhum efeito estatisticamente significativo”. (Wanderley, 2007:07).

4. Considerações finais: análise prospectiva sobre a criação de municípios

As causas apontadas pelos autores como causa da criação de municípios foram listadas e agrupadas segundo sua semelhança. Isso resultou numa listagem de motivações que levam à emancipação:

- A ausência de serviços públicos nos distritos aparece como motivação em duas pesquisas;
- A extensão territorial do município de origem aparece como motivação em duas pesquisas;
- O desenvolvimento ou a forte atividade econômica local aparece como motivação em quatro pesquisas;
- O acesso ao FPM e seus benefícios políticos, e o controle de recursos e poder aparece como motivação em duas pesquisas;
- A perspectiva de não aumento da carga tributária local aparece como motivação em uma pesquisa;
- A situação econômica negativa ou de pobreza local aparece como motivação em quatro pesquisas;
- A formação de áreas de influência política, ou obtenção de representatividade política aparece como motivação em quatro pesquisas;
- A estratégia de redistribuição de

renda e o fortalecimento de políticas descentralizadoras aparecem como motivação em duas pesquisas;

- A estratégia de desenvolvimento local aparece como motivação em duas pesquisas;
- Fatores ligados à demografia aparecem como motivação em quatro pesquisas;
- A presença de infraestruturas - sistemas de circulação - aparece como motivação em uma pesquisa;
- A manipulação do território por elites ou atores hegemônicos aparece como motivação em duas pesquisas;
- O resultado da interação e do interesse de atores e instituições políticas aparece como motivação em duas pesquisas;
- A criação de municípios como dinâmica de fronteira de expansão aparece como motivação em duas pesquisas.

Como se nota, a criação de municípios é explicada por fatores que vão desde a extensão territorial - um atributo puramente físico-territorial - até fatores como a descentralização, ou seja, questões políticas que resultam de certa compreensão da organização do próprio Estado.

Outros extremos também são observados: ora os municípios se emancipam porque apresentam elevado desenvolvimento econômico, ora se emancipam porque não apresentam desenvolvimento econômico ou são lugares pobres.

A emancipação aparece também como resultado da política dos estados federados, como resultado da manipulação do território por forças hegemônicas e ainda como resultado dos interesses políticos locais.

Em muitos casos, a emancipação ocorre porque há crescimento da população e ora os municípios se emancipam porque são localidades pequenas. Há, igualmente, as motivações de ordem financeira, relacionadas sobretudo ao repasse do FPM, como também há motivações que denotam a ausência dos serviços básicos prestados pelo Estado.

As consequências constatadas por cada autor foram listadas e agrupadas segundo sua semelhança. Isso resultou na seguinte listagem de consequências das emancipações:

- O desvio de recursos do setor produtivo para manutenção de novas máquinas de governo, com redução orçamentária ao conjunto dos municípios aparece como consequência em uma pesquisa;
- Melhorias significativas nos índices sociais dos municípios novos;
- A aproximação das autoridades ao cotidiano social local com ampliação/menor incentivo à participação política;
- Que há uma correspondência entre os discursos políticos pela emancipação e os resultados;
- A criação do sentimento de territorialidade na população local.

Como se nota, as consequências da criação de municípios apontam para duas direções. Por um lado, a criação de novas máquinas públicas e os recursos necessários para mantê-la são tidos como um aspecto negativo do fenômeno, pois no conjunto todos perdem. Por outro lado, com maior ou menor intensidade, todas as pesquisas que se debruçaram sobre os efeitos locais, ou seja, nos lugares que sofreram processos de emancipações, constataram que tais efeitos são positivos, sob diversos aspectos.

Desse modo se configura uma situação paradoxal. Do ponto de vista coletivo, parece ser prejudicial, mas, do ponto de vista particular, parece ser bastante benéfico. Contata-se também que os locais emancipados tendem a suprir deficiências de duas ordens. Primeiro, a aplicação dos recursos públicos resulta numa reestruturação da vida local, em termos de acesso a direitos fundamentais, como saúde e educação. Segundo, é fato que o território proporciona ao local, e não fora dele, a existência da comunidade política, criando melhores condições de participação e articulação com outros grupos/esferas políticas. Nesse aspecto, a consequência da criação de municípios é, portanto, dar sentido à própria razão da existência do território, ou seja, a definição de um espaço sobre o qual se assenta e se organiza uma comunidade política que usa esse espaço como instrumento de particularização diante do conjunto, possibilitando a ela construir as relações que podem permitir melhores possibilidades de existência.

O Brasil tem um modelo federativo baseado em

três níveis de governo e, embora o terceiro nível, o município, tenha passado por inúmeras alterações da sua função, permaneceu historicamente uma rígida organização política, que impõe os municípios como única forma de governo local, independentemente das características sociais, populacionais ou econômicas. Para Caldas, “[...] talvez fosse o momento de um esforço maior para qualificar e caracterizar este ente genérico chamado município” (2002: 91).

A questão é paradoxal: de um lado, a diversidade territorial imensa do país e, de outro, uma organização política baseada num único modelo local de governo, de modo que autonomia local torna-se sinônimo de emancipação. A criação de municípios, expressão da dinâmica do território, ocorre, simultaneamente, em lugares com características territoriais distintas e intensidade variada, e a estrutura do pacto federativo, dessa forma, seria a conexão do fenômeno emancipatório, já que a busca pela autonomia significaria emancipação.

Embora se concorde que a estrutura da Federação precise ser repensada, a criação de municípios no Brasil é um fenômeno que precede a própria Federação. Assim, não se pode estabelecer uma relação direta entre o ordenamento jurídico e as emancipações, mas admite-se que a forma estrutural da Federação pode ser um condicionante para a criação de municípios. A criação de unidades políticas, independentemente da escala de compartimentação, é um fenômeno inerente à história social. As partições são um elemento central do estabelecimento da vida comunitária, que requer a divisão territorial como forma de organização política, pois desse modo é possível estruturar e organizar as relações internas dos grupos, ao mesmo tempo que se permite o reconhecimento, pelo outro, da existência política dessa comunidade. Desse modo, tanto do ponto de vista interno como externo, o território expressa a possibilidade da organização política, o que proporciona certo nível de autonomia ao grupo e a inserção no sistema de relações interestatais. O espaço é dividido porque o reconhecimento de uma comunidade política decorre do reconhecimento da jurisdição dessa comunidade sobre uma porção do espaço e isso estabelece uma identidade política diante do conjunto.

Existem atualmente no Brasil, aproximadamente 4.500 distritos com suas respectivas vilas, além das localidades não reconhecidas como distritos. Conclui-se assim que, para além de causas e consequências da criação de municípios, qualquer discussão futura sobre emancipação terá que se amparar na análise e na discussão sobre o papel dessas localidades e dos pequenos municípios dentro da Federação brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, A. C. (2006). *O contexto institucional e a relação entre Executivo e Legislativo na criação de municípios no Paraná, 1988-1996*. Dissertação de Mestrado, Departamento de Sociologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil.
- AYRES, É. O. J. (2001). *Processo e política atual de desmembramento municipal no Maranhão*. Tese de Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- BANFANTI, G.; GUIMARÃES, R. V. (2004). O processo de criação de novos municípios no Mato Grosso. *Anais do II Encontro de Geografia do Mato Grosso*. Universidade Federal do Mato Grosso, Cuiabá, Mato Grosso, Brasil.
- BEZERRA, J. da S. (2006). *O território como um trunfo: um estudo sobre a criação de municípios na Paraíba (anos 90)*. Dissertação de Mestrado em Geografia, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Paraíba, Brasil.
- BREMAEKER, F. E. J. (1992). Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções. *Série Estudos Especiais*, nº 04, IBAM, Rio de Janeiro.
- CALDAS, E. L. (2002). *O processo de criação de municípios no Estado de São Paulo entre 1991 e 1996: uma abordagem institucionalista*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
- CATAIA, M. A. (2001) *Território nacional e fronteiras internas: a fragmentação do território brasileiro*. Tese de Doutorado em Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- CIGOLINI, A. A. (1999). *A fragmentação do território em unidades político-administrativas: análise da criação de municípios no Estado do Paraná*. Dissertação de Mestrado em Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil.
- FAVERO, E. (2004). *Desmembramento territorial: o processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais*. Tese de Doutorado em Engenharia Urbana, Departamento de Engenharia de Construção Civil, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. (2000). Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. *Texto para discussão*, nº 706, IPEA, Brasília.
- LIMA, M. H. P. (2000). *O processo de emancipação municipal no Estado do Espírito Santo*. Dissertação de Mestrado em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.
- MELLO, D. L. de (1992). A multiplicação de municípios no Brasil. *Revista de Administração Municipal*, vol. 39, nº 203, IBAM, Rio de Janeiro. pp. 23-28.
- MOTTA JUNIOR, V. da. (2002). *A criação de pequenos municípios como um fenômeno da descentralização política: o caso de Itaoca-SP*. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, Centro de Educação e Ciências Humanas. Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, Brasil.
- NORONHA, R. (1997). *Emancipação municipal: implicações espaciais da divisão político-administrativa do território fluminense*. Dissertação de Mestrado em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Brasil.
- PINTO, G. J. (2003). *Do sonho à realidade: Córrego Fundo-MG: fragmentação territorial e criação de municípios de pequeno porte*. Dissertação de Mestrado em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais, Brasil.
- RIVERA, M. S. P.; MOTTA PINTO, G. F. P. (2004). Mato Grosso: conformação territorial. *Anais do II Encontro de Geografia do Mato Grosso*. Universidade Federal do Mato Grosso, Cuiabá.
- SHIKIDA, C. D. (1998). *A economia política da emancipação de municípios em Minas Gerais*. Brasília: ESAF.
- SIQUEIRA, C. G. (2003). *Emancipação municipal pós Constituição de 1988: um estudo sobre o processo de criação dos novos municípios paulistas*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasil.
- TOMIO, R. de L. C. (2002). *Instituições, processo decisório e relações Executivo-Legislativo nos Estados: estudo comparativo sobre o processo de criação de municípios após a Constituição de 1988*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasil.
- WANDERLEY, C. B. (2007) *Emancipações municipais em Minas Gerais: estimativas e seus impactos sociais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

AUTOR**Sidneia Reis
Cardoso***scardoso45@
gmail.com

*Tecnologista de
Informações Geográficas
e Estatísticas do IBGE
e doutoranda pelo
programa de Políticas
Públicas e Formação
Humana da Universidade
do Estado do Rio de
Janeiro (UERJ, Brasil)

Especificidades e controvérsias do Sistema Estatístico Brasileiro

Singularidades y controversias del sistema estadístico brasileño

*Specificities and controversies of the Brazilian statistical system***RESUMO**

Desde o início da formação do sistema estatístico brasileiro, a produção e a disseminação das estatísticas oficiais sempre estiveram ligadas às necessidades de conhecimento do Estado sobre os seus recursos. Mas, com o desenvolvimento da sociedade, as estatísticas oficiais passam a ter outra finalidade. Com o crescente volume de demanda de informações, chega-se ao estágio atual em que o sistema tem que prover dados não só para o governo, mas para a sociedade como um todo. Esse provimento de dados tem que ser de forma confiável, imparcial e de utilidade prática para a sociedade. Essa passa a ser a nova finalidade social do sistema estatístico. No momento atual, em que a sociedade brasileira vive em um Estado democrático de direito, este trabalho tem por objetivo analisar alguns gargalos que constituem entraves ao cumprimento da finalidade social do sistema estatístico. Esses gargalos estão inseridos justamente na teia de relações entre usuários, produtores e Estado. O trabalho busca refletir, então, sobre os principais problemas que afetam o relacionamento dos produtores com os usuários; a integração e coordenação do sistema; e, ainda, sobre as principais controvérsias existentes em relação aos aspectos orgânicos da estrutura institucional do sistema estatístico nacional.

RESUMEN

Desde el inicio de la formación del sistema estadístico brasileño, la producción y difusión de las estadísticas oficiales siempre han estado conectadas con las necesidades de conocimiento del Estado sobre sus recursos. Pero con el desarrollo de la sociedad, las estadísticas tienen otro propósito. Con el creciente volumen de la demanda de información, se llega a la fase actual en que el sistema tiene que proporcionar datos no sólo para el gobierno sino para la sociedad en su conjunto. Y esta disposición de datos tiene que ser de forma confiable, imparcial y de utilidad práctica para la sociedad. Este se convierte en el nuevo propósito social del sistema estadístico. Actualmente cuando la sociedad brasileña vive en un Estado democrático de derecho, este trabajo tiene como objetivo analizar algunos cuellos de botella que obstaculizan el cumplimiento de la finalidad social del sistema. Estos cuellos de botella están insertados en la red de relaciones entre usuarios, productores y Estado. El trabajo busca reflexionar, entonces, sobre los principales problemas que afectan a la relación de los productores con los usuarios; la integración del sistema y la coordinación; y también sobre las principales controversias con respecto a la estructura institucional del sistema estadístico.

ABSTRACT

Since the beginning of the formation of the Brazilian statistical system, the production and dissemination of official statistics have always been linked to what the State needs to know about its resources. But with the development of society, official statistics now have another purpose. With the increasing volume of information demand, we have arrived at the current stage in which the system has to provide data not only for the government but for society as a whole. And this data provision has to be reliable, impartial and of practical value to society. This has become the new social purpose of the statistical system. At present, with Brazilian society living in a democratic state under rule of law, this work aims to analyze

some of the bottlenecks which obstruct the fulfillment of the social purpose of the statistical system. These bottlenecks form part of the web of relationships between users, producers and State. The present work thus aims to consider the main problems affecting the relationship between producers and users; the system's integration and coordination; and also the major controversies regarding the organic aspects of the institutional structure of the national statistical system.

1. Introdução

Como na maioria dos países, desde a sua origem, a organização da produção e a disseminação das estatísticas brasileiras sempre estiveram ligadas às necessidades de conhecimento do Estado sobre os seus recursos. Tem sido assim desde o início da formação do sistema estatístico, no período imperial, até os dias atuais, em que se tem um sistema robusto, em que a produção estatística deve prover dados não somente para o governo, mas para a sociedade como um todo.

No contexto atual, em que a sociedade brasileira vive sob a tutela da Constituição Cidadã de 1988, que “instituiu a descentralização e a participação como eixos centrais do processo de gestão democrática das políticas públicas” (Rocha, 2009), e em que internacionalmente se discute a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, cabe analisar alguns gargalos apresentados pelo sistema estatístico nacional. Esses gargalos constituem entraves ao cumprimento de sua finalidade social, que é a de prover estatísticas públicas confiáveis, imparciais e de utilidade prática para a sociedade. Trabalhando com a definição de sistema estatístico dada por Chenais (2008):

This paper defines the statistical system as a system made up of public sector units whose main activity consists of producing statistical data, coordinating production activities, disseminating information or providing specialised training for statistical professions. The interrelation of this system with suppliers of individual data, users, funding sources or with governing bodies and their partners is also taken into account (Chenais, 2008:8).

E entendendo que é nessa inter-relação do sistema com os produtores, informantes, usuários e governo que se encontram os principais entraves ao desempenho de um sistema estatístico compatível com o processo de desenvolvimento da sociedade democrática, o objetivo desse artigo é refletir sobre essas questões, usando como postos-chave os seguintes temas: necessidades, prioridades e satisfação dos usuários; coordenação estatística; e estrutura jurídica e institucional.

PALAVRAS-CHAVE

Sistema estatístico nacional; estatísticas públicas; informação e cidadania

PALABRAS CLAVE

sistema estadístico nacional; estadísticas oficiales; información y ciudadanía

KEYWORDS

national statistical system; official statistics; information and citizenship

Recibido:
10.10.2016

Aceptado:
24.01.2017

2. Necessidades, prioridades e satisfação dos usuários

Silva (2005) identifica a existência de dois grandes grupos em relação ao perfil de usuários do sistema brasileiro de estatísticas públicas:

Dentre os usuários, é possível definir dois grupos a partir da forma dominante de acesso às informações: o dos usuários que trabalham em grandes instituições de pesquisa públicas ou privadas que têm necessidade de acesso rápido e utilizam grande volume de dados como base para a sua produção científica e empresarial, e o daqueles que utilizam informações estatísticas de forma eventual para a solução de problemas bem definidos (Silva, 2005:67).

Apesar de existir uma infinidade de tipos de usuários, com interesses distintos, essa divisão ajuda a analisar as práticas de disseminação e relacionamento com usuários do sistema estatístico.

O primeiro grupo definido por Silva (2005) pode ser caracterizado *grosso modo* como um grupo de especialistas e formadores de opinião, envolvidos em alguma atividade que exija o uso das estatísticas públicas: técnicos do governo, pesquisadores e consultorias econômicas, por exemplo. São usuários que conhecem o sistema estatístico e convivem com os produtores do sistema estatístico em fóruns, seminários e associações profissionais. Em termos de acesso, esse grupo prefere o uso de serviços mais especializados, como o serviço de tabulações especiais, serviço de acesso a microdados não desidentificados e acesso a microdados disponíveis na internet.

Em termos de relacionamento com os órgãos de estatística, esse grupo mantém contato direto e participa ativamente de fóruns consultivos para a construção de novos produtos estatísticos, como os recentes projetos de reformulação das pesquisas domiciliares ou das pesquisas agropecuárias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Já o segundo grupo de usuários definido por Silva (2005) é composto pelo público que busca informação para um estudo específico ou por um dado necessário para o planejamento ou para uma tomada de decisão. Em termos de acesso, prefere usar os sites dos órgãos estatísticos; quando não encontra o que procura, ou não entende os dados disponibilizados, prefere o contato via e-mail ou telefone. Seu relacionamento com as instituições é impessoal e se dá pelos canais de atendimento institucional disponibilizados pelos produtores.

Esta caracterização sobre os perfis dos usuários mostra quão desiguais são as relações com os usuários dentro do sistema estatístico, que ocorre tanto no acesso aos dados quanto na forma de contato com os produtores.

A Divisão de Estatística das Nações Unidas (UNSD) orienta as organizações estatísticas, no que diz respeito ao relacionamento com usuários, a:

- Detectar, por medio de un contacto estrecho con todos los sectores, la aparición de nuevos temas de interés que puedan necesitar de apoyo estadístico;
- Realizar un seguimiento, con los representantes de los diversos sectores, para determinar si los servicios que presta el organismo de estadísticas son adecuados (UNSD, 2004:64).

No sistema estatístico brasileiro o principal meio previsto de acompanhamento dos usuários para conhecer suas necessidades e satisfação é a Conferência Nacional de Estatística (CONFEST), que deve ser realizada periodicamente. O evento reúne o IBGE e os demais produtores de estatísticas públicas com os vários segmentos da sociedade que as utilizam. O objetivo do encontro é que os órgãos produtores apresentem aos usuários tanto o estado da arte da produção quanto suas perspectivas de avanço, e, ao mesmo tempo,

que ouçam dos usuários a avaliação sobre as deficiências, as lacunas e as novas demandas para a produção de estatísticas públicas.

A última conferência realizada foi em 2006, mas até hoje o IBGE não tornou público o relatório final do evento, documento que iniciaria o processo de estruturação e elaboração do Plano Geral de Informações Estatísticas (PGIE), programa oficial das estatísticas a serem produzidas.

De forma geral, o IBGE e os demais produtores de estatísticas públicas não possuem canais sistemáticos e regulares de consulta sobre a satisfação do usuário com os dados estatísticos produzidos, sobre a forma como são disseminados pelo sistema como um todo, ou sobre suas necessidades e prioridades na produção de novas estatísticas.

A avaliação das estatísticas públicas, que se dá na CONFEST, está restrita ao primeiro grupo de usuários especialistas e formadores de opinião identificados por Silva (2005). Para os demais usuários eventuais ou potenciais de dados estatísticos faltam meios regulares de diálogo e capacidade de articulação para expor críticas ou novas demandas aos órgãos produtores.

A ausência de uma forma regular de consulta aos usuários não especialistas impossibilita o conhecimento sobre o atendimento da demanda de dados estatísticos pela sociedade, impedindo assim a avaliação sobre a relevância das estatísticas produzidas.

Segundo Dowbor (2016):

As informações, como já dissemos existem, e em quantidades diluvianas, produzidas por instituições especializadas como IBGE, SEADE e outras, bem como por ministérios, pelo Banco Central, por governos de Estado, por administrações municipais. De forma geral, estas informações são geradas segundo uma filosofia da oferta, daquilo que a instituição considera que deveria produzir, com pouca consideração da demanda, ou seja, daquilo que a sociedade precisa saber para uma participação política informada (Dowbor, 2016:9).

O foco na oferta do sistema estatístico fica evidente quando se observa que as decisões sobre quais dados devem ser produzidos e de que forma devem ser disseminados são atravessadas por avaliações unilaterais dos órgãos produtores.

As atividades de disseminação formuladas pelos serviços e produtos, em geral e, sobretudo, governamentais, buscam, quase sempre, a “democratização da informação”. O conceito, porém, tem sido desgastado pelo uso, particularmente quando se verifica que as decisões sobre quais informações e em que formato divulgá-las são permeadas por julgamentos unilaterais. As instituições nem sempre se questionam sobre o que produzem, sobre a relação entre seus produtos e as necessidades de informação, sobre as formas de disponibilização utilizadas e, em especial, sobre seus públicos. E se o termo “democratização da informação” gradativamente desaparece dos discursos públicos e é substituído pelos de “cidadão” ou “sociedade civil”, tal fato não vem necessariamente acompanhado de uma análise quanto a seu significado efetivo (Lara e Conti, 2003:27).

A concentração de esforços na produção de dados com excelência técnica deixa de lado a busca pela identificação do usuário e sua diversidade de necessidades, fica em segundo plano também a conquista de potenciais utilizadores e a ampliação do uso das estatísticas. Essas ações são importantes para a inserção de mais cidadãos no debate democrático.

A democratização do uso das estatísticas públicas está ligada diretamente também às questões de acesso e entendimento dos dados. Os potenciais usuários geralmente são aqueles que não estão muito familiarizados com as estatísticas e se sentem inseguros no seu uso.

As tecnologias de informação e, principalmente, a internet permitem ampliar a disseminação dos dados, mas é preciso apurar em que medida os usuários conseguem acessar e se estão apreendendo as estatísticas divulgadas.

A falta de um diálogo regular com o usuário impede que as instituições produtoras de estatísticas públicas aprimorem a prática de organizar estatística para o público não especialista. A localização de um dado acaba sendo uma tarefa árdua para pessoas que não tenham ao menos alguma perícia na sua produção e uso.

Nesse ângulo, verifica-se que, de modo geral, os sites das agências estatísticas nem sempre se utilizam, de forma devida a linguagem específica da *Internet*. A organização das páginas nos sites é, na maioria das vezes, excessivamente elaborada na perspectiva do produtor da informação, exigindo do usuário esforço para compreender sua lógica ou o conhecimento prévio do universo de informações normalmente produzidas. Há problemas relacionados à linguagem, seja porque a mesma informação é apresentada com diferentes denominações e não há mecanismos de compatibilização entre as linguagens, seja porque tais denominações são excessivamente marcadas pelo jargão técnico. Não é raro verificar que os usuários encontram dificuldades para localizar informações, pois na construção do site e das páginas não se considera se ele conhece ou não as principais pesquisas da instituição ou não se questiona se eles entendem a linguagem na qual as informações são veiculadas. Se ele desconhece, resta-lhe a tarefa de peregrinar pelo site na tentativa de adivinhar os princípios de arranjo utilizados pelo proprietário ou sua forma de expressão que, invariavelmente, deixam pouco espaço à participação de quem se aventura a navegar nele (Lara e Conti, 2003:32).

A informação confiável, compreensível e bem difundida constitui um instrumento de cidadania. Faz-se necessário, portanto, que ao lado da qualidade da produção, o uso pela sociedade seja o objetivo condutor do sistema estatístico. O grande desafio, nesse caso, é disseminar as estatísticas públicas segundo as necessidades práticas dos cidadãos.

Nos tempos atuais, quando a maioria das informações recebidas diariamente são acompanhadas de medidas estatísticas e de

índices que são comparados e analisados para validar perspectivas individuais ou coletivas sobre a economia ou sobre a população, é importante que o cidadão, além de ter acesso aos dados, possua também o conhecimento de conceitos que o instrumentalize a entender e criticar os números que são divulgados.

Nesse sentido, a inclusão do ensino da estatística e da probabilidade desde as primeiras séries da educação básica, através das diretrizes dos Parâmetros Curriculares Nacionais¹, constitui um passo importante na construção da utilidade prática das estatísticas públicas e formação para o exercício da cidadania.

A compreensão e a tomada de decisões diante de questões políticas e sociais também dependem da leitura e interpretação de informações complexas, muitas vezes contraditórias, que incluem dados estatísticos e índices divulgados pelos meios de comunicação. Ou seja, para exercer a cidadania, é necessário saber calcular, medir, raciocinar, argumentar, tratar informações estatisticamente, etc. (SEF, 1997:25).

E a disponibilização do canal temático “Vamos Contar” no site do IBGE, disseminando dados estatísticos por meio de atividades e recursos para aulas desde a educação infantil até o ensino médio, produz uma sinergia que potencializa a possibilidade de formação do cidadão.

Apesar do foco do sistema estatístico estar na oferta de dados, é possível observar avanços significativos, nas últimas décadas, em relação à disseminação das informações e à busca de conhecimento e atendimento da demanda dos usuários, principalmente no que tange ao IBGE e a alguns órgãos estaduais. É o caso, por exemplo, da disponibilização na *Internet* de relatórios metodológicos e metadados (informações úteis sobre os dados), que permitem ao usuário encontrar com mais facilidade a informação e ter acesso os elementos necessários para sua compreensão. Outra prática a ser valorizada são as iniciativas do IBGE de organizar fóruns com usuários para a discussão dos projetos de Reformulação das Pesquisas Domiciliares Amostrais e de Reformulação das Pesquisas Agropecuárias.

Mas, se o objetivo é a universalização do acesso às estatísticas públicas, para que o acesso e o uso da estatística pública ocorram de maneira efetiva, de modo a permitir que ela tenha utilidade prática para toda a sociedade, é necessário que mais ações como essas sejam realizadas de forma sistematizada. É preciso pensar em estratégias de relacionamento mais adequadas à diversidade de usuários, principalmente em um país com grandes diferenças sociais e educacionais como o Brasil. E uma vez que o acesso esteja garantido, é necessário avaliar, junto aos usuários, por um lado o grau de compreensão das informações disponibilizadas; por outro, o grau de satisfação ou a dificuldade com a forma de recuperação dos dados.

3. Coordenação estatística

Do lado dos produtores das estatísticas públicas também existe uma heterogeneidade na conformação das instituições envolvidas e uma multiplicidade nos dados oferecidos.

Após a Constituição de 1988, novos preceitos constitucionais e legais, que levaram à descentralização da execução de políticas sociais, fizeram com que estados e municípios ganhassem novas competências, necessitando cada vez mais de informações sociais, econômicas e territoriais, regionalmente detalhadas, para a elaboração de políticas públicas.

Por outro lado, a expansão de políticas sociais focalizadas, de planejamento, execução e gestão mais complexas, fez com que os órgãos ministeriais envolvidos necessitassem de dados mais detalhados sobre as características da população alvo, incluindo, em muitos casos, a construção de cadastros das famílias ou pessoas beneficiárias.

Da mesma forma, outros órgãos federais responsáveis pela produção de dados estatísticos sobre o mercado de trabalho formal, educação e saúde também se desenvolveram muito desde então, ampliando consideravelmente a oferta e o acesso a esses dados.

Todos esses fenômenos implicaram na produção

de estatísticas próprias, seja por meio da compilação de registros administrativos seja pela produção de dados primários, resultando, assim, na configuração atual dos três pilares na produção estatística oficial: o IBGE, as agências estaduais e municipais de estatística e os órgãos produtores do poder executivo federal².

Essa multiplicidade de órgãos públicos envolvidos na produção de estatísticas públicas, sem clareza na divisão do trabalho e na distribuição de competências, tem favorecido, em alguns casos, a superposição na oferta de dados. Mas essa duplicidade convive, ao mesmo tempo, com a ausência de dados em vários temas e níveis de detalhamento.

A indefinição na distribuição de competências em matéria estatística entre as três esferas de governo e no interior da esfera federal dificulta um eficiente aproveitamento dos escassos recursos existentes. O conjunto de estatísticas produzidas é definido pelo setor público com pouca articulação entre os órgãos envolvidos, que recebem demandas de várias partes e tomam decisões de produção de dados que poderiam estar inseridos em investigações ou compilação de registros administrativos realizadas em outras instâncias.

As demandas recebidas pelas instituições geralmente são pontuais, manifestando interesses setoriais. Originam-se na esfera governamental para construção ou gestão de políticas públicas, organizações privadas ou do terceiro setor interessadas em temas econômicos ou sociais. Podem ser geradas, também, pela proposição dos próprios técnicos das instituições, a partir de análises sobre temas de sua especialização, ou ainda, terem origem em recomendações internacionais.

Como consequência da maneira pouco articulada como se dá esse processo de atendimento às demandas de dados, observa-se, atualmente, no Brasil, a produção e a divulgação de uma profusão de estatísticas e indicadores, por parte dos vários órgãos produtores, sem a necessária coordenação e sem uma discussão metodológica que permita verificar consistências, compatibilidades e duplicidades.

Lima (2008), ao analisar as estatísticas criminais

brasileiras, avalia muito bem essa situação:

Em síntese, a análise das estatísticas criminais brasileiras revela que dados existem e fazem parte da história do sistema de justiça criminal do país, mas que eles não se transformam, mesmo após a redemocratização, em informações e conhecimento. O aumento da quantidade de dados produzidos, advindo da modernização tecnológica do Estado, provoca, por sua vez, a opacidade do excesso de exposição e permite que discursos de transparência sejam assumidos, mas não provoquem mudanças nas regras e práticas de governo (do que adianta ter disponível milhões de registros se o usuário não-especialista não sabe o que elas significam ou traduzem?). Hoje, várias secretarias de segurança do país e outros órgãos de governo colocam à disposição, pela *internet*, estatísticas sobre crimes e criminosos e, nem por isso, podemos afirmar que conhecemos muito mais sobre os principais dilemas do tema do que alguns anos atrás (Lima, 2008:69, grifo nosso).

A análise de Lima (2008) pode ser aplicada a outros temas, como saúde, emprego e educação, por exemplo. Diante do volume e das diferentes fontes das estatísticas divulgadas, o usuário fica perdido e, ao mesmo tempo, privado da possibilidade de conhecimento.

Uma das consequências da falta de coordenação do sistema é a inexistência de definição oficial dos limites do sistema, ou seja, a identificação de todas as unidades envolvidas na produção e disseminação, e, conseqüentemente, a inexistência de um inventário completo sobre todas as estatísticas oficiais produzidas.

A crescente demanda por novas estatísticas, nos mais variados temas, em intervalos e coberturas geográficas diversas, em um país com a dimensão do Brasil, não pode ser atendida por uma instituição estatística isolada. De fato, se faz necessário a atuação de vários órgãos produtores, trabalhando em conjunto e de forma coordenada, de forma a evitar o risco de incomparabilidade dos resultados e desperdícios de recursos escassos.

A coordenação na produção das estatísticas públicas poderia evitar a “opacidade” (Lima, 2008) de algumas estatísticas públicas e facilitar o compartilhamento dos dados, tanto no momento da produção quanto do uso. Poderia evitar, também, a manipulação dos números, dado que a transparência sobre as incomparabilidades e as confluências da produção estatística existente permitiria a identificação dos limites de validação dos números apresentados nos discursos.

Coordenação nacional constitui um dos princípios fundamentais recomendados pela UNSD.

Princípio 8 Coordenação nacional

A coordenação entre os órgãos de estatística de um país é indispensável, para que se obtenha coerência e eficiência no sistema estatístico (IBGE, 2015).

Chenais (2008) aponta a integração e a coordenação como aspectos importantes na governança técnica de um sistema estatístico.

Even if every unit of the statistical system is managed as well as possible within the framework of the mission it has been set, this is not enough to assure optimal management of the overall statistical sector. Indeed, interrelation within the system and relations with the main stakeholders need to be supervised and their consistency ensured within what is termed “statistical coordination” (Chenais, 2008:23).

A realização da coordenação nacional sempre foi um desafio para o sistema estatístico brasileiro. O IBGE, que legalmente exerce essa função, tem dado alguns passos nessa direção, como a instituição da Comissão Nacional de Classificações (CONCLA), criada para monitoramento e definição das normas de utilização e padronização das classificações estatísticas. O trabalho de padronização da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), realizado juntamente com a Receita Federal do Brasil e com vários órgãos da administração pública, nas três esferas de governo, é um caso de sucesso em termos de integração e coordenação. Outros dois casos de sucesso são o trabalho em conjunto com os órgãos estaduais de estatística na produção das Contas Regionais e do cálculo

do PIB-Municipal e a instalação do Comitê de Estatísticas Sociais³. Mesmo assim, ainda há muito a ser construído, em termos de integração e coordenação das estatísticas produzidas.

Muito tem-se discutido sobre a necessidade de uma efetiva coordenação do sistema estatístico, como se vê nos estudos de Senra (1998); Senra (2005); Ferreira (2003); Lima (2008); Feijó e Valente (2005). As opiniões podem ser resumidas em duas posições: uma é a de que o IBGE assumia mais o papel de coordenador do sistema e a outra é a de criação de um órgão colegiado. Senra (1998; 2005) expressou as duas opiniões em momentos distintos. A opinião expressa em Senra (1998) foi o resultado da pesquisa de opinião realizada junto a integrantes dos quadros institucionais do IBGE e de agências estaduais e municipais de estatística, como parte integrante da sua tese de doutoramento.

Assim, a pesquisa revelou unânime valorização do IBGE como coordenador da estatística nacional, negando-se claramente a necessidade de uma agência coordenadora. A agência nacional teria visão impar do conjunto de possibilidades produtivas, teria visão impar das diretrizes necessárias às estatísticas públicas, em síntese, a coordenação só pode ser feita pelo IBGE, caso contrário não teria legitimidade. Entretanto, há quem sentencie que seria preciso promover uma reestruturação administrativa e organizacional do órgão [IBGE], para dotá-lo de mais flexibilidade e agilidade administrativa, há quem declare que seria conveniente que o órgão [IBGE] dispusesse de uma unidade burocrática para questões de coordenação, mas tomando-a na simples função de observadora do que fosse desenvolvido nas áreas temáticas, o que seria a nosso juízo muito pouco (Senra, 1998:120).

Em Senra (2005), o autor expõe a sua opinião:

A coordenação melhor ficaria num Conselho Superior de Estatística, composto de notáveis (conselho de sábios), com posição política e com visão técnica. Sua atuação poderia acontecer em diferentes competências: executiva, legislativa e judiciária. Como e em

quais limites, teria de ser objeto de debates e acordos. Enfim, constituído, lhe competiria credenciar as instituições produtoras, desde que atendessem a determinadas precondições, sob alguma doutrina estatística; e lhe caberia garantir a ocorrência dessas precondições, fazendo-as consolidar e avançar, da mesma forma que lhe caberia validar os resultados (Senra, 2005:129).

Durante o II Fórum IBGE e Órgãos Regionais de Estatística, em 1998, Luiz Henrique Proença Soares, ex-diretor da Fundação SEADE/SP, também expôs sua opinião sobre a coordenação do sistema.

Reconhece-se a necessidade de que se estabeleçam mecanismos e instâncias de coordenação do SEN, respeitadas as especificidades de cada situação regional ou local, já que a estrutura federativa do país assegura a esses entes autonomia em relação ao poder central, o que não exclui a produção de estatísticas. E lança, além da flexibilidade nos modelos e formas de intervenção, a necessidade de que o exercício de coordenação, como sugere Senra, ao mesmo tempo que dotado de poderes específicos para fazer valer sua atividade, seja construído a partir da argumentação e do convencimento das partes envolvidas no Sistema. Isso não significa o engessamento da unanimidade, mas a busca da construção de consensos. Satisfeitos esses requisitos, envolvendo a ampliação da legitimidade dos processos decisórios nas entidades produtoras, poder-se-ia passar ao capítulo das discussões acerca das tarefas específicas que caberiam a cada parte do sistema. Dito de outra forma, o problema central que se apresenta no tema proposto me parece residir muito mais nos fundamentos do exercício do poder específico – e não pequeno – que se associa às entidades produtoras de estatísticas, e que é proporcional à sua importância no Sistema, e não numa definição funcional e supostamente técnica das tarefas a serem cumpridas por essas entidades (Senra, 2009:596).

A coordenação e integração do sistema estatístico

constitui um tema que deveria ser objeto de atenção pelo Estado brasileiro. Faz-se necessário pensar uma concepção de coordenação das estatísticas públicas que tenha forma sustentável a longo prazo e que seja implementada de forma orgânica e acordada entre os vários órgãos. E essa concepção precisa estar assegurada por uma estrutura jurídico e institucional que assegure o ordenamento e a integração das instituições responsáveis pela produção da estatística oficial no país.

4. Estrutura jurídica e institucional

Senra (2012) identifica três modelos históricos no sistema estatístico brasileiro. O primeiro modelo vai de 1936 a 1966 e se desenvolve plenamente durante o Estado Novo de Vargas. Estava sustentado em três pilares: o primeiro deles é que o instituto nacional de estatística abrangeria também a geografia; o segundo era a existência de uma rede de agências municipais de estatística, com acesso aos registros administrativos locais; e o terceiro era a autonomia financeira, através de um fundo com recursos para fins estatístico (Senra, 2012).

O modelo, como dito antes, dava voz e vez às três esferas políticas, em um complexo de organismos colegiados, com força às Assembleias Gerais, às quais tinham acento os órgãos estaduais de estatística, os órgãos federais temáticos – que compunham a Junta Executiva Central – e também os órgãos temáticos associados, cujas produções estatísticas, embora fossem integrantes do programa estatístico, não eram feitas pelos órgãos federais temáticos. As Assembleias e a Junta Executiva debatiam e deliberavam regularmente, e suas decisões (resoluções) tinham caráter legislativo (Senra, 2012:3).

O segundo modelo compreende o período de 1966 a 1996 e teve como características o completo afastamento dos colegiados e a produção centralizada no IBGE. As agências estaduais de estatísticas e os órgãos federais com produção temática ficaram estagnados.

O segundo modelo ganha força com o Regime Militar, num tempo de governos militares autoritários, que intensificam o planejamento centralizado (não mais de mobilização psicológica, como no passado, mas já agora com fumos de ciência), a também querer muitas estatísticas, mormente as econômicas (Senra, 2012:4-5).

O terceiro modelo se inicia em 1996 e segue até hoje “num buscar de rumos, numa trajetória mais ou menos errática”, segundo Senra (2012:6). No modelo atual, a estrutura jurídica e institucional vigente ainda é uma herança das décadas de 1930 e 1970. Permaneceram na estrutura atual vários elementos antidemocráticos dos períodos ditatoriais. Um desses elementos é o estabelecimento do objetivo do Sistema Estatístico Nacional de:

(...) possibilitar o conhecimento da realidade física, econômica e social do País, visando especialmente ao planejamento econômico e social e à segurança nacional. (Lei n.6183, 1974, Art. 1º)

Visar à segurança nacional não pode ser objetivo de estatísticas públicas em uma sociedade democrática, pois o conceito de segurança nacional no regime ditatorial significava muito mais do que a proteção de fronteiras contra eventuais ataques externos.

Portanto, é possível concluir que o conceito de segurança nacional, formatado no interior da ESG, foi muito além de um mero conceito de defesa do território. Pretendeu-se com o conceito de segurança nacional absorver diversos significados, muitos deles originariamente afetos à política, à economia e à gestão estatal. Com isso, foi construído um conceito de grande importância para justificar a classe militar como a elite dirigente, bem como de outorgar ao Chefe do Executivo um relevante poder de expedir decretos-lei (Costa e Dirschnabel, 2011:548).

O conceito de segurança nacional foi construído de forma a justificar muitos atos discricionários e repressivos praticados pelo Estado durante a ditadura militar. Este conceito não se coaduna com a finalidade social das estatísticas públicas de

fornecer informações para o exercício da cidadania em um Estado democrático de direito.

Outro legado dos períodos anteriores é a vinculação e subordinação de todos os produtores à administração pública: o coordenador do sistema está diretamente vinculado ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), todos os órgãos no âmbito federal estão vinculados a ministérios ou secretarias e os órgãos estaduais e municipais de estatística também estão vinculados, em sua maioria, às secretarias de planejamento ou fazenda.

A forma pela qual o IBGE está organizado, como órgão administrativo subordinado a um Ministro de Estado, reflete uma concepção antiga, segundo a qual os institutos de estatística seriam apenas um braço do governo federal, destinado à coleta de dados solicitados pelos governantes para o melhor exercício de suas funções. Hoje, no entanto, sabemos que os institutos nacionais de estatística são instituições públicas, voltadas à produção de informações confiáveis e relevantes para a sociedade como um todo, sociedade da qual o governo federal é só uma parte. O governo federal, como representante legítimo da sociedade, tem a responsabilidade de garantir o funcionamento de seu instituto de estatística e de zelar pela sua qualidade técnica, isenção e independência, sem abrir mão de seu direito de solicitar ao Instituto que produza as informações de que o governo necessita, mas sem confundir esta responsabilidade e este direito com um simples poder de mando. Posso assegurar que, durante todos estes anos que estive à frente do IBGE, sua independência e autonomia técnica sempre foram respeitadas e garantidas pelos Ministros aos quais estive subordinado, mas o fato é que o IBGE ainda não dispõe dos mecanismos legais e institucionais que garantam sua independência técnica e isenção e o protejam de ingerências externas indevidas, e estes mecanismos precisam ser criados com presteza (Schwartzman, 2016a:2).

A inserção dos órgãos produtores de estatística

nas administrações públicas os deixa expostos às pressões econômicas e políticas. A confiabilidade nos resultados pode ser abalada a qualquer momento devido à possibilidade de manipulação real ou presumível.

Como apontado por Seltzer (1994), as ameaças à integridade das estatísticas podem ser de vários tipos. Uma ameaça muito comum no caso do Brasil, tendo como motivação as restrições orçamentárias, é a suspensão ou atraso na realização de pesquisas que deveriam ser produzidas com periodicidade regular. Exemplo recente desse tipo de interferência foi a suspensão da Contagem da População em 2016, pelo IBGE e MPOG. E casos mais antigos, que se tornaram emblemáticos desse tipo de ameaça, foram o adiamento do censo demográfico de 1990 para 1991, durante o governo do presidente Fernando Collor de Mello, e a não realização da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) em 1994, durante o governo do presidente Itamar Franco.

Outro tipo de ameaça teve como exemplo a desconfiança de manipulação política na divulgação da PNAD 2013, que continha erros nos resultados de desigualdade de renda, constatados por um usuário especialista e corrigidos imediatamente pelo IBGE.

E um outro tipo de ameaça, mais recente ainda, junho de 2016, em meio ao afastamento da presidenta Dilma Rousseff, foi a mudança na presidência do IBGE pelo presidente da República interino, surpreendendo toda a comunidade de usuários. A ausência de dispositivos legais que garantam sua independência técnica e ofereçam proteção a interferências externas arbitrárias deixam o órgão vulnerável a intempéries políticas e de governo.

O IBGE não pode continuar sendo uma simples repartição dentro de um ministério, precisa ter um presidente e Conselho Administrativo com mandatos definidos, e autonomia para decidir o que pesquisar e publicar, conforme as diretrizes gerais do governo, mas sem interferências. É a garantia de que o país precisa, e o instituto merece (Schwartzman, 2016b).

Nossa luta é por ELEIÇÕES DIRETAS PARA PRESIDENTE do IBGE, com a convocação de um congresso institucional que trace as metas e o orçamento do Instituto, com ampla participação da categoria, transparente e aberto às contribuições da sociedade brasileira. A única saída para a crise do IBGE é ampliar a participação democrática da categoria nos rumos da instituição (ASSIBGE, 2016).

Outro elemento importante na estrutura institucional do Sistema Estatístico Nacional (SEN) não diz respeito ao legado legislativo dos períodos ditatoriais, mas à ausência de coadunação com o princípio de participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões públicas, consagrado na Constituição de 1988.

Em virtude da diversidade de atores e interesses sociais envolvidos, ou que possam ser atingidos pelo trabalho dos vários órgãos de estatística que compõem o SEN, se faz necessário um espaço público de interlocução, debate e negociação de conflitos.

Em muitos países, como Austrália e Canadá, existem os conselhos nacionais de estatística, com participação do governo, produtores e usuários, que têm a função de assessorar os órgãos nacionais de estatística nas decisões sobre as prioridades nas atividades estatísticas e os programas anuais de trabalho, reduzindo a chance de atuação de grupos sociais com grande poder de influência nessa tomada de decisão.

Para o sistema estatístico brasileiro, Senra (2002) defende a criação de um Conselho Estratégico para a execução dessa tarefa:

Assim, para tratar do desejado e do desejável, em si mesmos, separadamente, e, sobretudo, em suas articulações, bem conviria poder-se contar com um Conselho Estratégico de Informação, como uma institucionalidade do espaço político inerente à demanda (claro, com representação democrática do triângulo da demanda). Ele seria, então, como que o guardião do pilar da pertinência (relevância e abrangência) e do pilar da

utilidade (combinação e comparação), os quais, incorporados ao programa de trabalho, guiam a oferta (quando se estará promovendo a interdependência entre as dimensões sociopolítica e técnico-científica que configuram as informações estatísticas) (Senra, 2002:79).

Feijó e Valente (2005) também defendem a criação do Conselho de Estatística:

Assim, uma questão central, que deixamos em aberto neste texto para futura reflexão, se reporta ao problema da governança do sistema, vale dizer, entre outras coisas, aos mecanismos a serem adotados para a definição da agenda de pesquisas, a garantia à qualidade e à transparência necessária às estatísticas, permitindo o pleno exercício da cidadania. Nesse aspecto, parece-nos oportuna a criação de uma Comissão ou Conselho Estatístico, composta por representantes do governo e da sociedade civil, que atuaria como uma agência reguladora. Da mesma forma, uma Lei de Responsabilidade Estatística, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, propiciaria um instrumento de controle e cobrança da sociedade aos governos, sobre os assuntos pertinentes às estatísticas públicas. Cremos que já é chegada a hora de se rediscutir a Lei Estatística atual, vigente há mais de 30 anos. (Feijó e Valente, 2005:53)

E ainda, na IV CONFEST promovida pelo IBGE em 1996, várias associações da comunidade científica⁴ produziram um documento com um conjunto de propostas para diretrizes de uma política nacional de estatísticas públicas que contribua para a construção de uma sociedade democrática. Uma das propostas do documento era a criação do Conselho Nacional de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais (CONISET).

Propõe-se o estabelecimento de uma coordenação compartilhada com as associações científicas, sociedade civil organizada e o governo, através da criação do Conselho Nacional de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais (CONISET). Este espaço está sendo proposto para que

se ampliem as possibilidades de superação de disputas tecnicistas (entre os diferentes produtores de dados) e do histórico afastamento de entidades organizadas da sociedade do processo de gestão da informação. O CONISET deve ser um fórum de caráter permanente (locus possível de disputa entre saberes e interesses, muitas vezes contraditórios, a serem negociados), no qual as questões estratégicas estarão sendo debatidas, ampliando as possibilidades de implementação de uma PNI. Deve constituir-se em um fórum privilegiado para o qual confluirão os debates dos interlocutores envolvidos, no sentido da busca de um acordo que dê respaldo político e técnico legitimador a um novo *modus faciendi* para a gestão da Informação: colegiada, participativa, democrática e compromissada com o avanço da consciência de cidadania. (SBPC, 1996:14)

Os vários elementos apontados indicam que a estrutura atual do SEN, que vem sendo mantida desde a década de 1970, apresenta um descompasso entre as necessidades atuais de informação e de participação social na definição da agenda de produção de informações. Faz-se necessária a construção de um marco legal e institucional para a regulação de todo o processo de trabalho que seja compatível com o estágio atual de desenvolvimento econômico e social do país.

A elaboração de estatísticas oficiais está a cargo dos sistemas nacionais de estatística (National Statistical Systems, NSS), que abrangem os responsáveis pela recolha, compilação e análise dos dados, bem como os respectivos utilizadores. No entanto, nos países em vias de desenvolvimento, muitos destes sistemas nacionais não têm capacidade para responder às necessidades dos utilizadores. As estatísticas de qualidade não são baratas e, em muitos países, os sistemas estatísticos são insuficientemente financiados e não produzem os resultados esperados. Se os sistemas não forem aperfeiçoados, a falta de dados estatísticos de qualidade irá prejudicar o desenvolvimento econômico e social (Paris21, 2004:3).

O diagnóstico sobre a caducidade da estrutura organizacional do SEN é compartilhado por vários estudiosos do tema [Senra (2005); Januzzi e Gracioso (2002); Feijó e Valente (2005); Médici (1990); e Carvalho, Figueirôa e Guimarães (2006)] e alguns deles apontam a necessidade do estabelecimento de uma política pública nacional para a regulação da produção e disseminação de estatísticas públicas.

Assim, a realização harmoniosa da informação estatística como bem público dependerá da existência de uma política de informação, entendida como a necessária regulação de todo o processo de trabalho, dirimindo polêmicas no âmbito de uma coordenação especializada.

Entendemos que uma política de informação deverá atuar em todo o processo de geração das informações, partindo da sua idealização, passando por sua realização e chegando à sua utilização, claro, cuidando-se atentamente de seu arquivamento, de sua documentação, de sua disseminação. Enfim, estará materializada, desdobrada, em um conjunto de leis, diretrizes, regulamentos e interpretações, emanados das autoridades competentes, orientando-se todo o processo de geração das informações (Senra, 1999:1). A gravidade de tal crise aparece em toda a sua dimensão quando se leva em conta que informar, antes de mais nada, é um ato político. Nem os meios, nem o conteúdo da informação intervêm em um vazio histórico; ao contrário representam e são, sempre, portadores de intencionalidades políticas. É nesse sentido que se afirma a essencialidade da definição de uma Política Nacional de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais que seja fruto de um processo contínuo e democrático de uma nova dinâmica decisória no tocante às informações consideradas como oficiais. (SBPC et al., 1996:3)

Mas a definição de uma política pública nacional sobre o sistema estatístico não pode ser construída de cima para baixo ou unilateralmente. A organização *Partnership in Statistics for Development in the*

21st Century – Paris21, fundada em 1999 pelas Nações Unidas, Comissão Europeia, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, adverte que é necessário tomar cuidado na definição sobre a melhor forma de desenvolvimento das estatísticas públicas de um país.

Esta tarefa pode ser facilitada mediante a concepção e execução de planos estratégicos de estatística, integrados nos processos da política nacional e abrangendo todos os setores de dados e todos os utilizadores (Paris21, 2004:3).

5. Considerações finais

É fato que o sistema estatístico brasileiro progrediu muito nas últimas décadas e, atualmente, está consolidado e possui credibilidade social quanto à produção das estatísticas por ele produzidas, possuindo lugar de destaque perante sistemas estatísticos de outros países. Mas credibilidade é difícil de conseguir e fácil de perder.

Em um Estado democrático de direito, as estatísticas públicas devem estar a serviço do público, e não do poder governamental. As instituições produtoras de estatísticas devem preservar a imagem de legitimidade pública e de instituições produtoras de bem público a serviço de toda a sociedade. A preservação da respeitabilidade, apoiada na confiabilidade dos dados produzidos, requer a construção de um marco legal e institucional, amplamente discutido com produtores e usuários. O amplo debate entre os produtores e usuários sobre a organização do sistema estatístico permitirá uma melhor visualização tanto das deficiências quanto das virtudes da estrutura atual,

NOTAS

¹ Em atendimento à Lei Federal nº 9.394 de 20/12/96, equipes subordinadas às Secretarias de Educação Fundamental e de Educação Média e Tecnológica elaboraram Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Fundamental e Médio, respectivamente, atendendo à exigência da LDBEN/96 que incumbia à União, em colaboração com os estados, Distrito Federal e municípios, a responsabilidade de estabelecer currículos e conteúdos mínimos para a Educação Básica (DA SILVA, 2016:750).

² Além da produção estatística oficial, o usuário convive ainda com uma profusão de índices e indicadores produzidos por órgãos internacionais, como o PNUD, FMI e BID, e órgãos privados nacionais, como a FGV, FIPE e CNI. Índices, por exemplo, como o IDH, produzido pelo PNUD, e os de inflação produzidos pela FGV são largamente utilizados no país e disseminados pela grande mídia.

³ O Comitê de Estatísticas Sociais, criado através da Portaria Interministerial nº 424, de 6 de dezembro de 2007, é um fórum composto pelos órgãos produtores federais de estatísticas sociais com a finalidade de construir documentação padronizada das diversas bases de dados; identificar potencialidades e lacunas das principais bases de dados sociais; e avançar em direção à análise integrada dessas diversas bases. Mais informações em <http://ces.ibge.gov.br/>.

⁴ Assinaram o documento as seguintes sociedades científicas: SBPC, ABEP, ABE, ABRASCO, ANPEC, ANPOCS, ANPEGE, ANPUR, SBC e SBEP.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSIBGE (2016) *Servidores do IBGE repudiam nomeação de empresário para dirigir o Instituto*. Recuperado de [<http://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/tag/ibge/1>]. Consultado [01-06-2016].

CARVALHO Jr. C. V.; FIGUEIRÔA, E. S. B.; GUIMARÃES, J. R. S. (2006). Informação, planejamento, cidadania e desafios contemporâneos do sistema estatístico nacional. *XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, Caxambu, MG.

CHENAIS, G. (2008). *A National Strategy for the Development of Statistics (NSDS): a proposal for the structure of the final document*. The Partnership in Statistics for Development in the 21st Century - Paris 21.

COSTA, M. M.; DIRSCHNABEL, L. (2011). A doutrina da segurança nacional: justificação do governo militar e perseguição do "inimigo". *Anais do V Congresso Brasileiro de História do Direito*, Curitiba, PR.

DA SILVA, M. A. (2011). A Presença da Estatística e da Probabilidade no Currículo Prescrito de Cursos de Licenciatura em Matemática: uma análise do possível descompasso entre as orientações curriculares para a Educação Básica e a formação inicial do professor de Matemática. *Boletim de Educação Matemática*, UNESP, Campus de Rio Claro, 24 (40). pp. 747-764.

DOWBOR, L. (2016). *Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável*. Recuperado de [<http://dowbor.org/2004/10/informacao-para-a-cidadania-e-o-desenvolvimento-sustentavel-2.html/>]. Consulta[17-04-2016].

FEIJÓ, C.; VALENTE, E. (2005). As estatísticas oficiais e o interesse público. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, 15(1). pp. 43-54.

FERREIRA, S. P. (2003). Produção e disponibilização de estatísticas: uma abordagem institucional. *São Paulo em Perspectiva*, 17, (3-4). pp.17-25.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2015) *Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais*. Recuperado de [http://www.ibge.gov.br/home/diseminacao/eventos/missao/principios_fundamentais_estatisticas.shtm]. Consultado [14-04-2015].

JANNUZI, P. M.; GRACIOSO, L. S. (2002). Produção e disseminação da informação estatística: agências estaduais no Brasil. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, 16 (3). pp. 92-103.

LARA, M. L. G.; CONTI, V. L. (2003) Disseminação da informação e usuários. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, 17 (3-4). pp. 26-34.

LEI Nº 6.183, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1974. (1974). Dispõe sobre os Sistemas Estatístico e Cartográfico Nacionais, e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6183.htm]. Consultado [02-06-2015].

LIMA, R. S. (2008). A produção da opacidade: estatísticas e segurança pública no Brasil. *Novos Estudos*, 80. pp. 65-69.

MÉDICI, A. C. (1990). Sistema estatístico, planejamento e sociedade no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Campinas, 7(2).

PARTNERSHIP IN STATISTICS FOR DEVELOPMENT IN THE 21st CENTURY. (2004). *Argumentação a favor de uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento da Estatística (NSDS)* (Quinta versão). Secretariado do Consórcio Paris21, Paris, França.

ROCHA, R. (2009) A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. *Revista Pós Ciências Sociais*, vol. 1, nº 11, São Luís, MA.

SCHWARTZMAN, S. (2016a) *Transmissão de cargo da Presidência do IBGE ao Dr. Sérgio Besserman Vianna*. Recuperado de [http://www.schwartzman.org.br/simon/saida.htm]. Consultado [24-05-2016].

SCHWARTZMAN, S. (2016b). IBGE: quase um século de história. Publicado no O Globo, 29/05/2016. Recuperado de [http://oglobo.globo.com/economia/ibge-quase-um-seculo-de-historia-19391148]. Consultado [31-05-2016].

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL – SEF (1997). *Parâmetros curriculares nacionais: matemática*. Brasília: MEC/SEF.

SELTZER, W. (1994). *Politics and statistics: independence, dependence or interaction?* New York: United Nations.

SENRA, N. C. (1998). *A coordenação da estatística nacional: o equilíbrio entre o desejável e o possível*. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro / Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Rio de Janeiro, RJ. Recuperado de [http://ridi.ibict.br/handle/123456789/665].

SENRA, N. C. (1999). Informação estatística: política, regulação, coordenação. *Ciência da Informação*, Brasília, 28(2). pp.124-135.

SENRA, N. C. (2002). Regime e política de informação estatística. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, 16(3). pp.75-85.

SENRA, N. C. (2005). Um sistema estatístico para e pela Federação - uma incursão na sociologia das estatísticas. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, 15(1). pp.121-131.

SENRA, N. C. (2009). Estatísticas Formalizadas (C.1972–2002). *História das estatísticas brasileiras*. Rio de Janeiro: IBGE, vol. 4.

SENRA, N. C. (2012). *Sistema estatístico brasileiro a caminho do terceiro modelo: aproveitando elementos do primeiro e do segundo modelos*. Recuperado de [http://www.13snhct.sbhct.org.br/resources/anais/10/1342118758_ARQUIVO_SBHCTTextoNelsonSenraV2jul2012.pdf]. Consultado [23-01-2014].

SILVA, A.B.O. (2005). O sistema de informações estatísticas no Brasil e as relações entre seus produtores e usuários. *Ciência da Informação*, Brasília, 34(2). pp. 62-69.

SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA - SBPC. (1996). Informação para uma Sociedade Democrática: por uma Política Nacional de Produção e Disseminação de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais. *I Fórum Nacional de Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais*, Rio de Janeiro, RJ.

UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION. (2004). *Manual de Organización Estadística: el funcionamiento y la organización de una oficina estadística*. New York: Nações Unidas.

DOSSIER

Una aproximación al conocimiento del territorio brasileño y a sus relaciones con España

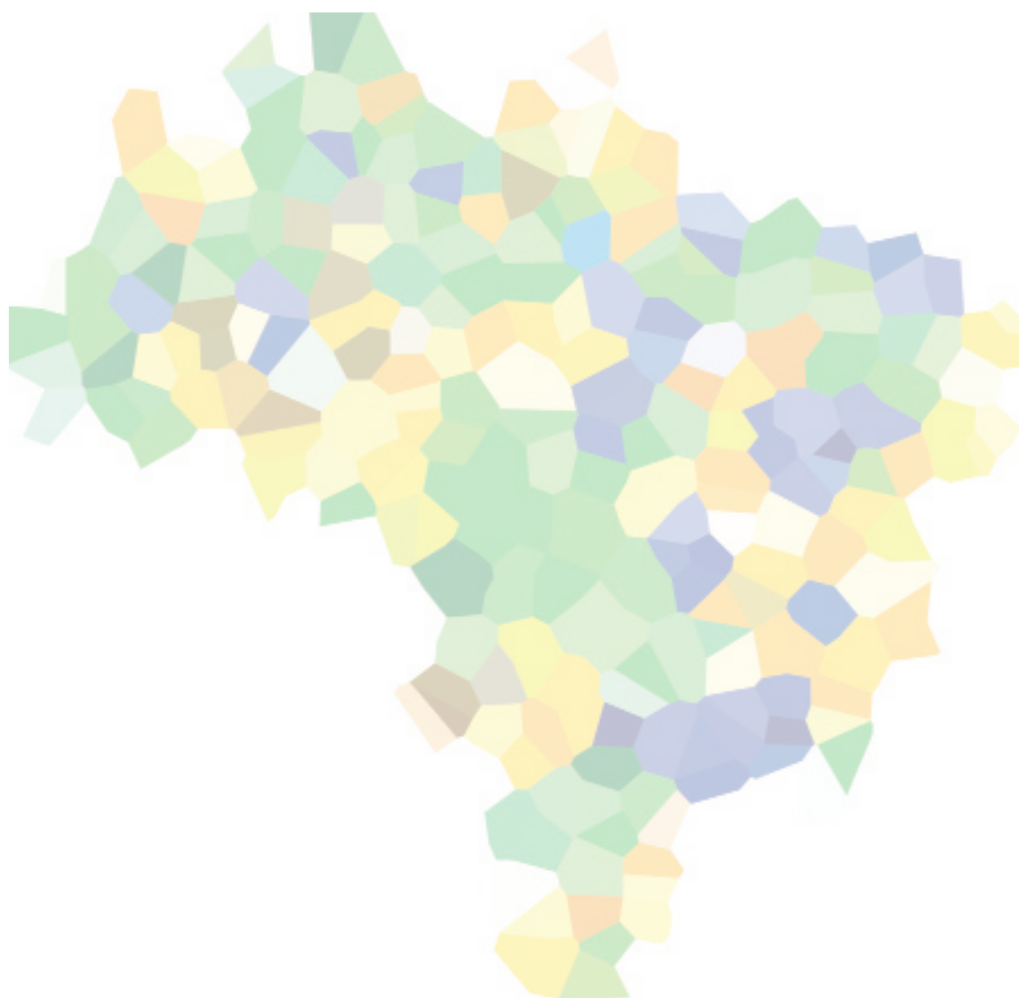
VALENTÍN CABERO DIÉGUEZ

MARÍA ISABEL MARTÍN JIMÉNEZ

WAGNER COSTA RIBEIRO - CAROLINA GAMBA

CARLOS JOSÉ ESPÍNDOLA - ALOYSIO MARTINS DE ARAUJO JUNIOR

**JOSÉ LUIS ALONSO SANTOS - AURO APARECIDO MENDES -
SILVIA APARECIDA GUARNIERI ORTIGOZA**



UNA APROXIMACIÓN AL CONOCIMIENTO DEL TERRITORIO BRASILEÑO Y A SUS RELACIONES CON ESPAÑA

La dimensión territorial del Brasil y su presencia económica en el continente americano constituyen por su envergadura –8.514.877 km² y más de 200 millones de habitantes- una referencia esencial para el conocimiento del mundo actual, y para el entendimiento cabal de las relaciones humanas y políticas que se han ido tejiendo a lo largo del tiempo en América del Sur o, desde nuestra perspectiva europea, con la península Ibérica y España. El propio himno nacional del Brasil nos subraya y nos recuerda que estamos ante “un gigante por naturaleza, hermoso, fuerte, un coloso intrépido”, dispuesto a construir un futuro lleno de grandeza; y el gran escritor Stefan Zweig, cuando encontró refugio aquí, en Petrópolis, huyendo de los nazis, nos dejó escritas en un magnífico libro (*Brasil, país de futuro; Brasilien, Ein Land der Zukunft*, 1942) estas elocuentes palabras: “Si el paraíso existe en algún lado del planeta, no podrá estar lejos de aquí”.

Enfrentarse al conocimiento geográfico de este gigante ha sido siempre un reto casi inalcanzable para los propios brasileños, y más difícil resulta aún para el que llega de fuera e intenta comprender y explicar esa naturaleza colosal y esa realidad humana tan compleja y dinámica bajo miradas ingenuas y esquemáticas. El geógrafo Milton Santos intentó descifrarla y explicarla con sentido crítico y desde las relaciones humanas y económicas de la desigualdad en la producción y ocupación del territorio y desde la dialéctica del crecimiento urbano. Una inteligente interpretación geográfica a partir de la modificación y construcción humana y social del espacio, con resultados que implican unas veces resistencia y otras segregación y violencia. La división que nos proponen Milton Santos y María Laura Silveira (*O Brasil. Território e Sociedade no início do século XXI*, 2001) mantiene una gran coherencia geográfica y una indudable capacidad de enseñanza y de encuadramiento, pues parte de grandes conjuntos regionales en los que se enmarcan las condiciones naturales y los principales procesos socioeconómicos o ciclos de ocupación: Amazonía, Nordeste, Centro-Oeste, y Concentrada (Sureste y Sur), en las que se integran los 26 estados miembros y un distrito federal (Brasilia).

Brasil vive en una permanente y dolorosa contradicción, entre la idea de un desarrollo sostenible y equitativo, capaz de conservar las enormes riquezas naturales de sus tierras y alcanzar un cierto equilibrio y armonía en las relaciones con la naturaleza, o seguir destruyendo brutalmente y con inequidad social los recursos renovables y no renovables, fortaleciendo a los grupos financieros y poderosos, y olvidándose de los compromisos soñados y adquiridos en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992 y, más recientemente, en la cumbre global convocada por las Naciones Unidas (2012) en Río de Janeiro (Río +20). Repensar la sustentabilidad a partir de escalas globales y locales, y asumir parámetros culturales y éticos supone un reto a medio y largo plazo y una oportunidad histórica para la política y la sociedad brasileña, cuando las amenazas del cambio climático y las pérdidas de biodiversidad golpean con insistencia sus puertas, como si escuchásemos un grito de la tierra y de los pobres (Leonardo Boff, 1996).

Por otra parte, Brasil ha pasado en las últimas décadas de ser una nación apoyada en bases agrarias y ganaderas, a convertirse en una sociedad urbana e industrial, con un desarrollo paralelo de las relaciones económicas y mercantiles en un mercado global y fuertemente especulativo, que convierten a Brasil en una potencia estratégica en la exportación de materias primas y agroindustriales. Mercosur ha supuesto una relativa integración económica regional en la que Brasil se convierte en uno de los protagonistas del cono sur, abriendo el camino para una inserción y unas relaciones externas a escala internacional, con un balance muy desigual en este proceso de los diferentes estados y la participación relevante del Sur y del estado de São Paulo. Esta apertura en la década de 1990 ha supuesto la llegada del capital internacional con empresas que se están posicionando estratégicamente a su vez en el mercado brasileño como se observa en el estudio de algunas empresas españolas.

En un contexto de grave crisis económica y política, tras la destitución de la presidente Dilma Rousseff

(2016), la celebración de la Copa Mundial de Fútbol en 2014 y los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro en 2016, se presenta en este número de la Revista de Estudios Brasileños cuatro trabajos cuyos contenidos nos aproximan a distintas escalas a una reflexión acerca de la sensibilidad medioambiental de la política brasileña y a las relaciones mercantiles brasileñas, haciendo hincapié en las inversiones económicas de España en Brasil. Los interrogantes que se plantean en estos momentos son realmente difíciles, tanto por la dimensión y gravedad de los problemas (corrupción, sobornos, clientelismo, caída económica en 2016 del -4%, aumento de la desigualdad, crisis climática y ambiental ...) como por las contradictorias respuestas que nos viene proponiendo la sociedad y política brasileña, precisamente en unas circunstancias en que la vulnerabilidad pone en entredicho el modelo construido, socialmente injusto y ambientalmente insostenible (Mesias dos Passos, 2000).

Un modelo que se caracteriza sobre todo por las grandes diferencias locales y regionales; un Brasil atlántico muy poblado y con grandes metrópolis, en cuyas periferias se concentra también la pobreza, contrasta con un Brasil más interior y poco habitado, donde volvemos a encontrarnos con las “economías de frontera” y las ocupaciones pioneras de la “frontera agrícola”, en las que se viven graves agresiones a la naturaleza y a las comunidades locales, y asistimos al mismo tiempo a mudanzas radicales con la apropiación de extensos territorios por intereses privados (empresas agroalimentarias, grandes propiedades, *garimpo* e industrias mineras, con frecuencia de capital multinacional), con los correspondientes flujos de atracción demográfica y asentamientos nuevos (Castelo de Sonhos, Novo Progresso...) que reclaman políticas públicas más activas y eficaces en la prestación y dotación de infraestructuras o servicios, y conductas más respetuosas en el control y conservación de los recursos patrimoniales y culturales.

La revisión de las políticas de conservación de la naturaleza y de su institucionalización política y legislativa se estudia en el artículo que encabeza este dossier. Aunque inicialmente nacen vinculadas a la definición de códigos forestales y a la gestión de la riqueza florística frente a los grandes ciclos de ocupación agrícola y deforestación, la legislación ambiental alcanza en la actualidad y a escala nacional a todos los ámbitos más sensibles, creando incluso una red de Unidades de Conservación que representan bien a las áreas más delicadas y vulnerables. Sin embargo, la aplicación real de las políticas y de las leyes carece de instrumentos efectivos de acción y respeto territorial, y la movilización cívica en defensa de los intereses colectivos y comunes es insuficiente o débil, enfrentándose *de facto* a obstáculos sociales difíciles de romper o ante poderosos agentes que imponen sus intereses particulares al margen de la Ley.

La sensibilidad ambiental teóricamente rebasa el manejo de los recursos naturales para valorar con sentido histórico el patrimonio cultural, comparando la situación de España y Brasil, y deteniéndose el artículo en los Bienes Patrimonio de la Humanidad reconocidos a escala internacional por la UNESCO como símbolos de herencias naturales y humanas sobresalientes e integrados en la comunidad. Este segundo artículo nos permite, por tanto, analizar normativas de los gobiernos brasileño y español acerca de la conservación del legado histórico y de la naturaleza y nos acerca a los bienes patrimoniales de referencia universal como son, entre otros, la ciudad de Ouro Preto o la Mata Atlántica en Brasil o La Alhambra en España, ejemplos extraordinarios para el conocimiento, educación, disfrute y admiración de la ciudadanía.

Las relaciones económicas y comerciales entre España y Brasil nos muestran otras variables del máximo interés, al analizar los intercambios entre ambos países; los bienes industriales que exporta España están cargados de un alto valor añadido, mientras que los productos que recibe España del Brasil son los propios de un país agroexportador como observamos en el ejemplo de la soja, fortaleciendo la posición de los grandes agro negocios brasileños en el mercado internacional y europeo. Y estas consideraciones sobre las relaciones bilaterales mercantiles entre España y Brasil cobran un significado geográfico más estratégico cuando se revisan las inversiones económicas españolas en los distintos sectores económicos brasileños, particularmente las del Ibex, cuya presencia en el sector de los servicios públicos alcanza un alto valor tras la liberalización y privatización de los mismos en los años noventa. Al lado de las grandes multinacionales, se constata la llegada de pequeñas empresas cuya calidad les permite cumplir una función complementaria para el progreso y

cohesión del país. Así pues, los dos artículos que abordan este análisis se complementan entre si y nos aportan un conocimiento más objetivo y actual sobre las relaciones económicas entre ambos lados del Atlántico.

Una última reflexión. Sin duda, el estudio de las bases y estructuras económicas brasileñas nos llevaría a otras escalas de información que enriquecerían nuestro análisis. Ahora bien, el planteamiento del dossier nos abre caminos para acercarnos con sentido comparado a dos realidades compartidas a través del trabajo conjunto y colaboración entre colegas brasileños y españoles en el ámbito del intercambio universitario, una tarea que cobra un compromiso ético y cívico más humano y territorial cuando nos detenemos en los problemas ligados al patrimonio y a la gestión ambiental, pues nos exigen colectivamente y a los dos países una relación más inteligente y respetuosa con los recursos naturales y con los paisajes culturales heredados.

COORDINADOR

Valentín Cabero Diéguez

Catedrático de Geografía de la
Universidad de Salamanca

vcd@usal.es

AUTOR

**María Isabel
Martín Jiménez***

imaji@usal.es

* Profesora titular del
Departamento de
Geografía de la USAL

Patrimonio de la Humanidad Cultural y Natural en España y Brasil

Patrimônio Cultural e Natural da Humanidade na Espanha e no Brasil

World Cultural and Natural Heritage in Spain and Brazil

RESUMEN

El artículo presenta algunas reflexiones sobre el patrimonio tanto cultural como natural, su conceptualización y su articulación en la escala internacional. Se toma como primera referencia la Carta de Atenas de 1931 y se analiza la evolución del concepto a través de los documentos elaborados en el seno de la UNESCO. La escala nacional se aborda a partir de la normativa de los gobiernos brasileño y español sobre la protección de su respectivo patrimonio y como se han incorporado las recomendaciones de los organismos internacionales. Por último, las respectivas declaraciones de Bienes Patrimonio de la Humanidad en los dos países de referencia, permite confrontar las distintas sensibilidades en cuanto a la aplicación de las normas y el sentido de su declaración.

RESUMO

Este artigo apresenta algumas reflexões sobre patrimônio cultural e natural, sua conceituação e sua articulação em escala internacional. A primeira referência é a Carta de Atenas de 1931, e a evolução do conceito é analisada através de documentos elaborados pela UNESCO. O âmbito nacional é abordado a partir das normativas dos governos brasileiro e espanhol sobre a proteção dos seus respectivos patrimônios e como eles têm incorporado às recomendações das organizações internacionais. Finalmente, as respectivas declarações de Patrimônio da Humanidade nos dois países de referência permitem confrontar as diferentes sensibilidades em relação à aplicação das normativas e o sentido da sua declaração.

ABSTRACT

In this article some ideas are brought forward about the conceptualization and articulation of cultural and natural heritage at an international scale. Taking the Athens Charter of 1931 as a starting point, the conceptual evolution is analyzed through documents produced by UNESCO. At the national scale the approach is based on the regulations on the protection of heritage and the ways that the recommendations by international organizations have been incorporated. Finally, the respective declarations of World Heritage Sites in both of the reference countries allow the different awareness of the regulations and meaning of these declarations of each country to be assessed.

1. Introducción

El patrimonio entendido como bien social, como legado recibido de nuestros antepasados que debemos transmitir a las generaciones venideras empieza a fraguarse, como es bien conocido, a finales del siglo XVIII cuando la sociedad industrial, la ciudad moderna, introduce una ruptura, una fuerte discontinuidad, con el pasado y ante el riesgo de destrucción-desaparición, tanto de edificios insignes como de lugares singulares, se inicia la defensa del patrimonio histórico y artístico, en Europa, y del patrimonio natural, la belleza y la armonía de los paisajes en el lado americano, en Estados Unidos (Ortega, 1998).

La toma de conciencia del valor patrimonial de la arquitectura heredada, de las obras de arte y de las zonas naturales tanto desde distintos campos del conocimiento como desde la propia ciudadanía lleva a la promulgación de normas y leyes encaminadas a su protección, al tiempo que se elaboran los inventarios de patrimonio histórico, artístico y natural por los diferentes Estados, y que el propio significado de patrimonio evoluciona.

En un principio la preocupación por la salvaguarda de los bienes patrimoniales, considerados genéricamente como monumentos, parte de las academias de Historia y/o de Bellas Artes que ponen el acento en la antigüedad de las obras. Sirvan de ilustración las palabras que podemos leer en la Real Cédula de Carlos IV de 1803, promulgada en España:

Por monumentos antiguos se deben entender [...] cualesquiera cosas, aun desconocidas, reputadas por antiguas, ya sean Púnicas, Romanas, Cristianas, ya Godas, Árabes y de la baxa edad (Real Cédula, 1803: Punto 1).

Desde estas primeras apreciaciones, donde prima el monumento como obra de arte creado en un momento de la historia, el concepto evoluciona hacia valoraciones que tienen en cuenta el entorno en el que se sitúan, el valor creativo de la sociedad, el medio natural, el paisaje y los conocimientos y tradiciones recibidas y, en consecuencia, se incorporan nuevas categorías que responden a los diferentes criterios considerados para su catalogación.

Este discurrir, señalado de manera sinóptica, se aprecia tanto en la escala internacional como en las esferas nacionales y los bienes materiales e inmateriales, tangibles e intangibles considerados Patrimonio llevan asociado un marchamo de calidad que se convierte a veces en un reclamo para el turismo, en ocasiones vacío de contenido pero que contribuye a su conservación. Analizaremos a continuación estas cuestiones y como se ha desarrollado la protección del patrimonio en Brasil y en España, poniendo el acento en los bienes materiales Patrimonio Cultural de la Humanidad catalogados en ambos Estados.

Desde el punto de vista metodológico para el objetivo del análisis de la evolución del concepto de Patrimonio se comparan los sucesivos documentos de la UNESCO y de las normativas de España y de Brasil. En cuanto al objetivo de contrastar la situación en los países señalados se procede al estudio de las normas y a la cuantificación del Patrimonio declarado.

2. El patrimonio mundial de la humanidad

2.1 Antecedentes

La apreciación de que los bienes históricos y culturales tienen un valor para el conjunto de la sociedad y deben preservarse ante los procesos de urbanización o renovación de las ciudades

PALABRAS CLAVE

**Patrimonio;
conservación;
bienes culturales;
bienes naturales**

PALAVRAS-CHAVE

**Patrimônio,
conservação, bens
culturais, bens
naturais**

KEYWORDS

**Heritage;
preservation;
cultural assets;
natural assets**

Recibido:

17.10.2016

Aceptado:

20.01.2017

lleva a la redacción de normas en los diferentes países y también a la consideración internacional del problema, en cuanto que algunas obras de nuestros antepasados son un legado común con independencia de donde estén radicados y, por tanto, su conservación sobrepasa las fronteras.

En el primer tercio del siglo XX se van concretando estas ideas y se promueven eventos destinados a conseguir unas pautas comunes a escala supranacional como el Congreso de Historia del Arte, celebrado en París en 1921 o el Encuentro de Estudios sobre Restauración de Bienes Muebles, que tuvo lugar en Roma en 1930. Pero el verdadero punto de partida fue la Conferencia de Expertos en Protección y Conservación, celebrada en Atenas en octubre de 1931, de la que surge la conocida como Carta de Atenas. Dicha conferencia fue respaldada por la Comisión Internacional de Cooperación Intelectual creada en 1922 en el seno de la Sociedad de Naciones con el fin de estudiar “los temas relativos a la creación artística, la enseñanza y las bellas artes” (López, 1999: 30).

Con la Carta de Atenas se reconoce que cada país es el depositario de las riquezas artísticas que posee y, en consecuencia, tiene la responsabilidad de conservarlas para la comunidad de los pueblos. El texto expresa el deseo de que “los Estados se presten recíprocamente una colaboración cada vez más extensa y concreta para favorecer la conservación de los monumentos artísticos e históricos” (Carta de Atenas, 1931: Punto 1).

Más tarde se avanza en la necesidad de establecer normas comunes para la conservación del patrimonio. En 1964, años después de la constitución en 1946 de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se celebra en Venecia el Segundo Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos del que surge la Carta de Venecia para la Conservación y Restauración, segundo hito en este devenir, en cuyo preámbulo se lee que “Es esencial que los principios encaminados a la conservación y restauración de los monumentos sean preestablecidos y formulados a nivel internacional, dejando, sin embargo, que cada país los aplique teniendo en cuenta su propia cultura y sus propias tradiciones” (Carta de Venecia, 1964). Se establece así la internacionalización de

la conservación del patrimonio más allá de las actuaciones desarrolladas para su preservación en caso de conflictos armados o los principios generales para las excavaciones arqueológicas¹.

2.2 La Lista del patrimonio mundial

El siguiente paso, y el de mayor trascendencia en cuanto a la consideración internacional y la consolidación del Patrimonio Mundial, es la 17ª Reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, celebrada en París del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972 (Scifoni, 2003: 80). En ella se aprueba la Convención sobre la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, que recoge las diferentes categorías de patrimonio definidas como luego veremos, y considera “que ciertos bienes del patrimonio cultural y natural presentan un interés excepcional que exige se conserven como elementos del patrimonio mundial de la humanidad entera” (UNESCO, 1972: Considerando 4). Además, en su artículo 11 se establece la adopción de una *Lista del Patrimonio Mundial* que recogerá los bienes del patrimonio cultural y del patrimonio natural que posean un valor universal excepcional. (Tabla 1).

A partir de este momento los Estados ratificarán la Convención² y propondrán al Comité del Patrimonio Mundial aquellos lugares que consideran dignos de ser catalogados. La primera lista, aprobada y publicada en 1978, recogía doce lugares situados en siete países diferentes de los cuales ocho habían sido considerados por su carácter cultural y cuatro por sus valores naturales (Tabla 1).

En el transcurso de los casi cuarenta años que han pasado desde aquella primera lista el número de lugares se ha ido incrementando al igual que las categorías³, hasta sumar en el año 2016 un total de 1.053 bienes repartidos por 166 países, aunque algunos están ubicados en más de uno (Tabla 2). Como entonces, también ahora sobresalen los catalogados por su carácter cultural frente a los que atesoran valores naturales: 815 y 203, respectivamente, más 35 que presentan aspectos relevantes tanto desde el ámbito de la cultura como de la naturaleza. La conservación y protección de este patrimonio recae en los países en los que se asientan aunque la UNESCO vela porque así se haga

Tabla 1

Primeros bienes catalogados como Patrimonio Mundial en 1978		
País	Denominación del Bien	Categoría
Alemania	Catedral de Aquisgrán	Cultural
Canadá	Parque Nacional del Nahanni	Natural
	Sitio histórico nacional de I [™] Anse aux Meadows	Cultural
Ecuador	Ciudad de Quito	Cultural
	Islas Galápagos	Natural
Estados Unidos	Parque Nacional de Mesa Verde	Cultural
	Parque Nacional de Yellowstone	Natural
Etiopía	Parque Nacional de Simien (en peligro)	Natural
	Iglesias excavadas en la roca de Lalibela	Cultural
Polonia	Centro histórico de Cracovia	Cultural
	Reales minas de sal de Wieliczka y Bochnia	Cultural
Senegal	Isla de Gorea	Cultural

Fuente: Lista del Patrimonio Mundial. Recuperado de [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=45692&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html].

y tiene la potestad de darlos de baja en la Lista del Patrimonio Mundial; el Santuario de Oryx árabe en Omán y el Valle del Elba en Dresde, Alemania, fueron descatalogados, el primero en 2007 y el segundo en 2009. Asimismo, la organización mundial puede declarar en peligro algunos bienes tanto por falta de atención como por los conflictos bélicos que los amenazan o destruyen; en 2016 son 55 los sitios en peligro entre ellos los 6 situados en Siria, país en guerra desde 2011 y con ataques directos a su patrimonio. (Tabla 2).

La distribución del patrimonio por áreas geográficas revela que un altísimo porcentaje radica en Europa, el 42%, seguida a gran distancia por Asia, el 20% (Gráfico 1). Esta concentración apunta a una visión del patrimonio muy ligada a los valores del arte y de la historia en la tradición clásica, eurocéntrica⁵, aunque también avanza una preocupación por la salvaguarda de la herencia recibida en relación con el desarrollo económico alcanzado, que conlleva una mayor dedicación a los aspectos culturales y naturales (Scifoni y Wagner, 2006). (Gráfico 1).

En 2006 entra en vigor la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial, aprobada en el año 2003 en la 32ª Reunión Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, que ha sido ratificada por 171 países hasta 2016. En la nueva Lista representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad, se incorporan elementos intangibles pero representativos de la diversidad de culturas del planeta y comprende tradiciones o expresiones vivas heredadas de nuestros antepasados como tradiciones orales, artes del espectáculo, usos sociales, rituales, actos festivos, conocimientos y prácticas relativos a la naturaleza y el universo, y saberes y técnicas vinculados a la artesanía tradicional. Antes de la aprobación de la Convención, en 2001, se proclaman 19 bienes inmateriales y en 2008 aparecen inscritos en la lista un total de 90; hasta el año 2015 han sido inscritos 391 bienes⁶.

Previamente, en 2001, se había aprobado la Convención para la protección del Patrimonio Cultural Subacuático cuyo texto no entró en vigor hasta ocho años más tarde y solo ha sido ratificado por 55 Estados entre los cuales se encuentra España, pero no Brasil.

2.3 Categorías del patrimonio mundial

La internacionalización del Patrimonio, como acabamos de señalar, es hoy una realidad consolidada y admitida por numerosos países que han adoptado y/o adaptado sus normas nacionales a los documentos aprobados por los organismos mundiales, entre otros el propio concepto de patrimonio, las diferentes categorías y los criterios para su consideración.

En la Carta de Atenas de 1931, a la que ya hemos aludido, vincula en su primer punto el patrimonio con los monumentos artísticos e históricos y habla de “las obras maestras en las cuales la civilización ha encontrado su más alta expresión” (Carta de Atenas: punto 1). Este enfoque se mantiene en buena media en la Carta de Venecia, el segundo referente señalado, aunque incorpora aspectos culturales y tiene en cuenta no solo el monumento sino también el entorno en el que se sitúa y su significado cultural (Martín, 2016: 348).

Tabla 2

Patrimonio Cultural y Natural de la Humanidad por zonas geográficas (2016)				
Zonas geográficas según la clasificación de la UNESCO ⁴	Número de bienes situados en un solo país	Número de bienes transfronterizos	Total de Bienes del Patrimonio Mundial	
			Número	Países
África	87	5	92	33
Estados Árabes	81	0	81	18
Asia y el Pacífico	243	4	247	36
Europa y América del Norte	473	22	495	51
América Latina y el Caribe	134	3	137	28
TOTAL*	1018	34	1.052	166

Fuente: Lista del Patrimonio Mundial.

Recuperado de [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=45692&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html].

* Los bienes transfronterizos son 35 y el total 1.053, pues no se ha incluido en ninguna de las zonas la obra arquitectónica de Le Corbusier, considerado bien cultural transfronterizo en 2016 y localizado en tres de ellas. Son obras del autor situadas en Alemania, Argentina, Bélgica, Francia, India y Japón. Cabe aclarar asimismo que el Bien natural "Cuenca del Ubs Nuur" compartido por Rusia y Mongolia lo hemos asignado al grupo de Asia y Pacífico aunque Rusia esté encuadrada en el grupo de Europa y América del Norte.

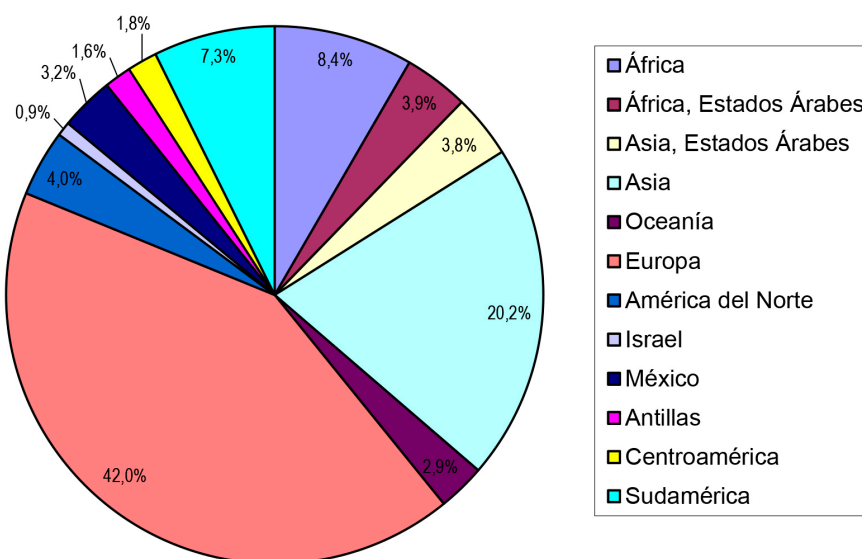


Gráfico 1.

Distribución de los bienes culturales y naturales del Patrimonio Mundial de la Humanidad por subzonas geográficas de la UNESCO en 2016.

Fuente: Lista del Patrimonio Mundial, consultada en septiembre de 2016.

Recuperado de [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=45692&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html].

3. La protección de los bienes culturales en Brasil y en España

3.1 Desarrollo normativo y categorías patrimoniales

En 1972, con la aprobación de la citada Convención sobre la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, se define el concepto de Patrimonio, se establecen las distintas categorías (UNESCO, 1972: puntos 1 y 2) y se concretan los criterios que se deben cumplir para que un determinado bien se incluya en la *Lista del Patrimonio Mundial* (Gráfico 2).

En la actualidad para que un bien sea incluido en la *Lista del Patrimonio Mundial* en alguna de sus categorías debe tener un “valor universal excepcional”, es decir, “una importancia cultural y/o natural tan extraordinaria que trasciende las fronteras nacionales” (UNESCO, 2005: 48) y nos acerca a un orden internacional (Ribeiro, 2001). Además, debe cumplir alguno de los 6 criterios marcados para el patrimonio cultural, de los 4 que atañen al patrimonio natural o los cinco del patrimonio inmaterial; si se trata de “una obra combinada del hombre y la naturaleza” se considerará como paisaje cultural (UNESCO, 1992: artículo 1) y si es un “rastro de existencia humana que tengan un carácter cultural, histórico o arqueológico, que hayan estado bajo el agua, parcial o totalmente, de forma periódica o continua, por lo menos durante 100 años” tendrá la categoría de patrimonio Cultural Subacuático (UNESCO, 2001: artículo 1) (Tabla 3).

La preocupación por el patrimonio a escala nacional hunde sus raíces desde el punto de vista normativo en fechas anteriores a las señaladas en el ámbito mundial, pero una vez que se alcanzan los acuerdos y son refrendados, los Estados incorporan sus preceptos. Los ejemplos de Brasil y de España ilustran esa relación y el devenir propio de cada país, como se aprecia con las siguientes pinceladas.

En España a finales del siglo XVIII la Real Academia de la Historia y la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando están en la base de la protección del patrimonio y se puede citar la *Real Cédula de S(u) M(ajestad) y Señores del Consejo, por la cual se aprueba y manda observar la Instrucción formada por la Real Academia de la Historia sobre el modo de recoger y conservar los monumentos antiguos descubiertos o que se descubran en el Reyno*, como el inicio legal de la conservación del Patrimonio, vinculado en este momento con las obras singulares del arte y de la historia (Martín, 2016: 355). Más adelante se contemplan las ciudades y los pueblos y se declaran Sitios y Conjuntos Históricos o Parajes Pintorescos y se suceden diferentes normativas que los regulan. La Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español es la primera que recoge la percepción del patrimonio

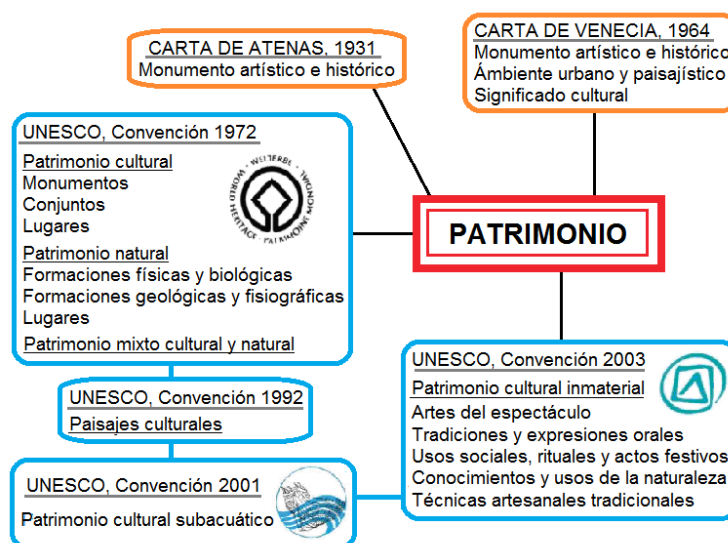


Gráfico 2. El concepto de Patrimonio y sus categorías en el marco normativo de la UNESCO.
Fuente: Carta de Atenas, Carta de Venecia y UNESCO, 1972, 1992 y 2003. Elaboración propia.

emanada de los organismos internacionales pero las categorías señaladas no guardan una relación biunívoca; en la actualidad son las Comunidades Autónomas las que regulan esta materia. El Patrimonio Inmaterial como tal no se ha tenido en consideración en España hasta la adopción de los acuerdos internacionales y no se ha regulado por ley hasta el año 2015. La legislación relacionada con la naturaleza también tiene su propia trayectoria desde la creación de los Parques Nacionales en 1916

hasta la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, vigente en la actualidad, y en ese devenir se incorporan los aspectos contemplados a escala mundial y se diversifican las categorías, entre las que se incluyen las Áreas protegidas por instrumentos internacionales⁷ (Ley 42/2007, art.49) (Tabla 4).

Tabla 3

Criterios de evaluación de los bienes del Patrimonio Mundial	
Categorías	Criterios
Cultural	Representar una obra maestra del genio creativo humano
	Ser la manifestación de un intercambio considerable de valores humanos durante un determinado periodo o en un área cultural específica, en el desarrollo de la arquitectura o de la tecnología, las artes monumentales, la planificación urbana, el diseño paisajístico
	Aportar un testimonio único o por lo menos excepcional de una tradición cultural o de una civilización que sigue viva o que desapareció
	Ser un ejemplo sobresaliente de un tipo de construcción, de un conjunto arquitectónico o tecnológico, o de paisaje que ilustre una o más etapas significativas de la historia de la humanidad
	Constituir un ejemplo sobresaliente de hábitat o establecimiento humano tradicional o del uso de la tierra, que sea representativo de una cultura o de culturas, especialmente si se han vuelto vulnerable por efectos de cambios irreversibles
	Estar asociados directamente o tangiblemente con acontecimientos o tradiciones vivas, con ideas o creencias, o con obras artísticas o literarias de significado universal excepcional
Natural	Representar fenómenos naturales o constituir áreas de una belleza natural e importancia estética excepcionales
	Ser ejemplos eminentemente representativos de las grandes fases de la historia de la tierra, incluido el testimonio de la vida, de procesos geológicos en curso en la evolución de las formas terrestres o de elementos geomórficos o fisiográficos significativos
	Ser ejemplos eminentemente representativos de procesos ecológicos y biológicos en curso, en la evolución y el desarrollo de los ecosistemas y las comunidades de vegetales y animales terrestres, acuáticos, costeros y marinos
	Contener los hábitats naturales más importantes y más representativos para la conservación in situ de la diversidad biológica, incluyendo aquellos que alberguen especies amenazadas que posean un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia o la conservación
Inmaterial	La inscripción del elemento contribuirá a dar a conocer el patrimonio cultural inmaterial, a lograr que se tome conciencia de su importancia y a propiciar el diálogo, poniendo así de manifiesto la diversidad cultural a escala mundial y dando testimonio de la creatividad humana
	Se elaboran medidas de salvaguardia que podrían proteger y promover el elemento
	La propuesta de inscripción del elemento se ha presentado con la participación más amplia posible de la comunidad, el grupo o, si procede, los individuos interesados y con su consentimiento libre, previo e informado
	El elemento figura en un inventario del patrimonio cultural inmaterial presente en el (los) territorio(s) del(los) Estado(s) Parte(s) solicitante(s)

Fuente: UNESCO, 2005: 54 y 55, y 2014: capítulo 1.2. Elaboración propia.

Tabla 4

Evolución de las categorías de bienes protegidos en España	
Año	Categorías
Patrimonio Cultural. Bienes Culturales	
1803	Monumento
1926	Monumento: sitio histórico; conjunto histórico; yacimientos
1933	Monumentos: conjuntos urbanos; parajes pintorescos; excavaciones
1985	Monumento: jardín histórico; conjunto histórico; sitio histórico; zona arqueológica Cuevas, abrigos: cuevas, abrigos y lugares con arte rupestre; Patrimonio etnográfico Declaraciones genéricas: Castillo (1949)* - Escudos, emblemas, piedras heráldicas, rollos de justicia y cruces de término (1963)* - Hórreos o Cabazos de Asturias y Galicia (1973)
Patrimonio Inmaterial	
2015	Tradiciones y expresiones orales, así como la toponimia tradicional; artes del espectáculo; usos sociales, rituales y actos festivos; conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo; técnicas artesanales tradicionales; gastronomía, elaboraciones culinarias y alimentación; aprovechamientos específicos de los paisajes naturales; formas de socialización colectiva y organizaciones; manifestaciones sonoras, música y danza tradicional
Patrimonio Natural. Espacios Naturales	
1916	Parques Nacionales
1927	Sitio Natural de Interés Nacional; Monumento Natural de Interés Nacional
1975	Reservas integrales de interés científico; Parques Nacionales; Parajes Naturales de Interés Nacional; Parques Naturales
1989	Reservas Naturales; Parques (nacionales y naturales); Monumentos Naturales; Paisajes Protegidos
2007	Parques (nacionales y naturales); Reservas Naturales; Áreas Marinas Protegidas Monumentos Naturales; Paisajes Protegidos; Red Natura 2000; Áreas protegidas por instrumentos internacionales

El Decreto-Ley nº 25, de 30 de noviembre de 1937, *do patrimônio histórico e artístico nacional*, promulgado bajo el gobierno de Getúlio Vargas, marca el inicio de la conservación del patrimonio en Brasil, aunque cuenta con antecedentes: distintos proyectos de Ley a escala nacional que no cuajaron; la creación de comisiones para la protección o inspección de monumentos en algunos Estados; o la declaración de la ciudad de Ouro Preto como primer monumento nacional según el Decreto 22.928 de 1933⁸ (Costa, Contarini y da Motta, 2010).

La norma de 1937 da respuesta al mandato

constitucional de “*proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico*” (Constitución de 1934, art. 10). Se pone el acento en la “monumentalidad” o la “excepción” de las obras en si mismas y vincula los bienes con “*a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico*” y con “*os Monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana*” (Decreto Ley 25, 1937: art.1). De este Decreto derivan las

distintas categorías del patrimonio y los 2.193 bienes recogidos en el registro general.

Al contrario de lo que acontece en España con los sucesivos cambios legales, en Brasil la norma de 1937 se mantiene en vigor hasta el momento actual y la gestión recae en el Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) con una estructura administrativa presente en todos los Estados de la federación. Él será el encargado de mantener los cuatro *Livros do Tombo* en los que se inscriben los bienes patrimoniales según proceda: *Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisajístico*, *Livro do Tombo Histórico*, *Livro do Tombo das Belas Artes* y *Livro do Tombo das Artes aplicadas*. Junto a la protección derivada del Estado,

cada unidad federativa tiene sus propias normas relativas a la protección del patrimonio (Tabla 5) y la potestad de declarar bienes culturales a escala del Estado o de valor municipal.

Con el transcurrir de los años la legislación sanciona los acuerdos y recomendaciones internacionales⁹ y con anterioridad a las propuestas de la UNESCO se reconocen los bienes inmateriales. La Carta Magna brasileña de 1988 de forma pionera recoge ya como parte integrante del patrimonio cultural los bienes inmateriales portadores, junto con los materiales, de “*referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira*” (Constitución, 1988, art. 216). Estos bienes serán recogidos en el *Registro de Bens*

Tabla 5

Bienes protegidos en Brasil por categorías y libros en los que se inscriben					
Categorías	<i>Livros do Tombo</i>			Total	
	<i>Arqueológico, etnográfico e paisajístico</i>	<i>Histórico</i>	<i>Belas Artes</i>	<i>Declarados*</i>	<i>Total**</i>
<i>Bem móvel ou integrado</i>	X		X	63	99
<i>Bem paleontológico</i>				1	5
<i>Coleção ou acervo</i>	X	X		29	61
<i>Conjunto Arquitetônico</i>	X	X	X	83	137
<i>Conjunto Rural</i>		X	X	33	65
<i>Conjunto Urbano</i>	X	X	X	85	140
<i>Edificação</i>		X		472	827
<i>Edificação e Acervo</i>	X	X		408	550
<i>Infraestrutura ou equipamento urbano</i>	X	X	X	48	74
<i>Jardim Histórico</i>	X	X		13	25
<i>Patrimônio Natural</i>	X			24	97
<i>Quilombo</i>				2	14
<i>Ruína</i>	X	X		28	53
<i>Sítio arqueológico</i>	X			5	24
<i>Terreiro</i>	X	X		9	28
<i>Outros</i>				0	4
Total				1.303	2.193

Fuente: IPHAN, Bens tombados e processos de tombamento em andamento (2016). Recuperado de [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista_de_bens_tombados_2016.pdf]. Elaboración propia.

* Total de bienes declarados, incluidos los declarados de forma provisional, los declarados de emergencia, los anexados y los ratificados. No se incluyen los 16 bienes cancelados

** Total de bienes declarados con independencia de la situación en la que se encuentren según el proceso de tramitación; a los anteriores se suman los 16 bienes cancelados más los diferidos, los instruidos y los pendientes.

Culturais de Natureza Imaterial según las categorías establecidas en el Decreto 3.551/2000: *Celebrações, Lugares, Formas de Expressão e Saberes*.

En relación a los bienes naturales ya hay una referencia expresa en el Decreto del año 1937 sobre patrimonio, pero también disponen de una normativa propia sobre protección de la naturaleza y la biodiversidad que ha ido cambiando, siendo los referentes más próximos la Ley 6.938, de 31 de agosto de 1981, de *Política Nacional de Medio Ambiente* y la Ley 9.985, de 18 de julio de 2000, sobre el Sistema Nacional de Áreas de Conservación de la Naturaleza, en la que se especifican las diferentes categorías tanto de protección integral como de uso sostenible. Como resultado de su aplicación Brasil protege el 6,1% de su territorio en unidades de conservación integral y otro 11,7% en las de uso sostenible (Tabla 6).

3.2 Bienes protegidos por las normas nacionales

Fruto de la aplicación de las normativas en España hay declarados 15.200 bienes a los que se suman otros 1.907 incoados. De todos ellos el 78,4% corresponden a monumentos¹⁰, el 13% a zonas arqueológicas, el 5,6% a sitios históricos y solo un 0,5% a conjuntos (Gráfico 2). En Brasil llama poderosamente la atención que solo tiene 2.193 bienes incluidos en los registros federales, una cifra

muy baja que aún es menor si tenemos en cuenta que el 39,4% están en tramitación. Este dato es en parte engañoso pues también hay que contabilizar los bienes protegidos por las normas de cada uno de los 27 Estados y aquellos otros que gozan de protección municipal, aunque rastrear esos bienes es difícil por las dificultades de acceso a la información¹¹; podemos calcular que no llegan a tres mil los bienes bajo protección estatal¹².

A pesar de los posibles errores en el recuento, las diferencias entre los bienes protegidos a uno y otro lado del Atlántico son abultadas, y para su explicación debemos recurrir tanto al peso de la tradición histórica y de las obras de arte desde la antigüedad como a la visión eurocéntrica del concepto de patrimonio, muy ligada a las manifestaciones eruditas, solo así podemos entender que el número de bienes catalogados en España multiplique por cuatro los de Brasil –sumados los federales y los estatales¹³– a pesar de las grandes diferencias de superficie y de población a favor de Brasil¹⁴. La comparación tampoco se puede llevar a cabo en base a las categorías patrimoniales pues en España solo se distinguen cinco y en Brasil hasta 15 diferentes, según los datos del IPHAN. A pesar de esta falta de correspondencia, si podemos afirmar que en ambos países se observa que los monumentos -las edificaciones- acaparan el mayor número de bienes protegidos: el 78,4% en España y el 62,8% en Brasil. (Gráfico 2).

Tabla 6

Categorías de Espacios Naturales en Brasil	
Unidades de Proteção Integral	Unidades de Uso Sustentável
Estação Ecológica	Área de Proteção Ambiental
Reserva Biológica	Área de Relevante Interesse Ecológico
Parque Nacional	Floresta Nacional
Monumento Natural	Reserva Extrativista
Refúgio de Vida Silvestre	Reserva de Fauna
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
	Reserva Particular do Patrimônio Natural

Fuente: Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, artículos 8 y 14.

Si consideramos el patrimonio natural la situación se invierte. En España 47.008,09 km², el 9,3% del territorio nacional, están acogidos a alguna figura de protección reconocida en las diferentes normas de las Comunidades Autónomas (Europarc, 2014) o en la legislación nacional; en esa cifra se incluyen los 3.646,26 km² correspondientes a los 15 Parques Nacionales declarados (Tabla 7) por la representatividad de sus “ecosistemas, por la belleza de sus paisajes y por los valores ecológicos, estéticos, culturales, educativos y científicos que poseen” (Ley 30/2014: art. 4).

En Brasil, con su ingente patrimonio natural, sobrepasa con creces los espacios protegidos tanto en extensión como en porcentaje. Solo las Unidades de Conservación Integral ocupan 541.298 km², más que toda España aunque solo representen el 6,4% del Estado brasileño, y en

conjunto los espacios protegidos casi triplican esa referencia. De nuevo aquí las comparaciones son difíciles dadas las grandes diferencias territoriales y la diversidad de las condiciones geográficas de ambos países; pensemos que solo en la Amazonía hay más de un millón de kilómetros cuadrados consideradas Unidades de Conservación y agrupa el 79,3% de toda la superficie catalogada por unidades de conservación integral: 429.282 km². (Tabla 7).

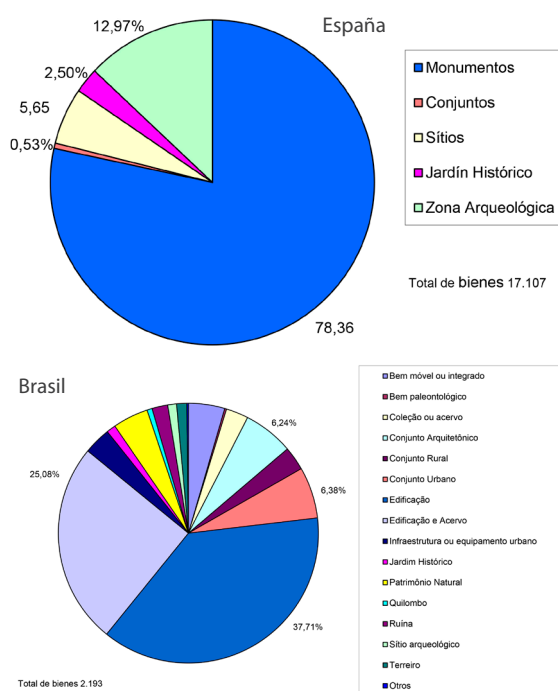


Gráfico 2. Bienes protegidos por categorías
Fuente: Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2014), pág. 225 e IPHAN Bens tombados e processos de tombamento em andamento Recuperado de [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista_de_bens_tombados_2016.pdf].

3.3 Bienes patrimonio de la humanidad

La ratificación, tanto por Brasil como por España, de las Convenciones auspiciadas por la UNESCO, ya reseñadas en puntos anteriores, permite solventar las diferencias normativas de cada país y favorece la comparación entre ambos en cuanto que los bienes incluidos en la lista del Patrimonio Mundial de la Humanidad se rigen por los mismos criterios. La decisión de los Estados de elevar las propuestas que consideren oportunas para que su patrimonio se incorpore a dicha lista refleja, en consecuencia,

Tabla 7

Espacios protegidos en Brasil y España		
Categorías	Km ²	%*
Brasil		
<i>Estação Ecológica</i>	122.351	1,44
<i>Reserva Biológica</i>	1.421	0,02
<i>Parque Nacional</i>	357.533	4,20
<i>Monumento Natural</i>	3.867	0,05
<i>Refúgio de Vida Silvestre</i>	56.126	0,66
<i>Unidades de Proteção Integral</i>	541.298	6,36
<i>Unidades de Uso Sustentável</i>	1.041.462	12,23
Total	1.582.758	18,59
España		
Categorías	Km ²	%*
Parque Nacional	3.646,3	0,72
Parque Natural	39.376,1	7,78
Reserva Natural	1.691,8	0,33
Paisaje Protegido	1.413,3	0,28
Monumento Natural	880,6	0,17
Total	47.008,1	9,29

Fuente: EUROPARC, 2014: 29, y MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, Tabela consolidada das Unidades de Conservação a 9 de agosto de 2016. Recuperado de [http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80112/CNUC_Agosto%20-%20Categorias_copy.pdf].

* Porcentaje del total nacional.

la sensibilidad de cada uno de ellos respecto a la conservación y la puesta en valor del patrimonio.

El resultado de la aplicación de los acuerdos internacionales y de los sucesivos procesos de catalogación del patrimonio cultural, ha sido la inscripción de numerosos monumentos y lugares tanto brasileños como españoles en la Lista Mundial. La UNESCO incluyó por primera vez en 1980 la ciudad de Ouro Preto en Minas Gerais, Brasil, como bien cultural en el listado del Patrimonio Mundial de la Humanidad, dos años después se incorpora la ciudad de Olinda en Pernambuco y en 1984 se aceptan tres bienes situados en suelo español (Tabla 8).

A partir de estas primeras inscripciones se van incorporando monumentos, ciudades y lugares tanto en la categoría de bienes culturales como en la de bienes naturales o mixtos; las últimas en 2016. Fruto de la aceptación de las propuestas Brasil

Tabla 8

El Patrimonio Mundial de la Humanidad (Cultural y Natural) en España y Brasil	
Bienes Culturales	
España	Brasil
Alhambra, Generalife y Albaicín de Granada (1984, 1994) Antequera Dolmens Site (2016) Arquitectura mudéjar de Aragón (1986, 2001) Arte rupestre del arco mediterráneo de la Península Ibérica (1998) Caminos de Santiago de Compostela. Camino francés y caminos del norte de España (1993, 2015) Catedral de Burgos (1984) Catedral, alcazar y Archivo de Indias de Sevilla (1987) Centro histórico de Córdoba (1984, 1994) Ciudad histórica de Toledo (1986) Ciudad histórica fortificada de Cuenca (1996) Ciudad vieja de Ávila e iglesias extramuros (1985) Ciudad vieja de Cáceres (1986) Ciudad vieja de Salamanca (1988) Ciudad vieja de Santiago de Compostela (1985) Ciudad vieja y acueducto de Segovia (1985) Conjunto arqueológico de Mérida (1993) Conjunto arqueológico de Tarragona (2000) Conjuntos monumentales renacentistas de Úbeda y Baeza (2003) Cuevas de Altamira y arte rupestre paleolítico del norte de España (1985, 2008) El Paisaje Cultural de la Serra de Tramuntana (2011) Iglesias románicas catalanas de Vall del Boí (2000) Las Médulas (1997) Lonja de la seda de Valencia (1996) Monasterio de Poblet (1991) Monasterio y sitio de El Escorial en Madrid (1984) Monasterios de San Millán de Yuso y de Suso (1997) Monumentos de Oviedo y del reino de Asturias (1985, 1998) Muralla romana de Lugo (2000) Obras de Antoni Gaudí (1984, 2005) Paisaje cultural de Aranjuez (2001) Palau de la Música Catalana y Hospital de Sant Pau en Barcelona (1997) Palmeral de Elche (2000) Puente de Vizcaya (2006) Real Monasterio de Santa María de Guadalupe (1993) San Cristóbal de La Laguna (1999) Sitio arqueológico de Atapuerca (2000) Torre de Hércules (2009) Universidad y barrio histórico de Alcalá de Henares (1998)	<i>Centro Histórico da Cidade de Diamantina, Minas Gerais (1999)</i> <i>Centro Histórico da Cidade de Goiás (2001)</i> <i>Centro Histórico de Olinda, Pernambuco (1982)</i> <i>Centro Histórico de Salvador, Bahia (1985)</i> <i>Centro Histórico de São Luiz do Maranhão (1997)</i> <i>Cidade Histórica de Ouro Preto, Minas Gerais (1980)</i> <i>Conjunto arquitetónico moderno de Pampulha (2016)</i> <i>Parque Nacional Serra da Capivara, em São Raimundo Nonato, Piauí (1991)</i> <i>Plano Piloto de Brasília, Distrito Federal (1987)</i> <i>Praça de São Francisco, na cidade de São Cristóvão, Sergipe (2010)</i> <i>Rio de Janeiro, paisagens cariocas entre a montanha e o mar (2012)</i> <i>Santuário do Senhor Bom Jesus de Matosinhos, em Congonhas do Campo, Minas Gerais (1985)</i>

Tabla 8 (cont.)

El Patrimonio Mundial de la Humanidad (Cultural y Natural) en España y Brasil	
Bienes Naturales	
España	Brasil
Parque Nacional de Doñana (1994, 2005) Parque Nacional de Garajonay (1986) Parque Nacional del Teide (2007)	Áreas protegidas do Cerrado: Chapada dos Veadeiros e Parque Nacional das Emas, Goiás (2001) Complexo de Áreas Protegidas da Ama-zônia Central (2000) Complexo de Áreas Protegidas do Pan-tanal, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (2000) Costa do Descobrimento-Reservas da Mata Atlântica, Bahia e Espírito Santo (1999) Ilhas Atlânticas Brasileiras: Reservas de Fernando de Noronha e Atol das Rocas (2001) Mata Atlântica-Reservas do Sudeste, São Paulo e Paraná (1999)
Bienes Mixtos	
España	Brasil
Ibiza, biodiversidad y cultura (1999)	
Bienes Transfronterizos-Transnacionales	
As Missões Jesuíticas Guarani: Ruínas de São Miguel das Missões, Rio Grande de Sul (Brasil) y San Ignacio Mini, Santa Ana, Nuestra Señora de Loreto y Santa María la Mayor (Argentina) (1983, 1984) (Brasil-Argentina) -cultural Parque Nacional de Iguaçu, em Foz do Iguaçu, Paraná e Argentina (1984, 1986) (Brasil - Argentina) - natural Patrimonio del mercurio (Almadén e Idria) (2012) (España-Eslovenia) – cultural Pirineos: Monte Perdido (1997, 1999) (España-Francia) - mixto Sitios de arte rupestre prehistórico del Valle del Côa y de Siega Verde (1998, 2010) (España-Portugal) - cultural	

Fuente: UNESCO. Lista del Patrimonio Mundial de la Humanidad. Recuperado de [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=45692&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html].

cuenta con 20 sitios en la referida lista y España con 45; en ambos casos algunos de los bienes son compartidos con otros países. La mayoría de sitios -53- responden a la categoría de Bienes culturales y están asociados a monumentos, aunque también encontramos numerosos centros y ciudades históricas -17-, el plano piloto de la ciudad de Brasilia, itinerarios culturales como los caminos de Santiago de Compostela en España, así como 2 bienes considerados paisajes culturales según la nueva categoría incorporada en 1992, cuando se revisan los criterios de los bienes culturales (UNESCO, 1992: punto XIII.2.2, 58). A ellos se suman 10 lugares declarados por sus valores naturales y otros 2 en los que se han tenido en cuenta ambos méritos.

Si nos fijamos en la lista del Patrimonio Inmaterial de la Humanidad prácticamente se reproduce el mismo reparto, España cuenta con 13 reconocimientos, los primeros en 2008 fueron el Patum de Berga y el Misteri de Elche, el último en 2015 las fiestas del fuego del solsticio de verano en los Pirineos (compartido con Andorra y Francia). En Brasil hay 6 bienes en la lista mundial, el primero en incorporarse en 2003 fueron las expresiones

orales y gráficas de los wajapi, y el último en 2014: el círculo de Capoeira¹⁵.

Ambos listados señalan, por un lado, una mayor preocupación en España que en Brasil por preservar su patrimonio y, también, por la puesta en valor de dicho patrimonio y su utilización como reclamo-recurso turístico; por otro lado, es una situación consecuente con el reparto por zonas geográficas de los bienes protegidos a escala internacional (Gráfico 1), donde Europa acapara el mayor porcentaje de registros multiplicando por seis los correspondientes a Sudamérica. Además, la asignación por categorías refleja asimismo lo que acontece en la escala nacional; es decir en Brasil el protagonismo se lo lleva el medio natural, el 35% de los sitios inscritos, y en España el patrimonio histórico artístico -cultural, que representan el 93% de los bienes incluidos en el Patrimonio de la Humanidad. (Imagen 1).

El Estado español ha propuesto y aporta más bienes al listado mundial no solo por la mayor preocupación en la conservación de los mismos sino también porque ha entendido el papel que juega dicho patrimonio para la economía.

El patrimonio cultural y natural, el paisaje, que goza de la acreditación máxima a escala mundial es un bien escaso y, en consecuencia, adquiere un elevado valor mercantil. Se convierte así en un recurso económico de primer orden, en un “producto de consumo” en relación con su atractivo para un público cada vez mayor (Choay, 2007: 212), y también en un activo para el desarrollo sostenible (Carvalho, 2006: 210). El número de visitas a los monumentos y ciudades designados como bienes culturales y naturales Patrimonio de la Humanidad hablan por sí solos de la vinculación entre patrimonio, turismo y economía¹⁶, y a partir de ahí es fácil entender que el patrimonio inventariado es una riqueza que “adecuadamente gestionada, podría ser una baza clave para el desarrollo” (Observatorio de Sostenibilidad en España, 2009: 40). La apuesta del Estado español por el sector turístico desde hace décadas y la utilización del patrimonio para tal fin, además de las razones esgrimidas más arriba, repercute sin duda en las propuestas de declaración del patrimonio tanto en la escala internacional como en la nacional (Imagen 1). En Brasil también se han ido sumando estos presupuestos a la preservación de sus bienes, pero es evidente que en menor medida en consonancia con el peso del turismo en su producto interior bruto¹⁷.

4. Conclusiones

El análisis de las recomendaciones y acuerdos sobre la herencia histórica, artística, natural y cultural recibida de nuestros antepasados nos ha permitido contrastar el camino que ha llevado la protección del patrimonio y como se ha pasado de valorar los elementos singulares de manera puntual e independiente a la consideración conjunta de todos ellos, a su relación con el territorio en el que se ubican y, también, a las manifestaciones propias de cada cultura. En el contexto internacional los principales aldabonazos son la Carta de Atenas de 1931, como precedente, y después, ya en el seno de la UNESCO, la Convención de 1972 sobre la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, la incorporación de los paisajes culturales al Patrimonio Mundial de la Humanidad en 1992 y la Convención de 2003 para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad.

Las categorías marcadas y la incorporación de bienes al listado del Patrimonio Mundial reflejan grandes diferencias según zonas geográficas, con un peso significativo de los bienes situados en suelo europeo, en relación con la visión eurocéntrica del patrimonio y el peso dado a las obras de la antigüedad clásica.

El recorrido en la protección de los bienes culturales a escala internacional lo hemos constatado asimismo en la escala nacional, tomando como



Imagen 1.

Mata Atlántica - Reservas do Sudeste (Brasil) y La Alambra y el Generalife (España), declarados Patrimonio Mundial de la Humanidad en 1999 y 1984-1994, respectivamente.

Fuente: Imagen La Alambra de María Isabel Martín Jiménez. Mata Atlántica [<http://www.unesco.org/new/pt/brasilia/culture/world-heritage/list-of-world-heritage-in-brazil/atlantic-forest-south-east-reserves/>].

ejemplos España y Brasil. En ambos países el desarrollo normativo y la catalogación de bienes han seguido caminos diferentes desde el punto de vista cronológico y de su desarrollo, pero desde los años ochenta del pasado siglo viene marcado por las instancias supranacionales. El devenir legislativo en España es más dilatado en el tiempo, tiene un mayor número de disposiciones e inicia la salvaguarda de su patrimonio en fechas anteriores a Brasil, aunque en la adopción de los acuerdos internacionales Brasil ha sido más diligente.

La catalogación de bienes en cada uno de los Estados, como anticipábamos, se inicia en España de forma muy temprana, casi un siglo antes; en 1844 se declara monumento la catedral de León; en Brasil hay que esperar hasta 1933 para que la ciudad de Ouro Preto se catalogue como monumento nacional. En el patrimonio reconocido en ambos países se observa asimismo una gran diferencia tanto entre los de carácter cultural y los naturales como en el número. En España los aspectos históricos y culturales, y la visión clásica a la que aludíamos, eleva a más de 17.000 los bienes catalogados cuando en Brasil no se alcanzan los 5.000. En cambio, la preponderancia de la naturaleza en Brasil hace que los espacios con valores naturales reconocidos superen el millón y medio de kilómetros cuadrados mientras en España se protegen solo unos 47.000 km².

Los bienes incluidos en la Lista del Patrimonio Mundial de la Humanidad reflejan en buena medida lo ya anticipado a escala nacional. España dispone de más del doble de bienes inscritos que Brasil y de ellos el 93% se corresponden con la categoría de culturales, incluidos los dos paisajes culturales de que dispone. En Brasil, los bienes naturales, aunque no son mayoritarios acaparan el 35% del total y representan los principales biomas del país: la Amazonia, la mata atlántica, el pantanal y el cerrado. El carácter universal del Patrimonio Mundial se reconoce asimismo a partir de los bienes transnacionales de los que participan ambos países; España tiene tres, uno compartido con Portugal, otro con Francia y un tercero con Eslovenia (país no fronterizo, pero con una minería antigua del mercurio similar); Brasil comparte dos bienes con Argentina, uno natural en la frontera Foz de Iguaçu y otro cultural, que tiene como hilo conductor las misiones jesuíticas.

Como conclusión final podemos corroborar el diferente discurrir de las normas relacionadas con la protección del patrimonio y también la distinta sensibilidad en la declaración de bienes culturales y naturales, influido por la herencia clásica y la consideración del patrimonio como un aval para el desarrollo económico ligado al turismo en España, y por la energía de los procesos naturales y la menor ocupación del territorio en Brasil.

NOTAS

¹ Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y su reglamento (UNESCO, 1954) y Recomendación que define los principios internacionales que deberán aplicarse a las excavaciones arqueológicas (UNESCO, 1956).

² En 2016 esta convención había sido ratificada por 192 países y por los territorios palestinos.

³ En la decimosexta sesión del Comité del Patrimonio Mundial, celebrada en Estados Unidos en diciembre de 1992 se acepta que los paisajes culturales formen parte del Patrimonio Mundial de la Humanidad. En la 31ª Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, celebrada en París en 2001, se aprueba la Convención para la protección del Patrimonio Cultural Subacuático que incluye pecios, ruinas, paisajes subacuáticos y restos de explotación marítima.

⁴ La UNESCO considera cinco zonas geográficas que no siempre respetan los límites continentales. Por ejemplo, en Europa y América del Norte están incluidos Rusia, los Estados del Cáucaso, Israel, Canadá y Estados Unidos.

⁵ Por ejemplo, Choay en su obra de 2007 habla claramente de que el monumento histórico es una invención europea ligada a la valoración del mundo clásico en la Roma del siglo XV.

⁶ Recuperado de [<http://www.unesco.org/culture/ich/es/listas?multinational=3&display1=inscriptionID#tabs>]. Consultado [06-09-2016].

⁷ En 1982 fue aceptada por el Gobierno de España la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972; en 2006 se ratifica la Convención para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003.

⁸ En España el primer bien catalogado fue la Catedral de León por la Real Orden de 28 de agosto de 1844 (Parrondo Acero, 1973: 27).

⁹ En 1977 el Decreto 80.978 promulga en Brasil la Convención del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972, cinco años antes que en España, y en 2006 ratifica la Convención para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003.

¹⁰ En esta categoría la estadística oficial comprende inmuebles como Monumentos, Museos, Archivos y Bibliotecas de titularidad estatal, y aquellos inmuebles considerados de Interés Cultural por la Ley 16/1985, como Castillos, Hórreos, Cruces de término. Asimismo comprende otras categorías de protección jurídica establecidas por la legislación específica de las Comunidades Autónomas.

¹¹ Las páginas web oficiales de los Estados sobre el patrimonio cultural ofrecen informaciones muy diversas, no sistematizadas y en ocasiones no actualizadas.

¹² Cálculo realizado a partir de la información ofrecida en las páginas webs oficiales disponible de 21 Estados, teniendo en cuenta que esos Estados suman el 95,8% de los bienes catalogados a escala nacional.

¹³ En Brasil también hay bienes protegidos a escala municipal pero no son considerados en esta relación.

¹⁴ Brasil multiplica por dieciséis la superficie de España (8.515.767 km² y 504.645 km², respectivamente) y casi por cinco la población (según los respectivos institutos nacionales de estadística, 206.081.432 habitantes en Brasil, a 1 de julio de 2016, y 46.438.422 en España, a 1 de enero de 2016), aunque la ocupación del territorio es más laxa en Brasil: 24,2 hab/km² frente a 92 hab/km² en España.

¹⁵ España tiene inscritos en la lista del Patrimonio Inmaterial de la Humanidad, además de los señalados los siguientes: Tribunales de regantes del Mediterráneo español: el Consejo de Hombres Buenos y el Tribunal de las Aguas de Valencia y El silbo gomero, lenguaje silbado de la isla de La Gomera, en 2009; el flamenco, la dieta mediterránea (compartida con Chipre, Croacia, Grecia, Italia, Marruecos y Portugal), la cetrería, un patrimonio humano vivo (compartido por otros 12 países de Europa, Asia y África), El canto de la Sibila de Mallorca, y los "castells", en 2010; la revitalización del saber tradicional de la cal artesanal en Morón de la Frontera (Sevilla) y La fiesta de «la Mare de Déu de la Salut» de Algemesí, en 2011 y La Fiesta de los patios en Córdoba, en 2012. En Brasil a los señalados hay que añadir la Samba de roda del Recôncavo bahiano, en Bahía, en 2005; el Yaokwa, ritual del pueblo enawene nawa para el mantenimiento del orden social y cósmico, en 2011; el Frevo: arte del espectáculo del carnaval de Recife, en 2012; y el "Círio de Nazaré": procesión de la imagen de Nuestra Señora de Nazaret en la ciudad de Belem (Estado de Pará), en 2013. (Fuente: <http://www.unesco.org/culture/ich/es/listas>).

¹⁶ La Alhambra y el Generalife en Granada bien cultural declarado Patrimonio de la Humanidad en 1984 es el monumento más visitado en España en el año 2015 con 2,5 millones. El Parque Nacional del Teide bien natural declarado Patrimonio de la Humanidad en 2007 recibió en 2015 un total de 3.289.444 visitantes; <http://www.alhambra-patronato.es/index.php/Balance-de-Visitantes-2015/1674/0/> y http://www.mapama.gob.es/es/red-parques-nacionales/la-red/gestion/visitantes2015_tcm7-429282.pdf.

¹⁷ En España el turismo en el año 2014 aportó el 10,9% al Producto interior Bruto y el 12,7% al empleo total (INE, 2014). En 2009 los datos correspondientes de Brasil son el 6,1% y el 3,9 % (IBGE, 2009).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRERO RODRÍGUEZ, C. (1990). *La ordenación jurídica del patrimonio histórico español*. Madrid: Cívitas.

CARTA DE ATENAS. (1931). *Carta de Atenas para la restauración de monumentos históricos. Convención de Monumentos de Arte e Historia. Primera Conferencia Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos, Atenas*. Recuperado de [http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/guatemala/guatemala_carta_de_atenas_1931_spa_orof.pdf].

CARTA DE VENECIA. (1964). *Carta de Venecia para la conservación y la restauración de monumentos y sitios. II Congreso internacional de arquitectos y técnicos de monumentos históricos, Venecia*. Adoptada por ICOMOS - Consejo Internacional de Monumentos y Sitios- en 1965. Recuperado de [http://www.international.icomos.org/charters/venice_sp.pdf].

CHOAY, F. *Alegoría del patrimonio*. Barcelona: Gustavo Gil, 2007.

COSTA ROMÃO SILVA, A.; CONTARINI MAITAM, F. y DA MOTTA LOPES, S. M. (2010). Preservación del patrimonio edificado en Brasil: marcos legales y políticas de intervención en el tiempo. *Actas del X Congreso Internacional de Rehabilitación del Patrimonio Arquitectónico y Edificación CICOP 2010*. Santiago de Chile. Recuperado de [http://www.todopatrimonio.com/pdf/cicop2010/11_Actas_Cicop2010.pdf].

EUROPARC. (2014). *Anuario 2013 del estado de las áreas protegidas en España*. Madrid: EUROPARC-España-Ed. Fundación Fernando González Bernáldez.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2009). *Economia do Turismo – Uma Perspectiva macroeconômica 2003-2009*. Recuperado de [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/industria/economia_tur_20032009/defaulttab_zip_xls.shtm]. Consultado [08-09-2016].

INE. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. (2014). *Aportación del turismo a la economía española. - Año 2014*. Recuperado de [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736169169&menu=ultiDatos&idp=1254735576863]. Consultado [08-09-2016].

IPHAN. INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. (s/d). *Bens tombados e processos de tombamento em andamento*. Recuperado de [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Lista_de_bens_tombados_2016.pdf].

LÓPEZ BRAVO, C. (1999). Interrelación de las categorías legales de protección del Patrimonio Cultural en España. *Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, nº 27. pp. 9-30.

MARTÍN JIMÉNEZ, M. I. (2016). Patrimonio y paisaje en España y Portugal. Del valor singular a la integración territorial. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 71. pp. 347-374.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE. (2014). *Anuario de estadísticas culturales 2014*. Madrid. Recuperado de [http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/cultura/mc/naec/2014/Anuario_de_estadisticas_culturales_2014.pdf].

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. (s/d). *Tabela consolidada das Unidades de Conservação a 9 de agosto de 2016*. Cadastro nacional de Unidades de Conservação. Recuperado de [http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80112/CNUC_Agosto%20-%20Categorias_copy.pdf].

OBSERVATORIO DE SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA. (2009). *Patrimonio natural, cultural y paisajístico. Claves para la sostenibilidad territorial*. Madrid. Disponible en la página de la Universidad del País Vasco. Recuperado de [http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0556177.pdf].

ORTEGA VALCÁRCEL, J. (1998). El patrimonio territorial: el territorio como recurso territorial y económico. *Revista Ciudades*, nº 4. pp. 33-48.

PARRONDO ACERO, C. (dir.). (1973). *Inventario del Patrimonio artístico y arqueológico de España*. Madrid: Servicio de publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1973.

RIBEIRO, W. C. *A ordem ambiental internacional*. São Paulo: Contexto, 2001.

SCIFONI, S. (2003). Patrimônio mundial: do ideal humanista à utopia de uma nova civilização. *Espaço e Tempo*, nº 14. pp. 77-88.

SCIFONI, S.; RIBEIRO, W. C. (2006). Preservar: por que e para quem?. *Patrimônio y Memória*, vol. 2, nº 2. pp. 98-109.

UNESCO. (1954). *Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado*. Adoptada en La Haya, el 14 de mayo de 1954. Recuperado de [http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/armed-conflict-and-heritage/1954-hague-convention-first-protocol/].

UNESCO. (1956). *Recomendación que define los Principios Internacionales que deberían aplicarse a las Excavaciones Arqueológicas*. 9º Reunión celebrada en Nueva Delhi del 5 de diciembre de 1956. Recuperado de [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13062&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html].

UNESCO. (1972). *Convención sobre la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural. Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura*. 17º Reunión celebrada en París del 17 de octubre al 21 de Noviembre de 1972, París. Recuperado de [http://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf].

UNESCO. (1992). *Seizième session Comité du patrimoine mondial. Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel*. París, 7-14 diciembre, 1992. Recuperado de [http://whc.unesco.org/fr/sessions/].

UNESCO. (2001). *Convención para la protección del*

patrimonio cultural subacuático. Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. 31ª Reunión, celebrada en París del 15 de octubre al 3 de noviembre. 2001. Recuperado de [<http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/underwater-cultural-heritage/2001-convention/official-text/>].

UNESCO. (2003). *Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial. Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. 32ª Reunión* celebrada en París, 29 de septiembre al 10 de octubre de 2003. Recuperado de [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=12025&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=471.html].

UNESCO. (2005). *Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial, Anexo III. Comité Intergubernamental de protección del Patrimonio Mundial cultural y natural*. Centro del Patrimonio Mundial. Recuperado de [<http://whc.unesco.org/archive/opguide05-es.pdf>].

UNESCO. (2014). *Directrices Operativas para la aplicación de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. 5ª Reunión de la Asamblea General de los Estados Partes de la Convención*. París. Recuperado de [<http://www.unesco.org/culture/ich/es/directrices>].

NORMATIVA Española

DECRETO 449/1973, de 22 de febrero, por el que se colocan bajo la protección del Estado los "hórreos" o "Cabazos" antiguos existentes en Asturias y Galicia. BOE, nº 62, de 13 de marzo de 1973.

DECRETO 571/1963, de 14 de marzo, sobre protección de los escudos, emblemas, piedras heráldicas, rollos de justicia, cruces de término y piezas similares de interés histórico-artístico. BOE, nº 77, de 30 de marzo de 1963.

DECRETO, de 22 de abril, de 1949, sobre protección de los castillos españoles. BOE, nº 125, de 5 de mayo de 1949.

INSTRUMENTO de aceptación, de 18 de marzo de 1982, de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, hecha en París el 23 de noviembre de 1972. BOE, nº 156, de 1 de julio de 1982.

INSTRUMENTO de Ratificación de la Convención para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, hecho en París el 3 de noviembre de 2003. BOE, nº 31, de 5 de febrero de 2007.

INSTRUMENTO de Ratificación de la Convención sobre la protección del Patrimonio cultural subacuático, hecho en París el 2 de noviembre de 2001. BOE, nº 55, de 5 de marzo de 2009.

LEY 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. BOE, nº 126, de 27 de mayo de 2015.

LEY 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos. BOE, nº 107, de 5 de mayo de 1975.

LEY 16/1985 de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. BOE, nº 155, de 29 de junio de 1985.

LEY 30/2014 de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. BOE, nº 293, de 4 de diciembre de 2014.

LEY 4/1989 de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. BOE nº 74, de 28 de marzo de 1989.

LEY 42/2007 de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. BOE, nº 299, de 14 de diciembre del 2007.

LEY de 13 de mayo de 1933, relativa al Patrimonio Artístico Nacional. La Gaceta de Madrid, nº 145, de 25 de mayo de 1933.

LEY de 7 de diciembre de 1916, de Parques Nacionales. La Gaceta de Madrid, nº 343, de 8 de diciembre 1916.

REAL CÉDULA de S(u) M(ajestad) y Señores del Consejo, por la cual se aprueba y manda observar la Instrucción formada por la Real Academia de la Historia sobre el modo de recoger y conservar los monumentos antiguos descubiertos ó que se descubran en el Reyno (Imprenta Real de 6 de julio de 1803) Jorge Maier Allende (comentario y transcripción) Recuperado de [http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/real-cedula-de-su-majestad-y-senores-del-consejo-por-la-qual-se-aprueba-y-manda-observar-la-instru-0/html/00224e2e-82b2-11df-acc7-002185ce6064_2.html].

REAL DECRETO-LEY de 9 de agosto de 1926, relativo al Tesoro Artístico Arqueológico Nacional. La Gaceta de Madrid, nº 227, de 15 de agosto de 1931.

REAL ORDEN 176 de 15 de julio de 1927, de Sitios de Interés Nacional. La Gaceta de Madrid, nº 203, de 22 de julio de 1927.

Brasileña

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, nº 191-A, de 5 de outubro de 1988.

CONTITUÇÃO dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Diário Oficial da União, Seção 1, Suplemento de 16 de julho de 1934.

DECRETO LEI nº 25, de 30 de novembro de 1937, do patrimônio histórico e artístico nacional. Diário Oficial da União, Seção 1, de 6 de dezembro de 1937.

DECRETO nº 22.928, de 12 de julho de 1933, erige a cidade de Ouro Preto em monumento nacional. Diário Oficial da União, Seção 1, de 17 de julho de 1933.

DECRETO nº 3.551, de 4 de agosto de 2000, institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1, de 7 de agosto de 2000.

DECRETO nº 5.753, de 12 de abril de 2006, promulga a Convenção para a salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial de 1972. Diário Oficial da União, Seção 1, de 13 de abril de 2006.

DECRETO nº 80.978, de 12 de dezembro de 1977, promulga a Convenção relativa a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de 1972. Diário Oficial da União, Seção 1, de 14 de dezembro de 1977.

LEI nº 3.924, de 26 de julho de 1961, dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos. Diário Oficial da União, Seção 1, de 27 de julho de 1961.

LEI nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1, de 2 de setembro de 1981.

LEI nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1, de 19 de julho de 2000.

AUTORES**Carolina Gamba***

carolina.gamba@fsa.br

**Wagner Costa
Ribeiro****

wribeiro@usp.br

* Doutora em Geografia Humana pela USP.
Professora de Geografia do Centro Universitário Fundação Santo André (Brasil)

** Professor dos programas de pós-graduação em Geografia Humana e Ciência Ambiental da USP.
Pesquisador do CNPq e da FAPESP (Brasil)

Conservação ambiental no Brasil: uma revisão crítica de sua institucionalização

Conservación ambiental en Brasil: una revisión crítica de su institucionalización

*Environmental conservation in Brazil: a critical review of its institutionalization***RESUMO**

Neste trabalho são apresentados elementos centrais à configuração do arcabouço legal ambiental brasileiro, que constitui resultado de um longo processo iniciado, sobretudo, no início do século XX e que, desde o princípio, reflete interesses de distintos agentes sociais. Discute-se a definição dos Códigos Florestais de 1934, de 1965 e sua revisão no ano de 2012. Além disso, aborda-se a criação de instituições ligadas à preservação/conservação ambiental, como o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, a Secretaria Especial de Meio Ambiente e o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis. Também se analisam legislações centrais, como a Política Nacional de Meio Ambiente, as Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente, a Lei de Crimes Ambientais e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Busca-se destacar a relevância de tais leis e instituições, bem como as dificuldades enfrentadas para conseguirem alcançar os objetivos que levaram à sua conformação. Reitera-se a necessidade da mobilização social para que sejam efetivamente aplicadas e para evitar retrocessos que conduzam ao aumento da degradação do meio ambiente; bem como a importância do Estado no planejamento e gestão ambiental no Brasil.

RESUMEN

Este artículo presenta los elementos clave de la configuración del marco jurídico ambiental brasileño, que es el resultado de un largo proceso iniciado, sobre todo a principios del siglo XX y que desde el inicio, refleja intereses de diferentes agentes sociales. Se discute la definición de los códigos forestales de 1934, de 1965 y su revisión en 2012. Además, trata de la creación de instituciones vinculadas a la preservación / conservación del medio ambiente, tales como el Instituto Brasileño de Desarrollo Forestal, la Secretaría Especial del Medio Ambiente y el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables. También analiza leyes claves como la Política Nacional del Medio Ambiente, las resoluciones del Consejo Nacional del Medio Ambiente, la Ley de Delitos contra el Ambiente y el Sistema Nacional de Unidades de Conservación. El objetivo es poner de relieve la importancia de dichas leyes y las instituciones, así como las dificultades para lograr alcanzar los objetivos que llevaron a su conformación. Reitera la necesidad de movilización social para que, efectivamente, se sea aplicado y para evitar retrocesos que conduzcan a una mayor degradación del medio ambiente; y la importancia del Estado en la planificación y gestión del medio ambiente en Brasil.

ABSTRACT

This paper presents key elements of the configuration of the Brazilian environmental legal framework that is the result of a long process, which began especially at the beginning of the twentieth century, and from the start reflected the interests of different social agents. It discusses the definition of the Forest Code of 1934, 1965 and its revision in 2012. In addition, it deals with the creation of institutions linked to the preservation / conservation of the environment, such as the Brazilian Institute of Forestry Development, the Special Secretary for the Environment, and the Brazilian Institute for the Environment and Renewable Natural Resources. This article also analyzes key legislation, such as the National Environmental Policy, the resolutions of the National Environmental Council, the Law of Environmental Crimes and the National System of Conservation Units. The aim is to highlight the relevance of such laws and institutions, as well as the difficulties associated with achieving the objectives that led to their verification. We reiterate the need for social mobilization so that these laws can be effectively enforced and to avoid the setbacks that lead to increased environmental degradation and the importance of the state in environmental planning and management in Brazil.

1. Introdução

País com enorme biodiversidade, resultado também da presença de grande diversidade cultural na forma de povos indígenas originários, o Brasil parece que ainda não reconheceu claramente as vantagens que essa combinação pode gerar, no contexto das mudanças em curso no século XXI. Diante da crise de reposição da base material da reprodução da vida, em especial agravada pelo regime de acumulação hegemônico, a manipulação genética pode tornar-se uma matriz para novas tecnologias que resultem em materiais e em fontes de energia, além de poder resultar em novos fármacos e alimentos.

Conservar a biodiversidade passa a ter um caráter eminentemente estratégico, pois o novo vetor de transformação científica e tecnológica deve combinar necessariamente a capacidade de reprodução material da sociedade.

Apesar de ser reconhecido como um detentor de parte expressiva da biodiversidade planetária, o Brasil ainda não conseguiu combinar conservação ambiental com a produção. Pior, adotou, com intensificação nas últimas décadas, um modelo baseado na expansão agrícola sobre áreas com cobertura original.

Para tentar conter a devastação ambiental observa-se no país uma série de instituições que, em tese, devem cumprir o artigo 225 da Constituição Federal, ou seja, salvaguardar o ambiente para os cidadãos do país e do futuro. Este artigo visa apresentar uma análise sobre o processo de institucionalização da proteção ambiental no Brasil. Para tal, ele foi construído a partir da combinação de material bibliográfico com análise da legislação ambiental brasileira. Ele está estruturado de modo a levar o leitor a compreender os momentos de avanços e recuos da proteção ambiental no Brasil.

Espera-se que ao final da leitura seja possível compreender que parte das dificuldades para a conservação ambiental no país é resultado de setores articulados que pressionam os poderes para que seus interesses prevaleçam, o que, na maior parte dos casos, afronta o interesse geral.

2. Surgimento da legislação conservacionista no Brasil. O Serviço Florestal do Brasil (1921) e o Código Florestal de 1934

Apesar de manifestações oficiais anteriores acerca da preocupação governamental com a degradação ambiental, a primeira lei de proteção às florestas no país remonta a 1921, quando foi criado o Serviço Florestal do Brasil (SFBr) no mandato do Presidente Epitácio Pessoa. Como uma seção especial do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, tinha por objetivo favorecer a conservação, beneficiamento, reconstituição, formação e aproveitamento das florestas brasileiras (Decreto nº 4.421/1921). Porém, dado seu caráter de vanguarda na racionalização da utilização dos recursos naturais no Brasil, houve enorme dificuldade estrutural para que suas atribuições se desenvolvessem plenamente. Além disso, destaca-se que o SFBr passou por diferentes fases até ser extinto em 1962. Apesar de ter desempenhado um papel importante ao longo de sua história, nasceu vinculado a um Ministério que primava pelo desenvolvimento da política agrícola do país, que avançava a passos largos.

PALAVRAS-CHAVE

Meio ambiente;
legislação
ambiental;
conservação
ambiental

PALABRAS CLAVE

Medio ambiente;
legislación
ambiental;
conservación del
medio ambiente

KEYWORDS

Environment;
environmental
legislation;
environmental
conservation

Recibido:
24.10.2016

Aceptado:
07.02.2017

Outra lei pioneira de proteção à biodiversidade no Brasil remonta ao período do Governo Provisório de Getúlio Vargas (1930-1934). Desde o colapso da bolsa de valores de Nova Iorque (1929), o país encontrava-se mergulhado em uma crise internacional que abalou o principal setor brasileiro à época, a economia agroexportadora cafeeira.

A partir de um projeto nacionalista com vistas à ampliação da produção industrial brasileira via substituição de importações, o Estado de Getúlio Vargas passou a desempenhar, cada vez mais, dois papéis econômicos centrais, como apontado por Alencar et al (1996): o de agente regulador da acumulação de capital (intervenção no sistema de crédito, política cambial, controle de preços, política tributária, fiscal e salarial); e o de produtor direto em setores básicos da produção (aço, minério de ferro, entre outros) por meio da criação de empresas próprias.

Verificou-se uma preocupação governamental para criar uma legislação que assegurasse o provimento de recursos naturais, como minérios, água e produtos florestais. Apesar da participação de diversos cientistas na elaboração do primeiro código de proteção às florestas, com real preocupação ambiental como se pode verificar em Araújo (2007), o objetivo principal era bastante pragmático: impedir efeitos sociais e políticos negativos de um aumento do preço ou da escassez da lenha, que até a década de 1940 consistia, de longe, a principal fonte energética do país (73% do consumo de energia primária – Leite, 1997) e, logo, exercia função estratégica.

Por meio do Decreto nº 23.793/1934 (BRASIL, 1934), o governo federal estabeleceu limites à ação humana sobre as florestas brasileiras e os direitos de propriedade, de maneira a reconhecê-las como “bem de interesse comum a todos os habitantes do país” (artigo 1º).

No artigo 3º, as florestas foram classificadas em quatro tipos: a) *protetoras*, que exerciam funções essenciais por sua localização, como a conservação de recursos hídricos, proteção contra erosão, fixação de dunas, defesa de fronteiras, garantia de condições de salubridade pública, proteção de sítios de grande beleza e asilo de espécies raras; b) *remanescentes*, que envolviam as florestas

que formam parques (nacionais, estaduais ou municipais) ou que apresentavam espécies raras cuja conservação se fizesse necessária (biológica ou esteticamente); c) *modelo*, ou seja, florestas constituídas por limitado número de espécies nativas ou exóticas cuja disseminação se considerasse conveniente; e d) *rendimento*, referente a todas as florestas que não se enquadravam nas demais denominações. De acordo com esta classificação, as florestas protetoras e remanescentes teriam conservação perene assegurada, com possibilidade de expropriação de acordo com as necessidades de proteção.

Outro elemento importante estabelecido no Código Florestal de 1934 foi a chamada “quarta parte”. De acordo com o artigo 23, nenhum proprietário de terras poderia retirar mais de três quartas partes da vegetação existente. Ressalta-se que, naquele período, o controle sobre as terras públicas era dificultado frente à doutrina corrente do *uti possidetis*, de maneira que a solução encontrada foi a regulação do uso das matas no interior dos imóveis rurais privados, para assegurar o controle do mercado de lenha em um contexto de inexistência de reservas públicas de mata, como colocado por Siqueira (2010). Destaca-se que a lei não sinalizava a localização da área a ser preservada em função de sua importância ecológica. A quarta parte e as florestas protetoras constituem embriões dos dois conceitos principais verificados no código atual: as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e a Reserva Legal (RL), como será visto posteriormente.

Além disso, o Código Florestal de 1934 também estabeleceu uma diversidade de proibições para a exploração das florestas no país (artigo 22). Distinguiu-se uma diversidade de crimes e contravenções, com o estabelecimento de multas e penas.

Essa legislação não teve muito efeito. O desmatamento avançou por décadas. Isso ocorreu, segundo Leite (1997), pela necessidade da criação de uma grande estrutura administrativa para sua execução, ou seja, de um serviço florestal à altura das responsabilidades impostas pelo documento. Além disso, verifica-se que o Código de 1934 não continha informações necessárias sobre o reflorestamento de áreas degradadas. Apesar disso, reafirma-se a importância de sua elaboração

pioneira como marco legal para regulação da ação humana frente à biodiversidade brasileira, apesar dos interesses econômicos que motivaram sua criação.

recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (artigo 2º, II).

Verifica-se que as APPs se referem, sobretudo, às florestas denominadas protetoras no Código de 1934.

3. O Código Florestal de 1965

Diante da inviabilidade do Código Florestal de 1934, bem como das profundas transformações verificadas no território brasileiro a partir daquela data, com destaque para a continuidade das políticas desenvolvimentistas de Getúlio Vargas e as relativas ao Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), deu-se início a um longo período de discussões sobre a proposição de um novo código florestal, sobretudo a partir do início da década de 1960. Neste período grandes porções do território foram desmatadas sem critério ou fiscalização governamental.

O novo Código Florestal foi desenvolvido no primeiro governo do regime militar, sancionado por Humberto de Alencar Castello Branco (Lei nº 4.771/1965) num contexto de ampla reforma da administração pública federal (Araújo, 2007). Atribui-se tal ato não a uma preocupação ambiental do governo ditatorial – conhecidas as ações desenvolvimentistas do período, marcadamente predatórias do ponto de vista socioambiental, mas sim a uma resposta frente às crescentes movimentações ambientalistas verificadas no contexto internacional. O governo brasileiro à época buscou melhorar sua imagem perante outros Estados em relação à temática ambiental, o que não refletia nas políticas territoriais por ele promovidas.

A lei aprovada em 1965 estabeleceu conceitos que norteiam até hoje as políticas relativas à conservação dos domínios morfoclimáticos brasileiros, sem olvidar as alterações feitas em documentos posteriores – com destaque para a Lei nº 7.803/89 (BRASIL, 1989a) e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001 (BRASIL, 2001). Destaca-se a *Área de Preservação Permanente* (APP),

(...) coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os

A “quarta parte” foi transformada em *Reserva Legal* (RL), ou seja, áreas de domínio privado – excluídas as APPs e outras sujeitas à legislação específica, cuja exploração deve ser feita com restrições. Na Amazônia Legal, 80% da propriedade rural situada em área de floresta deve ser preservada (50% no texto original); 35% em área de cerrado localizada na Amazônia Legal (20% na propriedade e 15% sob a forma de compensação ambiental na mesma microbacia hidrográfica); e 20% em áreas de florestas ou outras formas de vegetação nativa localizadas nas demais regiões do país (artigo 16).

Foram estabelecidos dispositivos sobre contravenções e crimes previstos no Código Penal e outras leis, com as penalidades incidentes sobre os autores. Além disso, segundo o artigo 44, o proprietário ou possuidor de imóvel rural deve, obrigatoriamente, recompor a reserva legal de sua propriedade por meio do plantio de espécies nativas; conduzir a regeneração natural da RL; ou compensá-la por outra área equivalente em importância ecológica e extensão no mesmo ecossistema e microbacia.

Na Medida Provisória nº 2.166-67/2001 (BRASIL, 2001) foram detalhados conceitos importantes já citados no código, como o de pequena propriedade rural (cuja dimensão varia de 30 a 150 ha, de acordo com a região do Brasil); e os de utilidade pública e interesse social, que legitimariam ações de supressão de biodiversidade de acordo com situações específicas.

O Código Florestal de 1965 foi ignorado por muito tempo e o Estado ditatorial brasileiro não criou os condicionantes necessários à sua aplicação eficaz, em que pese esforços de criação e transformação de legislações e instituições ambientais. Concorde-se com Ahrens (2009) ao afirmar que o conteúdo normativo de tal código apenas chamou a atenção

da sociedade a partir da edição da Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente¹; e da Constituição Federal de 1988, que dedicou o artigo 225 às questões ambientais, legislações que normatizaram o uso condicionado da natureza para a proteção do patrimônio ambiental do país.

Por décadas o Código foi negligenciado, de modo que Áreas de Preservação Permanente foram desmatadas, assim como Reservas Legais em todas as regiões do país, a medida que se avançava a fronteira agropecuária, a industrialização e a urbanização do território brasileiro. Diante de tal realidade, agentes sociais dos mais diversos segmentos deram início a um debate sobre a revisão desta lei, o que provocou muitas polêmicas, como será visto posteriormente.

4. A Secretaria Especial de Meio Ambiente e as Resoluções CONAMA

Em 1973, durante o governo do General Emílio Médici, criou-se no Brasil a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior, então sob gestão do Ministro General José Costa Cavalcanti. Entende-se que a SEMA constituiu um produto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972 e que entrou para a história como o primeiro grande evento da ONU voltado ao meio ambiente, com o objetivo de promover a discussão de temas como poluição do ar e chuva ácida, que configuravam situações que poderiam deflagrar conflitos internacionais (Ribeiro, 2001).

Este evento, apesar dos inúmeros impasses, produziu resultados significativos para a criação de uma ordem ambiental internacional (Ribeiro, 2001). Mais que a aprovação de declarações com princípios e planos de ação com recomendações acordadas por dezenas de países, a Conferência de Estocolmo promoveu a temática ambiental no plano internacional e contribuiu para o aumento da participação social nas questões relativas ao meio ambiente, além da criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a institucionalização do tema em vários países.

Um ano após a Conferência, por meio do Decreto nº 73.030/73 (BRASIL, 1973), a SEMA foi criada para a conservação do meio ambiente e para o uso racional dos recursos naturais (artigo 1º). O primeiro secretário da SEMA, que tinha praticamente equivalência à um Ministro de Estado, foi o professor Paulo Nogueira-Neto, reconhecido pesquisador da Universidade de São Paulo que se dedicava a estudar a biodiversidade no Brasil. Seu mandato perdurou até 1986².

Dentre as atribuições da SEMA (artigo 4º), destacam-se: o acompanhamento das transformações ambientais; o assessoramento de órgãos e entidades ligadas à conservação do meio ambiente; a elaboração e estabelecimento de normas e padrões relativos à preservação ambiental, entre outras (BRASIL, 1973).

A criação da SEMA resultou da posição do governo brasileiro na Conferência de Estocolmo, evidenciada no relatório do Brasil enviado à ONU, quando o General José Costa Cavalcanti deixou em evidência que as premissas brasileiras envolviam: a) evitar qualquer medida que limitasse o direito soberano do país de explorar seus recursos naturais segundo seus interesses e prioridades; b) impedir o estabelecimento de padrões universais de produção que obstruíssem seu crescimento econômico com exigências estabelecidas a partir de critérios equalizadores de custos; e c) evitar incentivos à adoção de padrões de consumo que se convertessem em obstáculos às exportações dos países em desenvolvimento, ou seja, uma alternativa ecológica às barreiras alfandegárias existentes (Cavalcanti, 1972). Esta postura do governo brasileiro gerou repercussões negativas na opinião pública nacional e internacional.

A exigência de um órgão nacional de avaliação ambiental por parte dos financiadores internacionais dos grandes projetos desenvolvidos pelos militares também motivou a criação da SEMA. É importante destacar que esse fato constituiu um passo significativo na abordagem integrada da questão ambiental, porém destaca-se que, à época, o governo brasileiro não pretendia tornar tal instituição importante dentro da estrutura governamental. Segundo Mello (2006), a pouca presença política-administrativa e a insuficiência de recursos marcaram a trajetória da SEMA. Para

Guimarães (1992), o governo militar promoveu o que chamou de “conservadorismo dinâmico”, ao lançar o discurso da preservação ambiental em uma caixa burocrática na estrutura governamental com o cuidado de “... não dotar esse novo órgão com os recursos humanos e materiais adequados. Apenas o suficiente para dar a impressão de que se está fazendo algo importante e para que sirvam como bodes expiatórios quando não se tomem as medidas realmente necessárias” (Guimarães, 1992: 66).

A SEMA foi extinta em 1989, com a criação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Apesar de todas as dificuldades, é fundamental destacar que ela contribuiu para a popularização da questão ambiental e de sua institucionalização em diferentes níveis de governo. Destacadamente, exerceu grande papel na elaboração da Lei nº 6938/81, que dispôs sobre a Política Nacional de Meio Ambiente.

Esta política representou um grande avanço na legislação ambiental brasileira, sobretudo quando se considera o contexto histórico em que foi criada. Nesta lei também foi criado o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), fundamental à integração das políticas ambientais no Brasil, na medida em que visa estruturar as ações dos órgãos e entidades da União, dos Estados e dos Municípios (artigo 6º).

Dentre os órgãos que compõem o Sisnama³, destacou-se a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), um órgão consultivo e deliberativo superior para auxiliar a Presidência da República na formulação de diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

A Resolução CONAMA nº 001, de 1986, marcou a história da legislação ambiental brasileira ao estabelecer definições, responsabilidades, critérios e diretrizes gerais para o uso e a implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos básicos da Política Nacional do Meio Ambiente. Definiu os tipos de atividades (posteriormente ampliados) cujos agentes devem, obrigatoriamente, elaborar Estudos de Impacto Ambiental (EIA).

O Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) é parte inerente ao EIA e é fundamental para dar publicidade ao estudo realizado, pois deve trazer todas as considerações, impactos, formas de mitigação, objetivos do projeto e síntese dos resultados por meio de uma linguagem acessível ao público em geral. O EIA-RIMA é disponibilizado aos órgãos competentes nos diferentes níveis de governo, que possuem prazo para manifestação conclusiva sobre cada caso. A obrigatoriedade do EIA-RIMA, desde então, tem sido fundamental para combater a degradação ambiental no Brasil, em que pese a dificuldade de vigilância na aplicação da legislação e polêmicas na elaboração e aprovação de diversos EIA-RIMAS de projetos públicos e privados.

O CONAMA estabeleceu diversas resoluções de grande importância, como a 237/1997, que alterou artigos da 001/1986 e dispôs sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Nesta Resolução reiterou-se a necessidade de elaboração do EIA/RIMA e foi definido o procedimento para a obtenção do licenciamento, que envolve a obtenção das licenças prévia (LP), de instalação (LI) e de operação (LO). Tal resolução também detalha as atividades e empreendimentos sujeitos ao processo de licenciamento.

Concorda-se com Cavalcante (2008) ao afirmar que as Resoluções do CONAMA tentam preencher lacunas legais na normatividade ambiental, embora diante da complexidade do tema muitas ainda não foram preenchidas. Além disso, nos últimos anos verificam-se tentativas de enfraquecer os instrumentos criados, em especial relacionados ao licenciamento ambiental, como a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 65, de 2012 (aprovada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em 2016) que tem por objetivo alterar o artigo 225 da Constituição Federal para assegurar a continuidade de obras públicas e, na prática, coloca que apenas a apresentação do EIA é suficiente para dar início a atividades socioambientais potencial ou efetivamente danosas, o que descaracteriza o atual processo de licenciamento (etapas LP, LI e LO). Segundo a mesma, tais obras não poderão ser suspensas ou canceladas a não ser em face de fato superveniente (Gurczak, 2012).

5. Do IBDF ao Instituto Chico Mendes: a conservação ambiental no Brasil

Outra instituição criada no contexto das transformações administrativas federais realizadas durante o governo militar e em decorrência do Código Florestal de 1965 foi o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), por meio do Decreto-Lei nº 289/1967 (BRASIL, 1967). O IBDF tinha por objetivo formular a política florestal brasileira, além de orientar, coordenar e executar medidas para o uso racional, proteção e conservação dos recursos naturais renováveis e o desenvolvimento florestal. Com a criação do IBDF foram extintos o Conselho Florestal Federal (CFF), originado no Código Florestal de 1934; o Instituto Nacional do Pinho (INP), instituído durante também durante o governo Getúlio Vargas (1941); e o Departamento de Recursos Naturais Renováveis (DRNR), originado na reorganização do Ministério da Agricultura em 1962 e que centralizava as questões relativas à conservação e exploração dos recursos florestais e fauna por meio de sua divisão de silvicultura, jardim botânico e serviço de defesa da flora e fauna.

Para Araújo (2007), o IBDF, constituído como uma autarquia, representou um grande esforço de descentralização e modernização à época e tinha caráter inovador já que a administração indireta, à qual pertenciam as autarquias, poderia ser um contraponto à rigidez da administração direta do governo e contribuir significativamente para a implantação de políticas públicas ambientais. Porém, o autor também destaca que a possibilidade de maior eficiência não se concretizou por uma série de dificuldades, como o desprovimento de pessoal com formação técnica, a falta de recursos humanos e materiais, bem como a dificuldade de integração entre os funcionários dos diferentes órgãos, problema também apontado por Morsello (2001) e Mello (2006).

Segundo o IBAMA (2016), a atuação do IBDF, da Superintendência da Borracha (Sudhevea) e da Superintendência da Pesca (Sudepe), diferentemente da SEMA, reduzia-se a “ilhas dentro de suas estruturas”, pois foram criados para dar incentivos fiscais e fomentar o desenvolvimento econômico e não havia um órgão que trabalhasse o meio ambiente de forma integrada. A SEMA, o IBDF, a Sudhevea e a Sudepe deram origem ao IBAMA.

Maciel (2012) evidenciou que tanto a SEMA quanto o IBDF surgiram vinculados a Ministérios (Interior e Agricultura, respectivamente) que não tinham tal finalidade no âmbito de suas responsabilidades e, na verdade, respondiam pelo crescimento acelerado com intensa degradação ambiental. A autora também apontou que a existência concomitante das duas instituições conduziu à existência de sistemas paralelos sem coordenação entre si, de maneira a dificultar a preservação da biodiversidade. Para Brito (2000) a convivência entre a SEMA e o IBDF resultava em trabalho paralelo e descoordenado.

De todo modo, o IBDF, mesmo sem foco na preservação da natureza, respondeu, assim como a SEMA, pela criação de inúmeras unidades de conservação até a criação do IBAMA em 1989 – durante o período caracterizado pela inexistência de um planejamento e gestão integrado das áreas protegidas no país. Rocha, Drummond e Ganem (2010) destacam a ênfase secundária na conservação por parte do IBDF por mais de 20 anos que ampliou as áreas sob proteção e conduziu à criação de novas categorias de áreas protegidas. Segundo Mittermeier et al (2005), a combinação de esforços da SEMA e do IBDF, de 1974 a 1989, levou à criação de 22 parques nacionais, 20 reservas biológicas e 25 estações ecológicas, num total de 144.180 km².

Em 1989, a partir da Lei nº 7.735 (BRASIL, 1989b), foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) como uma autarquia com a finalidade de centralizar todas as políticas relativas à questão ambiental no país. Atualmente o IBAMA exerce poder de polícia ambiental e executa ações das políticas nacionais referentes ao meio ambiente (controle da qualidade ambiental, licenciamento, autorização do uso dos recursos naturais, fiscalização, monitoramento e controle ambiental).

Verificada a urgência de se mapear os órgãos federais com atuação ambiental para favorecer o processo de gestão, o governo José Sarney criou, em 1988, o Programa Nossa Natureza para recriar a arquitetura organizacional ambiental, que levou à criação do IBAMA (IBAMA, 2016).

Mello (2006) apresenta problemas que desde o

princípio têm marcado a atuação do IBAMA, como disputa pelo poder entre os grupos das instituições que foram extintas, dificuldades de relacionamento entre os Estados e a União que conduziam a um clima de competição, divergência de interpretações na questão do licenciamento ambiental que gerou pressão de distintos agentes sociais e indefinições de competências e disputas políticas quando o IBAMA passou a subordinar-se à Secretaria do Meio Ambiente (SEMAM), criada no governo Collor em 1990 com o objetivo de controlar o SISNAMA. Ainda assim, mesmo diante de toda a dificuldade de prioridade política expressa na insuficiência de recursos (Mello, 2006), a atuação do IBAMA é fundamental para a integração das ações relativas ao meio ambiente no território brasileiro.

Em decorrência de uma reestruturação do IBAMA ocorrida em 2007, foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Com base na Lei nº 11.516/2007, (BRASIL, 2007), ficou a cargo desta nova autarquia (vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e integrada ao SISNAMA) a execução de ações relativas à gestão das Unidades de Conservação no país, tarefa antes atribuída ao IBAMA, que já acumulava muitas incumbências. Cabe ao ICMBio propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs brasileiras, bem como fomentar a pesquisa, a proteção e conservação da biodiversidade, com poder de polícia ambiental nas UCs federais. Além disso, o órgão também desenvolve programas de educação ambiental, contribui para a implementação de um sistema nacional de informações sobre o meio ambiente e aplica dispositivos e acordos internacionais relativos à gestão ambiental.

Com papel preponderante no tocante ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), o ICMBio também passa por sérias dificuldades financeiras e técnicas, como o sucateamento crescente de estruturas de trabalho e grande déficit de recursos humanos.

Por fim, é importante destacar, em 2006, a criação de um novo Serviço Florestal Brasileiro (SFB; Lei nº 11.284/2006), agora no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, cuja incumbência é gerir exclusivamente as florestas públicas brasileiras com vistas à proteção da biodiversidade e das comunidades locais, à pesquisa ambiental e ao uso

eficiente dos recursos florestais. O SFB tem função preponderante no gerenciamento do Cadastro Nacional de Florestas Públicas e na manutenção do SISNAMA, bem como constitui órgão gestor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), criado a partir da mesma lei.

6. A Lei de Crimes Ambientais

Outro marco importante na legislação brasileira é a Lei nº 9.605 (fev./1998), conhecida como Lei de Crimes Ambientais (LCA). Antes dela, a aplicação de punições para quem, de alguma forma, degradasse o meio ambiente era bastante difícil, pois as normas penais estavam dispersas em diversas leis com enfoques setoriais e, muitas vezes, apresentavam elementos contraditórios (Nazo e Mukai, 2003).

Freitas (2006) destaca que durante a década de 1990, com a existência da Política Nacional do Meio Ambiente (1981) e da Constituição Federal de 1988 que versava por questões ambientais, formou-se contexto propício para uma maior discussão da tutela penal do meio ambiente, no sentido de dar efetividade às legislações vigentes. Segundo o autor, foi criada uma comissão de juristas pelo Ministério da Justiça, que encaminhou um projeto de lei ao Poder Legislativo, cuja aprovação, ainda que com críticas, foi rápida. Por meio da Lei nº 9.605/98, as penas para crimes ambientais foram centralizadas e uniformizadas, com infrações claramente definidas.

Sem dúvida, a LCA representa enorme avanço na implementação da legislação em prol da preservação/conservação do meio ambiente, ao disciplinar sanções penais e administrativas para pessoas físicas e jurídicas que pratiquem as infrações contra a flora e a fauna. Por outro lado, é fundamental destacar que seu cumprimento depende de forte atuação de órgãos executores. Segundo Cunha et al (2014), a LCA necessita, para ser implementada, de dois órgãos do Poder Executivo, um responsável pela fiscalização ambiental (IBAMA) e o Ministério Público (Federal ou Estadual), e de um órgão do Poder Judiciário (Federal ou Estadual). O IBAMA autua e multa os transgressores da lei e inicia a responsabilização administrativa. Tais

informações são remetidas ao Ministério Público para promover a responsabilização civil ou penal conforme o caso. Por fim, o Poder Judiciário realiza a cobrança judicial da multa ou aplica a punição criminal diante da infração cometida.

Concorda-se com Brito e Barreto (2005) quando destacam que a LCA trouxe a esperança de agilizar e tornar mais severas as punições dos infratores, além de facilitar a reparação dos danos. Porém, tais autores afirmam que sua aplicação vem sendo prejudicada por diversos motivos, como deficiência na comunicação entre órgãos envolvidos com conflitos de competência para julgamento de crimes ambientais e, além disso, mesmo diante de situações cujos julgamentos são rápidos, as penas aplicadas têm, em muitos casos, contribuído pouco para a reparação da degradação ambiental cometida em virtude, dentre outros motivos, pelo baixo valor cobrado nas multas. Diante do exposto, verifica-se que há muito que avançar para ampliar a efetividade desta lei tão importante dentro do arcabouço legal contra crimes ambientais.

7. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação

A história da criação de Unidades de Conservação no Brasil é considerada tardia diante de sua extensão territorial, megadiversidade e ritmo de ocupação.

Conforme Araújo (2007), no final do período colonial, quando unidades de conservação começaram a surgir em outros países, sobretudo nos Estados Unidos, a política fundiária brasileira estimulava a degradação (abolição das sesmarias em 1822 e lacuna até a lei de terras, de 1850). Visou-se por muito tempo a prosperidade da economia cafeeira e a ocupação desenfreada. Durante a Primeira República, a Constituição de 1891, ao exaltar o liberalismo e a propriedade, não limitou a forma como os donos de terras exploraram seus recursos naturais. Ainda segundo este autor, na década de 1920, com a criação do SFB, surgiu a primeira referência a parques nacionais, mas, na prática, tal instituição lidou apenas com a produção de mudas, reflorestamento e estudos de flora, sobretudo por sua fragilidade, como visto anteriormente.

Somente o Código Florestal de 1934 versou sobre a criação de parques nacionais, estaduais e municipais (BRASIL, 1934, art. 9). A Constituição de 1934 também dispôs sobre a proteção de “belezas naturais” no país e serviu como base para a criação das primeiras UCs no território brasileiro. Destaca-se à criação do Parque Nacional de Itatiaia (1937), do Parque Nacional do Iguaçu (1939) e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos (1939).

Desde então, em ritmos variados, diversas UCs foram estabelecidas no Brasil, ao mesmo tempo em que a degradação ambiental avançou em função dos planos desenvolvimentistas de vários governos. Legislações surgidas na década de 1960, como o Código Florestal de 1965 e a Lei de Proteção à Fauna, também dispuseram sobre a criação de parques e reservas biológicas. Porém, destaca-se que até a década de 1970 o estabelecimento de UCs respondia meramente a critérios estéticos ou circunstâncias políticas favoráveis e notava-se a existência de incongruências entre diferentes classificações.

Conforme Pádua (2011), o primeiro planejamento para a conformação de um sistema de unidades de conservação no Brasil foi realizado pelo IBDF com o apoio da organização não-governamental Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN) entre 1979 e 1982. Denominava-se “Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil” e, pela primeira vez, contemplava critérios técnicos e científicos, com novas categorias de UCs e proposição de novas áreas protegidas no país, muitas delas efetivadas. Araújo (2007) destaca a instituição do Regulamento dos Parques Nacionais (1979) e a Política Nacional de Meio Ambiente (1981), que previu a criação de Áreas de Proteção Ambiental (APAs), Reservas e Estações Ecológicas. Ressalta-se que a segunda fase deste plano já apresentava o nome de Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Logo se verificou a necessidade de criação de uma lei que amparasse tal sistema, com determinação de objetivos, categorias e elementos para criação e gestão de áreas protegidas em território brasileiro. Em 1988, o IBDF e a SEMA assinaram protocolo de intenções com a organização não governamental Fundação Pró-Natureza (Funatura) para que ela revisasse e atualizasse os conceitos do conjunto de

categorias de unidades de conservação existentes no Brasil e formulasse um Anteprojeto de Lei para oferecer suporte legal ao Sistema (Pádua, 2011). O resultado deste processo foi obtido em 1989 e publicado pelo agora IBAMA e a Funatura. Já o Decreto 98.897, de 30 de janeiro de 1990, estabeleceu as Reservas Extrativistas (Resex), como produto das lutas dos seringueiros amazônicos por justiça ambiental.

Deu-se início a um período de grandes discussões no Executivo e Legislativo, com realização de muitas audiências públicas. Verificaram-se grandes impasses diante dos distintos interesses frente ao tema, sobretudo entre preservacionistas e socioambientalistas, que apresentavam visões distintas sobre o modelo de unidade de conservação que prevaleceria no país do ponto de vista da limitação da intervenção humana. Houve profundas modificações no texto original, com perda de influência dos especialistas que prepararam o Anteprojeto (Pádua, 2011). Segundo Santilli (2005), o histórico da tramitação da lei do SNUC e os embates surgidos durante o processo de elaboração legislativa são muito úteis à compreensão de como certos conceitos socioambientais foram incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro e o porquê de a síntese socioambiental permear toda esta lei, ao privilegiar a interface entre biodiversidade e sociodiversidade, em que pese a exclusão das terras indígenas e quilombolas.

Em julho de 2000, por meio da Lei nº 9.985, foi instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), que estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão de UCs no Brasil, além de definir UCs como áreas naturais relevantes às quais devem ser garantidas a proteção (BRASIL, 2000).

O SNUC divide as categorias de UCs em dois grupos com características distintas: as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável. No primeiro caso, admite-se apenas o uso indireto dos recursos naturais, uma vez que o objetivo principal é preservar a natureza. Este grupo é composto por cinco categorias de UCs: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre, cujos objetivos específicos envolvem maior ou menor intervenção humana.

O segundo grupo de UCs, as Unidades de Uso Sustentável, tem por objetivo compatibilizar a conservação ambiental com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais. É formado por sete categorias: Área de Proteção Ambiental (APA), Área de Relevante Interesse Ecológico (Arie), Floresta Nacional (Flona), Reserva Extrativista (Resex), Reserva de Fauna (Refau), Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN). Também variam em função do nível de interferência antrópica.

O SNUC também abarca as Reservas da Biosfera, modelo adotado em vários países para a conservação ambiental. Criadas pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em 1972, as Reservas da Biosfera são constituídas por uma ou várias áreas-núcleo, zonas de amortecimento e zonas de transição. Também podem ser integradas a UCs já criadas desde que respeitem o manejo segundo as especificidades da categoria em questão (RIBEIRO, 2009).

O SNUC representou um enorme esforço para conter o ritmo da degradação da biodiversidade no país, preservar os fragmentos de flora e fauna ainda existentes e proteger os modos de vida de populações tradicionais. Destaca-se o trabalho de muitos pesquisadores neste longo processo de definição da lei.

A implementação do SNUC é de fundamental importância para a preservação da megadiversidade/sociodiversidade existente no Brasil. Porém, assim como ocorre com outras leis, a efetividade deste sistema nacional depende de órgãos em diferentes níveis de governo, da existência de técnicos e outros profissionais qualificados, de tecnologias e recursos financeiros suficientes. Verifica-se a necessidade de criação de novas UCs. Além disso, muitas das já existentes não possuem sequer conselho gestor e plano de manejo, fundamentais à gestão da UC e que, segundo o SNUC, deve ser produzido dentro do prazo de cinco anos a partir da data de sua criação.

Notam-se retrocessos políticos que podem conduzir, no curto, médio e longo prazo, a maiores danos socioambientais. Cita-se o caso

do Estado de São Paulo, cujo governo autorizou, em junho de 2016, a concessão de exploração de serviços ou mesmo o uso, total ou parcial de áreas protegidas à iniciativa privada pelo prazo de trinta anos. À princípio, pelo menos vinte e cinco Unidades de Conservação estaduais serão objeto de concessão, entre elas algumas com populações tradicionais, como no caso do Parque Estadual da Ilha do Cardoso e no Parque Estadual da Serra do Mar. Tais comunidades mostram-se muito inseguras no tocante à manutenção de seus modos de vida. Entende-se que, na realidade, o regime de concessão de UCs à iniciativa privada tornará ainda mais difícil atingir o objetivo último do SNUC, uma vez que a fiscalização das infrações ambientais será mais difusa e complexa, também em virtude dos distintos interesses dos agentes que se responsabilizam por estas áreas.

8. A Revisão do Código Florestal

Diversos grupos sociais passaram a questionar o Código Florestal de 1965, sobretudo no final dos anos 2000. Enquanto cientistas e ambientalistas buscavam o recrudescimento da legislação, com maior punição aos infratores e real aplicação da lei; outros setores da sociedade, com destaque para os grandes produtores do agronegócio, com o argumento da impossibilidade de aplicação do Código de 1965 à realidade e necessidades de desenvolvimento do país, pretendiam criar uma lei mais flexível para atender suas atividades econômicas, bem como pudesse anular punições por danos já cometidos.

Em nome da necessidade de compatibilização entre a conservação e a produção de alimentos, foi proposto, pelo então Deputado Aldo Rebelo, um projeto de lei em 2009 para dar início à revisão do Código, sob a perspectiva do “desenvolvimento sustentável”. É importante ressaltar que tal conceito, desde sua origem na década de 1980, tem sido utilizado em favor de interesses os mais diversos, com vistas à promoção da ilusão do reverdecimento de práticas ambientalmente insustentáveis, o que configura o chamado Capitalismo Verde, em suas diferentes tonalidades (Ribeiro, 2001; Zanirato e Ribeiro, 2006).

A aprovação do projeto na Câmara dos Deputados e no Senado Federal evidenciou a vitória da bancada ruralista diante da grande repercussão negativa nacional e internacional. Mesmo com intensa movimentação para que a então Presidenta da República, Dilma Rousseff, vetasse grande parte do conteúdo do texto e, de fato, houve vetos e alterações em diversos artigos, em maio de 2012 foi promulgada a Lei nº 12.651, referente ao Novo Código Florestal.

Uma das questões centrais do Código Florestal de 2012 é a definição de um novo conceito, o de área rural consolidada, que se refere a “(...) área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pouso” (BRASIL, 2012). Em diferentes situações, foi concedida, na prática, a anistia ao desmatamento realizado antes desta data e definiu-se a obrigatoriedade de recomposição apenas parcial da vegetação em APP, de acordo com o tamanho da propriedade (módulos fiscais), seja margem de rios, nascentes ou outros tipos. A nova Lei garantiu continuidade das atividades econômicas em tais áreas consolidadas. Além disso, destacam-se questões pontuais que trazem profundas consequências ambientais, como a alteração do parâmetro da cheia para o leito regular no cálculo da largura da mata ciliar.

Diferentemente do Código Florestal de 1965, no atual Código as APPs passaram a ser contabilizadas como Reserva Legal (BRASIL, 2012, artigo 3). Em relação a esta, os imóveis cujo tamanho não excede quatro módulos fiscais não precisam recompor a vegetação. Nos casos onde a recomposição é obrigatória, permite-se o plantio de espécies exóticas em até 50% da área total a ser recuperada. Além disso, foi instituída a Cota de Reserva Ambiental (CRA), que se refere a um título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação. É permitida a aquisição de CRA para fins de compensação de Reserva Legal. Ainda que exista a obrigatoriedade da compensação de uma área de mesmo tamanho e da compra de CRA referente a um mesmo bioma, do ponto de vista socioambiental existem grandes implicações da não preservação dos ecossistemas nos locais onde a degradação se verifica.

Por outro lado, foi criado o Cadastro Ambiental Rural (CAR) no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente. O CAR constitui um registro público nacional obrigatório para todos os imóveis rurais e tem por objetivo integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais e compor uma base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico, além do combate ao desmatamento (BRASIL, 2012, artigo 29). De certo modo, a definição das áreas rurais consolidadas também foi uma maneira de incentivar a regularização dos imóveis rurais, embora o prazo para inscrição no cadastro tenha sido alterado algumas vezes. Atualmente foi prorrogado para maio de 2017 – apenas para propriedades até quatro módulos fiscais.

Embora seja uma iniciativa desejável, o CAR precisa ser aperfeiçoado com vistas a reduzir falhas e inconsistências verificadas na formação do sistema. Segundo Barros, Barcelos e Gallo (2016), a partir de uma investigação sobre os cadastros realizados no Estado do Pará, verificaram a ocorrência de sobreposição de imóveis rurais na maior parte dos registros no CAR, em muitos deles há sobreposições que preenchem mais de 100% do imóvel rural. Além disso, destacam registros sobre terras indígenas e UCs de Proteção Integral.

De maneira geral, entende-se que a revisão do Código Florestal de 1965 conduziu a uma flexibilização que diminuiu enormemente a área coberta pela legislação ambiental, com grandes implicações para a preservação/conservação da biodiversidade, garantia de serviços ambientais vitais, proteção dos recursos hídricos, bem como para a saúde e qualidade de vida humana. Além disso, questiona-se a capacidade do governo brasileiro em cumprir compromissos assumidos internacionalmente no tocante à redução do desmatamento, como diante da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

9. Considerações Finais

Diante do que foi exposto, verifica-se que a legislação para a conservação ambiental vigente no Brasil resulta de um longo processo iniciado,

sobretudo, no início do século XX, cuja aplicação, historicamente, tem enfrentado uma série de dificuldades que variam conforme os interesses de distintos agentes sociais.

Durante muito tempo, como na vigência do Código Florestal de 1934 e em grande parte da validade do Código Florestal de 1965, o avanço do desmatamento ocorreu com o mínimo de controle governamental, principalmente pela inexistência de condicionantes necessários à execução de tais leis. Contudo, reafirma-se sua importância ao constituírem iniciativas pioneiras para a preservação da biodiversidade brasileira.

Com o tempo, foram criadas instituições importantes para a conservação ambiental e o uso racional dos recursos naturais, como a Secretaria Especial do Meio Ambiente (1973), que representou um passo significativo na abordagem integrada das questões ambientais – embora não houvesse grande preocupação do governo em torná-la importante dentro da estrutura governamental. A SEMA foi fundamental na promoção da temática ambiental no território brasileiro e na elaboração da Política Nacional do Meio Ambiente (1981). Esta Política, por sua vez, foi um avanço no contexto histórico em que foi criada. Por meio dela foi criado o Sisnama e, dentre seus órgãos, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), cujas resoluções buscam preencher lacunas legais na normatividade ambiental, como a Resolução Nº. 001/86, que versa sobre a Avaliação de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) e a Resolução nº 237/97, que dispõe sobre o processo de licenciamento ambiental.

Outro órgão de destaque foi o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (1967) que, mesmo sem ter como objetivo principal a preservação da natureza, foi responsável pela criação de diversas Unidades de Conservação e categorias de áreas protegidas, assim como a SEMA, em que pese dificuldades relativas à existência de sistemas paralelos sem coordenação entre si, desenvolvidos nestas duas instituições.

Em 1989, foi criado o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que englobou uma série de instituições ambientais criadas no período anterior, como

o IBDF e a SEMA. Esta autarquia exerce papel fundamental na aplicação da legislação ambiental nacional, já que tem poder de polícia e executa ações das políticas nacionais ambientais. Por outro lado, desde sua criação passa por dificuldades relacionadas a disputas de poder, a relacionamento entre níveis de governo, a divergências na interpretação da legislação ambiental, a indefinições de competências, e à insuficiência de recursos. A partir de 2007, o ICMBio passou a executar as ações relativas à gestão das UCs no país, tarefa antes atribuída ao IBAMA.

A Lei de Crimes Ambientais constitui marco na centralização e uniformização das penas para crimes contra o meio ambiente, com definição detalhada das infrações passíveis de punição, cujo cumprimento depende sobremaneira da atuação de seus órgãos executores (IBAMA, Ministério Público e Poder Judiciário). O Sistema Nacional de Unidades de Conservação também representou enorme avanço para a contenção do ritmo da degradação da biodiversidade brasileira e para a proteção dos modos de vida de populações tradicionais, a partir de suas distintas categorias de UCs. Contudo, verifica-se a necessidade da criação de áreas protegidas em várias regiões do país, bem como a má gestão de muitas existentes, sobretudo pela ausência do Estado.

Por fim, o Código Florestal de 2012 consolidou os interesses de agentes sociais poderosos ligados ao agronegócio, em meio à intensa movimentação da sociedade contra a proposta de revisão. Conduziu à flexibilização da legislação anterior, com diminuição drástica da área por ela coberta, com sérias consequências para os ecossistemas, manutenção de serviços ambientais, proteção de corpos d'água e para a saúde e qualidade de vida humana.

Reafirma-se a necessidade do acompanhamento e mobilização da sociedade em geral para que o atual arcabouço legal em prol do meio ambiente seja efetivamente aplicado no país, bem como para evitar retrocessos na legislação que ampliem a permissividade no tocante à degradação da biodiversidade brasileira. Também se reitera a importância do Estado no planejamento e gestão das áreas protegidas, bem como no monitoramento e fiscalização das atividades econômicas potencial ou efetivamente danosas ao meio ambiente.

NOTAS

¹A Política Nacional do Meio Ambiente tinha como objetivos o planejamento e a racionalização do uso dos recursos naturais, a manutenção do equilíbrio ecológico, a proteção de ecossistemas, o controle e zoneamento de atividades poluidoras, o incentivo a pesquisas voltadas à proteção da natureza, o acompanhamento da qualidade ambiental e a recuperação de áreas degradadas (BRASIL, 1981).

² Em livro autobiográfico, Nogueira-Neto (2010) apresenta diversas passagens de sua gestão na SEMA.

³ É importante destacar que a estrutura do Sisnama passou por transformações significativas a partir da Constituição de 1988, com extinção/fusão de órgãos governamentais, criação de outros e mudanças de funções.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHRENS, S. (2009). O Código Florestal brasileiro: uma introdução aos seus fundamentos jurídicos e à sua estrutura orgânica. Em: *VII Congresso Latino Americano de Direito Florestal Ambiental*, Curitiba.

ALENCAR, C. et al. (1996). *História da Sociedade Brasileira*. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico.

ARAÚJO, M. A. R. (2007). *Unidades de Conservação no Brasil: da República à Gestão de Classe Mundial*. Belo Horizonte: SEGRAC.

BARROS, C.; BARCELOS, I.; GALLO, J. O. (2016). As Falhas e Inconsistências do Cadastro Ambiental Rural. *Publica*, ago. 2016. Recuperado de [<http://apublica.org/2016/08/as-falhas-e-inconsistencias-do-cadastro-ambiental-rural/>]. Consultado [09-2016].

BRASIL. (1934). Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. *Aprova o código florestal que com este baixa*.

BRASIL. (1965). Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. *Institui o novo Código Florestal*.

BRASIL. (1967). Presidência da República. Casa Civil. Decreto-Lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967. *Cria o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal e dá outras providências*.

BRASIL. (1973). Presidência da República. Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973. *Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, e dá outras providências*.

BRASIL. (1981). Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências*.

BRASIL. (1988). Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

BRASIL. (1989a). Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989. *Altera a redação da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nº 6.535, de 15 de junho de 1978 e 7.511, de 7 de julho de 1986*.

BRASIL. (1989b). Presidência da República. Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. *Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências*.

BRASIL. (1998). Presidência da República. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. *Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências*.

BRASIL. (2000). Presidência da República. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*.

BRASIL. (2001). Presidência da República. Casa Civil. Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001. *Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, e dá outras providências.*

BRASIL. (2007). Presidência da República. Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. *Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes.*

BRASIL. (2012). Presidência da República. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. *Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.*

BRITO, B.; BARRETO, P. (2005). Aplicação da Lei de Crimes Ambientais pela Justiça Federal no Setor Florestal do Pará. *Revista de Direito Ambiental*, nº 37.

BRITO, M. C. W. (2000). *Unidades de Conservação: intenções e resultados*. São Paulo: Annablume: FAPESP.

CAVALCANTE, J. L. de S. (2008). *Licenciamento Ambiental nos Estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte: aplicabilidade da Resolução CONAMA nº 237/97*. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, Paraíba, Brasil.

CAVALCANTI, J. C. (1972). *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972): relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente*. Brasília: Ministério do Interior, vol. I. CONAMA. (1986). Resolução nº 001, de 01 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental.

CONAMA. (1997). Resolução nº 237, de 22 de dezembro de 1997. *Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente.*

CUNHA, D. et al. (2014). A Lei de Crimes Ambientais e Análise da Efetividade Jurídico-econômica a partir de modelos econométricos. *Biota Amazônia*, Macapá, vol.4, nº1. pp. 50-64.

FREITAS, V. P. (2006). A Contribuição da Lei dos Crimes Ambientais na Defesa do Meio Ambiente. *Revista CEJ*, Brasília, nº 33, abr.-jun. pp.5-15.

GUIMARÃES, R. P. (1992). Políticas de Meio Ambiente para o Desenvolvimento Sustentável: desafios institucionais e setoriais. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 7, jun. pp.57-80.

GURCACZ, A. (s/d). Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2012. *Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental.*

IBAMA. *Histórico*. Recuperado de [http://www.ibama.gov.br/acesso-a-informacao/historico]. Consultado [09-2016].

LEITE, A. D. (1997). *A Energia do Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

MACIEL, M. A. (2012). Unidades de Conservação: breve histórico e relevância para a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. *Revista Âmbito Jurídico*, maio.

MELLO, N. A. (2006). *Políticas Territoriais na Amazônia*. São Paulo: Annablume.

MITTERMEIER, R. et al. (2005). Uma breve história da conservação da biodiversidade no Brasil. Megadiversidade. Desafios e oportunidades para a conservação da biodiversidade no Brasil. *Conservação Internacional*, vol.1, nº 1, jul.

MORSELLO, C. (2001). *Áreas protegidas públicas e privadas – seleção e manejo*. São Paulo: Annablume: Fapesp.

NAZO, G. N.; MUKAI, T. (2003). O Direito Ambiental no Brasil: Evolução Histórica e a Relevância do Direito Internacional do Meio Ambiente. Em: RIBEIRO, W. C. (org.). *Patrimônio ambiental brasileiro*. São Paulo: EDUSP/IPRESP.

NOGUEIRA-NETO, P. (2010). Uma trajetória ambientalista: diário de Paulo Nogueira-Neto. São Paulo: Empresa das Artes. PÁDUA, M. T. J. (2011). Do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Em: MEDEIROS, R.; ARAÚJO, F. F. S. (orgs.). *Dez Anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro*. Brasília: MMA.

RIBEIRO, W. C. (2001). *A Ordem Ambiental Internacional*. São Paulo: Contexto.

RIBEIRO, W. C. (2001). Desenvolvimento sustentável e segurança ambiental global. *Biblió 3w (Barcelona)*, Barcelona, vol. 312. pp. 01-10.

RIBEIRO, W. C. (2009). Governança da Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo. *Mercator (UFC)*, vol. 8. pp. 19-32.

ROCHA, G. M.; DRUMMOND, J. A.; GANEM, R. S. (2010). Parques Nacionais Brasileiros: problemas fundiários e alternativas para a sua resolução. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol.18, nº 36, jun. pp. 205-226.

SANTILLI, J. (2005). *Socioambientalismo e Novos Direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Fundação Peirópolis.

SIQUEIRA, C. (2010). Entenda o problema em torno do Código Florestal. *Blog do Código Florestal*.

ZANIRATO, S. H.; RIBEIRO, W. C. (2006). Patrimônio cultural: a percepção da natureza como um bem não renovável. *Rev. Bras. Hist.*, vol. 26, nº 51. pp.251-262.

AUTORES**Carlos José
Espíndola***carlos.espindola@
ufsc.br**Aloysio Marthins
de Araujo Junior****

alloysio.junior@ufsc.br

* Doutor em Geografia
Humana pela USP.
Professor do programa
de pós-graduação em
Geografia da Universidade
Federal de Santa Catarina
(UFSC, Brasil)

** Doutor em Geografia
Humana pela USP.
Professor do programa
de pós-graduação em
Geografia da Universidade
Federal de Santa Catarina
(UFSC, Brasil)

Breves considerações sobre as relações comerciais Brasil e Espanha

Breves consideraciones sobre las relaciones comerciales entre Brasil y España*Brief observations on trade relations Brazil and Spain***RESUMO**

Este texto trata das relações comerciais entre o Brasil e a Espanha no período recente. A Espanha tem maior volume de exportações para o Brasil de produtos industrializados com maior valor agregado. Já as exportações brasileiras para a Espanha são basicamente de commodities e produtos ligados ao agronegócio e têm agregado valores técnicos na cadeia produtiva e não, propriamente no produto final, como no caso do complexo soja. A abertura comercial realizada pelo Brasil a partir da década de 1990 trouxe importantes transformações (negativas) para a indústria brasileira, reduzindo sua participação no PIB e no comércio exterior. Por outro lado, a entrada da Espanha na União Europeia em fins da década de 1980 trouxe inicialmente grandes investimentos que permitiram modernizar seu parque produtivo, cujos benefícios, em relação ao Brasil, são agora sentidos. Assim, o artigo tenta traçar um panorama das relações comerciais entre ambos os países, concluindo-se que o Brasil ainda se mantém numa situação de país agroexportador, reforçando sua submissão à tradicional Divisão Internacional do Trabalho.

RESUMEN

Este texto trata de las relaciones comerciales entre Brasil y España en los últimos años. España tiene un importante volumen de exportaciones a Brasil de productos manufacturados de mayor valor añadido. Por su parte las exportaciones brasileñas a España son, básicamente, de materias primas y de productos relacionados con la agroindustria que añaden valor técnico a la cadena de producción y no al producto final, como en el caso del complejo de la soja. La liberalización del comercio emprendida por Brasil desde la década de 1990 trajo cambios importantes (negativos) para la industria brasileña, reduciendo la participación en el PIB y en el comercio exterior. Por otra parte, la entrada de España en la Unión Europea a finales de la década de 1980 trajo inicialmente grandes inversiones que permitieron la modernización de su parque industrial, cuyos beneficios en relación a Brasil, ahora se hacen sentir. Por lo tanto, el artículo intenta dar una visión general de las relaciones comerciales entre ambos países, concluyendo que Brasil aún permanece en la situación del país de exportación agrícola, reforzando su sumisión a la tradicional División Internacional del Trabajo.

ABSTRACT

This text deals with the trade relations between Brazil and Spain of recent years. Spain has a higher volume of exports to Brazil of manufactured products of higher added value. Since Brazilian exports to Spain are basically commodities and products related to agribusiness that adds technical value to the production chain and not to the final product, as in the case of the soy complex. The liberalization of trade undertaken by Brazil from the 1990s brought major changes (negative) for Brazilian industry, decreasing its share in the GDP and foreign trade. On the other hand, Spain's entry into the European Union in the late 1980s initially brought large investments that allowed modernizing its industrial park, whose benefits in relation to Brazil are now being felt. Thus, the article attempts to provide an overview of trade relations between both countries, concluding that Brazil still remains active in agricultural export, strengthening its submission to the traditional International Division of Labor.

1. Introdução

As relações comerciais entre o Brasil e a Espanha intensificaram-se a partir de 1995, sobretudo, pela implementação das políticas de privatizações efetuadas pelo governo brasileiro, que atraíram investidores estrangeiros, e, dentre estes, muitas empresas espanholas. Por sua vez, a economia espanhola, depois de sua entrada na União Europeia, na segunda metade da década de 1980, verificou um grande período de crescimento. Contudo, a partir do final de 2007, sua economia começou a desacelerar e entrou em recessão em fins de 2008. Uma recessão que não impediu, graças aos anos de 1990, continuar com suas relações comerciais com os países latino-americanos e, sobretudo, o Brasil. Neste sentido, ambas as economias tiram vantagens comerciais e financeiras dessa aproximação, como se verá mais a frente neste texto.

Este artigo tem como objetivo traçar algumas considerações sobre as relações comerciais pós 2000, entre o Brasil e a Espanha, destacando-se a balança comercial entre os dois países, bem como a pauta exportadora. As informações foram coletadas em diversas bases de dados, tais como os respectivos Ministérios de Comércio Exterior do Brasil e da Espanha, do *Observatory Of Economic Complexity*, além dos levantamentos feitos em várias outras fontes.

2. Breve histórico e estruturação do comércio e da economia internacional

Em modelos teóricos tradicionais, a atividade e o funcionamento do sistema econômico são analisados dentro de cada fronteira nacional, isto é, fechado. Pressupõe-se que as operações de troca, a divisão do trabalho e os mercados consumidores situam-se dentro de um país, sem manter quaisquer relações comerciais com outras nações.

Todavia, deve-se considerar que este é um modelo teórico-didático, não se verificando na realidade econômica. É evidente que nenhum país é autossuficiente o bastante para não necessitar de produtos e serviços de terceiros. É verdade ainda o fato de que, no mercado interno, a especialização e a divisão do trabalho são as grandes responsáveis pela economia social de troca. Isto se verifica também no plano internacional, onde existem diferentes culturas, estruturas físicas e tecnológicas de produção, que dinamizam as relações econômicas e comerciais.

Pode-se inferir que o comércio internacional é mais complexo do que a simples troca de mercadorias e serviços entre as diferentes nações. Além das dificuldades no sistema de pagamentos em relação ao câmbio de produtos e bens entre os países, é preciso considerar outros fatores que podem criar barreiras às importações, tais como idioma, sistemas de pesos e medidas, alfabeto, legislações, barreiras alfandegárias e fitossanitárias etc. (Maia, 2003). Dessa forma, o comércio internacional vem se tornando importante instrumento não somente para a aquisição de mercadorias, mas também como fonte de financiamento, principalmente para os países em desenvolvimento que necessitam de recursos para promoverem seus processos de industrialização e a melhoria das condições de vida de suas populações.

A integração comercial, ou seja, a formação de blocos econômicos vem trazendo grandes transformações às políticas de comércio exterior, tanto nos países industrializados, quanto nos em desenvolvimento (agora denominados "emergentes"). São necessárias novas estruturas institucionais visando negociações multilaterais, além da formação de recursos humanos voltados à diplomacia comercial, promovendo as exportações. Nesse caso, a Organização Mundial do Comércio (OMC), que substituiu o *General Agreement on Tariffs and Trade* - Acordo Geral sobre

PALAVRAS-CHAVE

Relações
comerciais
bilaterais;
economia
brasileira;
economia
espanhola; divisão
internacional do
trabalho

PALABRAS CLAVE

Relaciones
comerciales
bilaterales;
economía
brasileña;
economía
española; división
internacional del
trabajo

KEYWORDS

Commercial
bilateral relations;
brazilian economy;
spanish economy;
international
division of labor

Recibido:

11.11.2016

Aceptado:

08.02.2017

Tarifas e Comércio (GATT) em 1995, se tornou a principal instituição internacional que tenta estabelecer e fazer cumprir as regras do comércio internacional (Thorstensen, 1998).

Podem ser citados vários tratados que foram realizados ao longo do tempo em diferentes regiões do mundo. Na América do Norte, por exemplo, tem-se o Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (*North American Free Trade Agreement*, Nafta). Em outras regiões do continente tem-se a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a Associação de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (Apec). Mas, talvez, o exemplo mais bem acabado (mas não terminado) seja a União Europeia (UE). Constituída atualmente por vinte e oito Estados soberanos, a UE não somente define regras para a movimentação de mercadorias, capitais e pessoas, mas também adota uma moeda única, o Euro.

Nos acordos internacionais que vigoram no presente, principalmente no âmbito da OMC, se aceita o livre-comércio. Ou seja, os países não colocariam barreiras (alfandegárias ou não-alfandegárias) à entrada de produtos estrangeiros em seu território. Entretanto, na prática, ocorre que alguns países não são tão competitivos em determinados setores, ou seja, seus custos de produção são mais elevados. Isto se verifica em qualquer país, mesmo nos industrializados. Dessa forma, para não prejudicar as empresas locais, seus governos colocam algumas restrições (barreiras) à entrada de determinados produtos estrangeiros.

É preciso salientar, ainda, que a formação de blocos econômicos se reflete na organização do espaço que reproduz a lógica capitalista de acumulação de capital. Além disso, no comércio mundial acontece uma concorrência acirrada e variados graus de protecionismos que geram a necessidade de novas formas de acumulação. Assim, oligopólios e monopólios criam uma segmentação e regionalização do espaço econômico.

O processo de evolução e consolidação do comércio internacional configurou-se em quatro polos: Europa Ocidental, América Anglo-Saxônica, Japão e Ásia. Os três primeiros correspondem a países desenvolvidos. A Ásia, utilizando-se de inovações tecnológicas criadas nas matrizes dos

países industrializados, tem grande participação no comércio internacional. Também na região situa-se a China que, depois de sua entrada na OMC em 2002 e ao adotar políticas econômicas voltadas à atração de capitais externos, tem tido excepcionais taxas de crescimento econômico e de participação no mercado mundial. Entretanto, as grandes desigualdades econômicas e sociais entre tais polos ainda permanecem.

O comércio mundial estrutura-se a partir de um centro de dominação econômica e política. Tal centro interconecta entre si e entre regiões com menor influência política e econômica, como a América Latina, que depende basicamente do mercado norte-americano e, em menor grau, da UE. Já a Comunidade dos Estados Independentes (CEI)¹, a Europa Oriental e a África dependem primordialmente da União Europeia.

Nos últimos sessenta anos houve grande crescimento do comércio internacional, que pode ser associado à ao menos dois aspectos: 1) o grande *boom* do capitalismo verificado logo após o fim da Segunda Grande Guerra, quando os países necessitavam reconstruir seus parques produtivos; 2) a criação do GATT e, posteriormente, da OMC, que deu grande impulso para o fim dos protecionismos existentes em quase todos os países. Isto pode ser associado com a formação de vários blocos econômicos regionais, além de novas tecnologias de informação que permite trocas de dados em tempo real. Porém, não é a liberalização comercial por si só que gera maior fluxo entre as nações, mas várias ações institucionais em âmbito nacional e internacional que estimulam o maior volume de comércio entre os países.

Contudo, dada à vulnerabilidade externa verificada em praticamente todos os países latino-americanos, levando-os à insolvência, eles têm que reduzir os gastos públicos; aumentar suas receitas (via elevação e/ou ampliação da carga tributária) e vender seu patrimônio público (privatizações). Assim, a utilização de novas tecnologias (desenvolvidas nos países centrais), entre outras medidas, mantém estes Estados numa inserção subalterna na Divisão Internacional do Trabalho.

O desenvolvimento do capitalismo está relacionado às transformações e inovações tecnológicas, as

revoluções industriais, ou revoluções técnico-científicas, perpetradas no centro dos países dinâmicos (Rangel, 1983). Em cada revolução técnico-científica há um sucateamento da tecnologia anteriormente utilizada, já em seu processo máximo de utilização.

A industrialização brasileira teve seu início a partir da fase "b" do 3º Ciclo Longo Mundial (1921-48), seguindo uma política de substituição de importações. Nesse sentido, o Estado brasileiro teve enorme importância em incentivar tal política. Ainda segundo Rangel (1985), a economia brasileira sempre foi dinâmica, todavia desigual, apresentando setores mais avançados que outros.

Por outro lado, o desenvolvimento econômico tem relação com o processo de acumulação, concentração e centralização do capital, que leva a transformações no parque produtivo de uma economia. Isto se dá pela realocação setorial dos recursos disponíveis e a consequente regionalização do capital e das regiões dinâmicas de desenvolvimento. Nesse sentido, o desenvolvimento das forças produtivas é desencadeado pela introdução de inovações tecnológicas, que se destaca na determinação dos fatores de produção e na capacidade de acumulação.

A transformação do processo de desenvolvimento econômico dá-se em todas as esferas sociais (políticas, institucionais, culturais), enquanto que a produção da riqueza surge das relações entre as sociedades e entre a sociedade e a natureza. Apenas o maior conhecimento da técnica de produção não é suficiente para se entender o processo de desenvolvimento econômico, pois este não afeta as coisas produzidas, mas o modo de produzi-las.

É, portanto, necessário, compreender que a técnica é transformada e incorporada como capital e este é efeito e causa da divisão do trabalho. A melhoria da técnica gera aumento da produção e produtividade do trabalho; enquanto que o capital, por intermédio das fábricas, ferrovias, rodovias, máquinas etc. é utilizado na e para a divisão do trabalho que implica, por sua vez, em acumulação pela maior divisão social do trabalho. Assim, o desenvolvimento tem origem, não no processo de produção, mas no processo de distribuição, pois é uma relação

entre os homens. Dessa forma, é possível admitir que a divisão entre países desenvolvidos e não desenvolvidos surge pela estruturação do comércio mundial a partir da primeira Revolução Industrial.

3. Comportamento do Comércio Internacional no período recente

Em 2012, a economia mundial apresentou desaceleração em virtude do agravamento da crise fiscal, bancária e política na Europa e da redução no ritmo da recuperação econômica dos EUA. Assim, enquanto a economia mundial apresentou um crescimento de 3,0%, o comércio mundial cresceu apenas 2,0%, diante do aumento de 5,2%, em 2011. Entre 2000 e 2010, enquanto o comércio mundial de mercadorias cresceu 4,3%, o Produto Interno Bruto (PIB) aumentou somente 2,5% (Espíndola, 2014).

A expansão do comércio internacional de mercadorias promoveu a inserção ativa de países como Japão, Índia e China na divisão internacional do trabalho (Amsden, 2009). Enquanto, os EUA reduziram sua participação no mercado internacional de 12,3%, em 1973, para 8,3%, em 2011, a Europa diminuiu sua participação de 50,9% para 37,1%, no mesmo período. Em contrapartida, a Ásia cresceu de 14,9% para 31,1%.

Tomando-se como base os anos entre 2000 e 2010, enquanto o comércio mundial cresceu 136%, a China cresceu 534%, contra 424% da Índia, 277% da Rússia, 267% do Brasil, 225% da Arábia Saudita, 173% da África do Sul e 171% da Coreia do Sul. Já os países do centro do sistema apresentaram crescimentos inferiores: o Canadá 40%, o Reino Unido 42%, a França 58%, o Japão 61%, os EUA 63% e a Itália 87% (Espíndola, 2014).

É preciso salientar, contudo, que desde o final dos anos 1980 e início dos anos 1990, diferentes países promoveram reformas, adaptações e novos acordos comerciais entre eles, visando um novo reposicionamento na economia mundial. Tanto o Brasil quanto a Espanha promoveram a

abertura comercial, a estabilização monetária, a desregulamentação estatal etc. e estreitaram, sobretudo, a partir de 1995, seus laços econômicos e político-diplomáticos.

Entre 1995 e 2015, as exportações espanholas para o Brasil cresceram de US\$ 652 milhões para US\$ 3,4 bilhões; em contrapartida as exportações brasileiras cresceram de US\$ 849 milhões para US\$ 2,9 bilhões, no mesmo período. Em termos de Investimento Externo Direto (IED) da Espanha no Brasil cresceram de US\$170 milhões em 1995, para US\$ 54,9 bilhões em 2014. Por seu turno, os IEDs do Brasil na economia espanhola tiveram um acelerado crescimento pós 2001, passando de US\$ 1,6 bilhões para US\$ 13,5 bilhões em 2015 (Espíndola, 2016).

4. Dinâmica do comércio exterior brasileiro pós 1990

Para a compreensão do posicionamento do comércio exterior brasileiro após a década de 2000, é preciso buscar em antecedentes históricos a evolução deste comércio. Políticas industriais, financeiras, monetárias etc. que foram implantadas no Brasil entre os anos 1980 e 1990, tiveram reflexos positivos, mas, posteriormente não conseguiram se manter por mais de uma década e gerou aspectos negativos à toda a cadeia produtiva brasileira.

Dessa forma, a abertura comercial iniciada no final dos anos de 1980 pelo Brasil, que reduziu as tarifas médias de importações de 41%, em 1988, para 19,6%, em 1990, e para 14,2%, em 1994 (Espíndola, 2015), não tardou a ter efeito na economia brasileira. As importações tiveram um crescimento de US\$ 14,6 bilhões, em 1988, para US\$ 20,6 bilhões, em 1990, conforme detalhadas na Tabela 1. Isto representou um crescimento da ordem de 41,0%, contra uma queda das exportações em torno de 6,8%, no mesmo período. Percebe-se ainda que, em 1990, o Brasil apresentou um PIB de US\$ 469,3 bilhões, o volume das exportações foi de US\$ 31,4 bilhões contra US\$ 20,6 bilhões de importações. Isto representou um saldo comercial de apenas US\$ 10,8 bilhões. Entre 1980 e 1990, enquanto as

exportações cresceram 56,2%, as importações reduziram-se 9,5% (Espíndola, 2015).

O governo do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992)² aliou a abertura econômica praticada em 1989, a um forte ajuste fiscal, buscando a redução do déficit público como meio de conter a inflação. Implantado em março de 1990, o “Plano Collor” visava ainda: 1) um brutal choque deflacionário com a redução da liquidez; 2) uma reforma monetária; 3) a retenção dos ativos monetários e; 4) uma política de aceleração do processo de privatizações das empresas estatais (mesmo em setores considerados estratégicos ao país, como mineração e energia, por exemplo).

Em termos de política de exportação, o governo Collor não só extinguiu a Carteira de Comércio Exterior (Cacex), como eliminou diversas medidas não tarifárias de restrições às importações. O fim da Cacex “deixou o financiamento às vendas externas em uma espécie de limbo” (Veiga e Iglesias, 2002: 59).

O resultado foi um crescimento de apenas 1,0% do PIB, em 1991, e de retração de -0,5%, em 1992; uma exportação de US\$ 35,8 bilhões na média e as importações em torno de US\$ 20,5 bilhões, com um saldo comercial de US\$ 12,9 bilhões, no referido período, conforme Tabela 1. Em 1993, as importações haviam crescido 22,8% em relação ao ano anterior, enquanto as exportações foram acrescidas de 7,74%. Tal resultado levou o governo de Itamar Franco a adotar um novo plano de ajuste³. (Tabela 1).

Com base na Tabela 1 verifica-se um aumento das exportações brasileiras, no período entre 1994 e 1999 de 10,34%. Contudo, a abertura comercial, juntamente com a sobrevalorização cambial, favoreceu o crescimento das importações num ritmo acelerado ao longo da década de 1990. Entre 1994 e 1999, as importações cresceram 48,4%. O saldo da balança comercial brasileira, que apresentava um superávit de US\$ 10,4 bilhões em 1994, entra em trajetória declinante com déficit de US\$ 3,3 bilhões em 1995, e US\$ 6,6 bilhões em 1998⁴.

Ademais, ao se comparar com as exportações mundiais, constata-se que o as taxas brasileiras

de crescimento foram bem baixas. Enquanto as taxas mundiais foram de 6,6%, as brasileiras foram, em média, de 3,68%, entre 1990 e 1999 (Espíndola, 2015). O crescimento relativamente menor das exportações brasileiras vis-à-vis a nível mundial provocou uma diminuição da participação relativa do Brasil no comércio global. Em 1984, a participação brasileira encontrava-se em 1,4%, enquanto, nos anos de 1990, se verificou uma queda na participação relativa abaixo de um ponto percentual, com a exceção dos anos de 1993 e 1994.

Em 1999, o governo brasileiro adotou um regime de taxas de câmbio flutuante e promoveu três grandes desvalorizações cambiais (1999, 2001 e 2002), conforme demonstra o Gráfico 1. (Gráfico 1).

Com essas desvalorizações, verifica-se que, entre 2000 e 2002, últimos anos do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), as exportações brasileiras cresceram de US\$ 55,1 bilhões para US\$ 60,4, isto é, um crescimento de 9%. Em contrapartida, as importações reduziram de US\$ 59,1 bilhões para US\$ 49,7 bilhões, o que possibilitou o saldo na balança comercial passou de US\$ -0,7 bilhão para US\$ 13,2 bilhões, nesse período.

Segundo Paulani (2008), do ponto de vista conjuntural, o problema foi resolvido, mas o estrutural permanece (dependência de produtos importados e elevado passivo externo). Ainda de acordo com a autora, “a piora estrutural das contas externas do Brasil é certamente uma das mais

Tabela 1

Evolução do comércio exterior brasileiro			
Ano	(US\$ bi)	Exportações (US\$ bi)	Importações (US\$ bi)
1989	374,0	34,3	18,2
1990	469,3	31,4	20,6
1992	387,3	35,8	20,5
1994	543,1	43,5	33,0
1995	770,4	46,5	49,9
1996	840,3	47,7	53,3
1997	871,3	52,9	59,7
1998	844,0	51,1	57,6
1999	586,8	48,0	49,3
2000	645,0	55,1	55,8
2001	553,8	58,4	55,6
2002	504,4	60,4	47,2
2003	553,6	73,2	48,3
2004	663,8	96,7	62,8
2005	882,4	118,5	73,6
2006	1.088,8	137,8	91,3
2007	1.366,5	160,6	120,9
2008	1.650,9	197,9	172,9
2009	1.625,6	152,9	127,7
2010	2.143,9	201,9	181,7
2011	2.475,1	256,0	226,2
2012	2.223,0	242,5	223,5
2013	4.840,0	242,2	239,6

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil (2014).

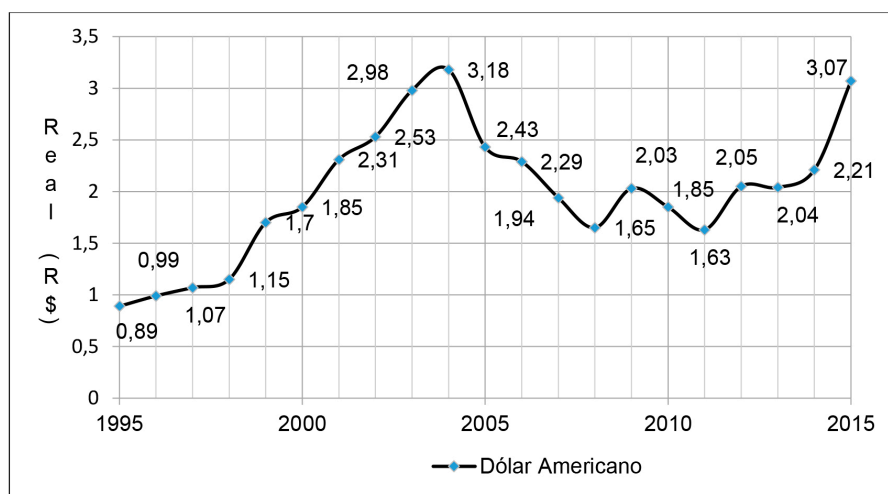


Gráfico 1. Taxas de Câmbio R\$/dólar

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil (2016).

perversas heranças legadas pelo governo FHC” (Paulani, 2008: 22).

O início do governo de Luis Ignácio Lula da Silva, em 2003, apresentou uma queda do PIB em 0,22%, redução da renda média, aumento do desemprego e redução dos investimentos. Na verdade, o governo Lula aprofundou a política econômica herdada de FHC como, por exemplo, as metas de inflação, as metas de superávit primário, a utilização do mecanismo de câmbio flutuante e a liberalização do movimento dos capitais⁵. O governo Lula abraçou a lógica da credibilidade que só se manteria se permanecesse inalterada a política econômica de ajustes fiscais, juros elevados, política monetária contracionista, privatizações (reforma da previdência), etc.

Já entre 2002 e 2005, as exportações brasileiras quase dobraram, saltando de US\$ 60,4 bilhões para US\$ 118 bilhões. No mesmo período, as importações aumentaram de US\$ 47,2 bilhões para US\$ 73,6 bilhões, ainda de acordo com a Tabela 1. O saldo da balança comercial brasileira quase dobrou em contraposição aos déficits comerciais durante os primeiros anos de FHC. Entre 2003 e 2006, o saldo da balança comercial subiu de US\$ 24 bilhões para US\$ 46 bilhões, conforme demonstra o Gráfico 2⁶. (Gráfico 2).

A partir do Gráfico 2 se verifica que, em 2007, a balança comercial brasileira ainda apresentou superávit; porém, com taxas decrescentes, em

razão da crise financeira de 2007, que afetou o mercado de crédito, do qual os grandes importadores fizeram uso na demanda dos bens importados. Com a valorização do Real pós 2005, as importações passaram a crescer em índices percentuais maiores que as exportações, e, como resultado, os superávits comerciais começaram a diminuir gradativamente, alcançando a casa dos US\$ 20 bilhões em 2010. A recuperação dos US\$ 29 bilhões em 2011 não foi seguida em 2012 e 2013, quando a balança comercial brasileira decaiu 34,7% em relação a 2011, e 86% em 2013, se comparado com 2012. Entre 2005 e 2013, as importações cresceram 3,2 vezes, contra 2 vezes as exportações (Espíndola, 2015).

A situação melhora em 2011, graças à nova elevação das cotações das *commodities*, com destaque especial para o minério de ferro. Assim, o saldo da balança comercial sobe para US\$ 29 bilhões (Gráfico 2). Mesmo com a desvalorização cambial de 2011, que passou o dólar de 1,67 no fim de 2010, para 1,84 no fim de 2011, e 2,05 no fim de 2012, o saldo comercial caiu em 2012. A redução do saldo comercial ocorreu num contexto de crescimento das importações e das exportações. O valor das exportações brasileiras aumentou de US\$ 201 bilhões em 2010, para US\$ 236 em 2012, enquanto as importações passaram de US\$ 181 bilhões para US\$ 233 bilhões no mesmo período (Espíndola, 2015).

Para o conjunto da economia brasileira, o ritmo

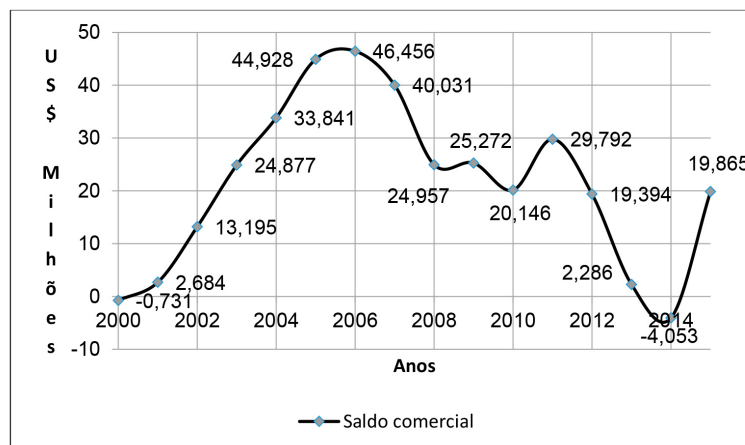


Gráfico 2. Brasil: Saldo da balança comercial (2000 - 2015) (US\$ Milhões)

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil (2016).

de crescimento do PIB desacelerou para 1,8% a.a. no período de 2011 a 2012. Houve diminuição da demanda interna e retração dos investimentos. Contribuíram para desaceleração do PIB a redução do volume de exportações do Brasil, sobretudo, para a Argentina, que enfrentou problemas cambiais e adotou medidas restritivas em 2011 e 2012 (Barbosa, 2013). Em 2013, com uma taxa de câmbio em torno de 2,16, o saldo da balança comercial teve uma queda de 86,9% em relação a 2012, em virtude do aumento das importações de combustíveis e lubrificantes, da crise internacional e da redução das exportações para a Europa (Espíndola, 2015).

Em termos gerais, a economia brasileira, a partir de 2003, apresentou um ciclo expansivo em decorrência dos fatores internos e externos⁷. Internamente, ressalta-se o crescimento do mercado interno, a evolução do crédito e os investimentos públicos e privados, que resultaram em uma onda de inversões centrada na expansão, diversificação e inovação. Externamente, merecem destaque a liquidez financeira mundial, a taxa de juros baixa no mundo, os investimentos externos diretos, sobretudo no setor de serviços, e a elevada demanda mundial por produtos agroalimentares e minerais (Bielschowsky, 2013).

Barbosa (2013) explica que a política econômica de Lula (2003-2011, dois mandatos) e sua sucessora, Dilma Rousseff (2011-2016, dois mandatos, sendo um incompleto) foi marcada pela evolução dos termos de trocas internacionais do Brasil, redução da fragilidade da economia brasileira, expansão

dos salários reais e redução da taxa de desemprego, inclusão social via programas sociais (bolsa família), aumento do volume de crédito, entre outros. Em contraposição, Paulani (2008) afirma que o governo Lula aprofundou a política econômica herdada de FHC como, por exemplo, as metas de inflação, as metas de superávit primário, a utilização do mecanismo de câmbio flutuante e a liberalização do movimento dos capitais. Essa linha de raciocínio também é defendida por Carcanholo (2010), pois os problemas estruturais e as armadilhas do processo de abertura e liberalização externa da economia brasileira mantiveram-se durante o governo Lula. O autor ressalta ainda que a melhora na economia brasileira foi “tudo fruto do cenário externo extremamente favorável” (Carcanholo, 2010: 122).

5. Desempenho do comércio exterior espanhol pós 1990

O ano de 1986 marca definitivamente a entrada da Espanha na Comunidade Econômica Europeia (CEE), que, com os recursos dos fundos estruturais europeus, foi capaz de modernizar os diferentes setores da economia e intensificou a sua abertura externa. Contudo, em 1992, a Espanha começa a sentir os efeitos da crise do Sistema Monetário Europeu (SME), que se prolonga até 1994 com a queda do PIB, elevada taxa de desemprego etc. (Plihon e Rey, 2012).

A partir de 1995, o governo espanhol dedicou esforços em cumprir os critérios para a convergência estabelecidos pelo Tratado de Maastricht que possibilitaria a inserção no país na União Econômica e Monetária Europeia (UEM). A política de convergência reduziu o déficit público, a inflação e o desemprego, e promoveu o crescimento do PIB. A taxa de crescimento média anual da economia espanhola foi de 3,9% entre 1997 e 2006, em comparação com a taxa média da UE que foi de 2,5%. Em 2006, a Espanha despontava como a quinta economia da UE (Plihon e Rey, 2012). O “milagre” espanhol de 2001 a 2006 estava diretamente associado à bolha imobiliária, ao endividamento das famílias e as transferências europeias. Contudo, segundo Plihon e Rey (2012), a sua posição de melhor aluno da Europa neoliberal custou para o conjunto do seu Estado de Bem-Estar Social.

O governo espanhol, diante da crise dos subprimes americanos, lançou um plano de estímulo à sua economia. Esse plano foi acompanhado por três medidas de austeridades como o corte dos gastos públicos, redução da oferta de empregos públicos e o congelamento dos salários mais altos da administração pública (Plihon e Rey, 2012: 10). Apesar de todas as medidas de austeridade que se sucedeu em 2010 e 2012, a economia espanhola entrou em recessão, apresentando em 2012, uma taxa de crescimento do PIB de -1,4% (Instituto Nacional De Estadística, 2014).

Do ponto de vista do comércio exterior, a Espanha desde os anos de 1970, tinha no mercado Europeu

o seu maior destino exportador. Em 1986, 60% do comércio exterior espanhol se dava com a CEE. Com a Integração houve um aumento considerável de participação da UE. Em meados dos anos 1990, cerca de 68,6% das exportações totais espanholas eram realizadas com a UE e 62,3% das importações eram originárias da mesma zona (Arahuetes e Hiratuka, 2007).

Cabe destacar ainda que em meados dos anos 1990 registra-se também um aumento do comércio espanhol com os países da Europa Central, Ásia e América Latina. Já na segunda metade dos anos de 1990 e os primeiros de 2000, se intensificaram as exportações para a América Latina (Arahuetes e Hiratuka, 2007: 56).

Analisando-se as exportações totais espanholas verifica-se que enquanto entre 1999-2006, sua taxa de crescimento foi da ordem de 1,9 vezes, entre 2006 e 2014, a sua taxa foi de 1,4 vezes. A Espanha, a exemplo de boa parte do mundo teve queda das exportações; entre 2008 e 2009 a variação da taxa de crescimento das exportações espanholas foi da ordem de -20,1%. (Gráfico 3).

Entre 2011 e 2014, as exportações espanholas cresceram de US\$ 298 bilhões para US\$ 314 bilhões. Em contrapartida, as importações reduziram-se de US\$ 363 bilhões para US\$ 351 bilhões. Contudo, chama atenção o fato que desde 2005, os saldos comerciais da Espanha apresentam-se negativos, apesar da tendência de redução dos déficits iniciado em 2008, conforme o Gráfico 3 indica.

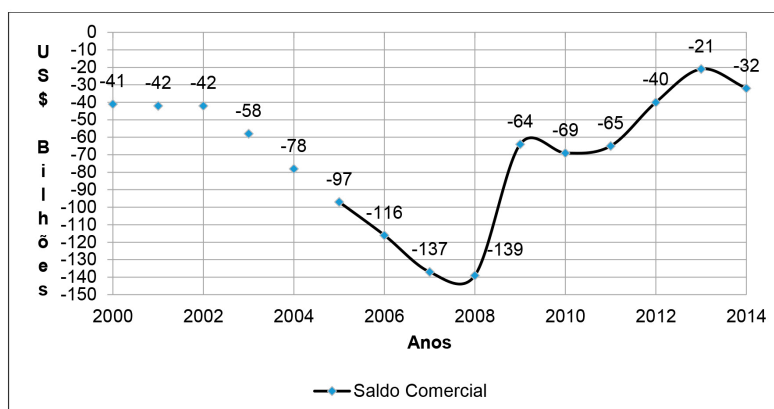


Gráfico 3. Espanha: saldo da balança comercial (2000-2014) (US\$ Bilhões)

Fonte: Ministério das Relações Exteriores da Espanha (2016) e *The Observatory of Economic Complexity*.

6. As relações comerciais Brasil-Espanha-Brasil

Entre 2002 e 2015, as exportações brasileiras cresceram de US\$ 1,1 bilhões para US\$ 2,9 bilhões, conforme a Tabela 2. Em contrapartida, as importações brasileiras cresceram de US\$ 975 milhões para US\$ 3,4 bilhões no mesmo período, de acordo com a Tabela 3. (Tabela 3).

Comparando-se os dados contidos nas Tabelas 2 e 3, se verifica que o saldo da balança comercial entre os dois países apresenta, a partir de 2002, valores favoráveis ao Brasil, excetuando-se o período entre 2012 e 2015, onde as exportações brasileiras decaíram de US\$ 4,6 bilhões para US\$ 2,9 bilhões entre 2011 e 2015. Em contrapartida, as importações cresceram de US\$ 3,2 bilhões para US\$ 3,4 bilhões no mesmo período.

Ainda com base na Tabela 2, se verifica que a pauta exportadora brasileira para a Espanha está concentrada em produtos básicos. Entre 2002 e 2015, as exportações de produtos básicos cresceram 3,5 vezes, enquanto as exportações de produtos industrializados cresceram apenas 1,3

vezes. Entre 2005 e 2011, excetuando-se 2009, as exportações de produtos industrializados, apesar de valores inferiores, as exportações de produtos básicos apresentaram uma relativa melhora. Contudo, chama atenção na Tabela 3 o aumento das importações brasileiras de produtos básicos oriundos da Espanha. Entre 2002 e 2015, o crescimento foi da ordem 5,7 vezes, enquanto as importações de produtos industrializados cresceram apenas 3,5 vezes.

Na estrutura setorial das relações comerciais entre Brasil e Espanha pode-se afirmar que a partir de 2000, houve consideráveis alterações. Se em 1995, 64,6% das exportações espanholas para Brasil concentravam-se em dois setores (automóveis com 35% e bens de equipamentos com 29,6%), em 2000, somente o setor de equipamentos (composto máquinas, equipamentos de telecomunicações e material de transporte, entre outros) representava 52,8%, enquanto o setor de automóveis perdia peso em termos absolutos e relativos, em contraposição ao crescimento dos setores semimanufaturados como metais não ferrosos, ferro e aço, produtos

Tabela 2

Exportações brasileiras para Espanha por Fator Agregado (FOB). (Ajustado para US\$ bilhões)						
Ano	Básicos	Ind. (A+B)	S. manuf. (A)	Manuf. (B)	O. Especiais	T o t a l (Bás.+Ind.+O. Esp.)
2000	632.374	369.836	103.865	265.971	2.588	1.004.798
2001	685.467	341.079	100.658	240.420	4.377	1.030.923
2002	627.980	475.050	120.036	355.014	2.889	1.105.919
2003	902.461	631.360	167.532	463.827	4.028	1.537.849
2004	1.116.279	858.760	240.713	618.046	3.741	1.978.780
2005	1.122.609	1.029.248	226.238	803.010	5.534	2.157.391
2007	1.976.488	1.424.088	363.675	1.060.412	4.436	3.405.012
2008	2.449.451	1.465.840	480.120	985.720	130.594	4.045.885
2009	1.659.551	776.113	121.517	654.595	201.728	2.637.392
2010	2.218.351	1.501.700	221.028	1.280.671	147.190	3.867.241
2011	3.157.115	1.509.932	420.880	1.089.051	7.632	4.674.679
2012	2.807.473	841.168	295.941	545.226	14.840	3.663.481
2013	2.701.044	796.917	246.012	550.904	48.267	3.546.228
2014	2.489.936	705.593	221.047	484.545	59.566	3.255.095
2015	2.254.864	650.150	178.329	471.820	38.162	2.943.176

Fonte: [Adaptado] de Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil (2016).

Tabela 3

Importações brasileiras da Espanha por Fator Agregado (FOB). (Ajustado para US\$ bilhões)					
Ano	Básicos	Ind. (A+B)	S. manuf. (A)	Manuf. (B)	Total (Bás.+Ind.+O. Esp.)
2000	43.707	1.075.417	17.954	1.057.463	1.119.124
2001	30.055	1.194.910	20.735	1.174.175	1.224.965
2002	30.565	944.718	15.432	929.286	975.283
2003	36.577	937.770	20.316	917.454	974.347
2004	60.932	1.114.842	51.578	1.063.264	1.175.774
2005	78.198	1.254.375	53.637	1.200.737	1.332.573
2006	75.207	1.355.888	62.337	1.293.551	1.431.095
2007	42.522	1.800.939	57.713	1.743.225	1.843.461
2008	49.270	2.422.807	130.852	2.291.954	2.472.077
2009	63.177	1.892.426	101.614	1.790.811	1.955.603
2010	86.242	2.687.170	117.710	2.569.460	2.773.412
2011	156.402	3.142.577	146.017	2.996.559	3.298.979
2012	162.181	3.381.275	143.582	3.237.692	3.543.456
2013	156.463	4.330.237	198.866	4.131.370	4.486.700
2014	226.692	3.683.356	160.269	3.523.087	3.910.048
2015	173.868	3.324.795	162.135	3.162.660	3.498.663

Fonte: [[Adaptado de] Ministério das Relações Exteriores da Espanha (2016).

químicos, entre outros (Arahuetes e Hiratuka, 2007). Em 2015, 25,9% das exportações espanholas para o Brasil concentravam-se no setor de máquinas elétricas e mecânicas, seguido dos combustíveis com 12,5% e o químico com 7,5%.

Ao analisar a pauta de produtos oriundos da Espanha em 2015, se verifica que a nafta para o setor petroquímico representava 5,17%, seguido do gás natural liquefeito com 4,9%, parte de motores com 3,51% e ácidos com 2,91%. Contudo, no período 2007-2015, houve significativas alterações no percentual de participação. Enquanto em 2007, as exportações de nafta para o Brasil eram de 12,42%, a participação do gás natural era de 6,52%. Chama atenção ainda o fato de que, em 2009, 12% das exportações espanholas para o Brasil era composta de partes para aviões e ou helicópteros e turboélices. Esse percentual, em 2015, reduziu-se para 2,28% de participação (Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 2016).

Na estrutura setorial das exportações brasileiras para a Espanha, Arahuetes e Hiratuka (2007)

afirmam que em 1995, 58% concentravam-se no setor alimentar contra 18,7% no segmento de matérias-primas e 10,6% em semimanufaturados. Já em 2006, 41,9% concentravam-se em alimentos, contra 26,7% de semimanufaturados e 14,4% de participação das matérias-primas.

Como exemplo as Tabelas 4 e 5 informam alguns dos principais produtos exportados e importados entre o Brasil e a Espanha em 2014. Observa-se que os produtos que são exportados pelo Brasil são essencialmente *commodities* e as importações são de produtos manufaturados. (Tabela 4 e Tabela 5).

Observando-se a pauta exportadora brasileira para Espanha entre 2007 e 2015, merece destaque o complexo soja, óleo bruto de petróleo, café torrado e milho. Em 2007, o complexo soja detinha 22,8% de participação na pauta exportadora, enquanto o óleo bruto representava 14,37%. Em 2015, o complexo soja passa a representar 36,1% contra 13,4% de participação do óleo bruto de petróleo. Em contraposição cresceu a participação do café de 2,9% em 2007 para 4,3% em 2015 (Ministério do

Tabela 4

Principais produtos importados do Brasil pela Espanha (2014)		
Produto	Percentual (%)	Valor (milhões/euros)
Soja	30,0	1,1 milhões
Óleo cru	13,0	452,0
Minério de ferro	8,6	308,0
Farelo de soja	6,8	242,0
Café	4,4	155,0
Minério de cobre	5,0	178,0
Peças de aviões	1,0	34,7

Fonte: [Adaptado de]: *The Observatory of Economic Complexity*.

Tabela 5

Principais produtos exportados da Espanha para o Brasil (2014)		
Produto	Percentual (%)	Valor (milhões/euros)
Medicamentos embalados	2,2	89,1
Pesticidas	2,1	85,1
Automotriz transporte ferroviário	3,6	143,0
Carros	2,5	99,4
Peças de Veículos	2,5	98,4
Peças de Aviões	2,7	108,0
Pneus de Borracha	2,1	83,5

Fonte: [Adaptado de]: *The Observatory of Economic Complexity*.

Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil, 2016).

Em síntese pode-se afirmar que a relação comercial entre os dois países é bastante tradicional, pois o Brasil ainda não consegue ter uma grande inserção no mercado internacional com produtos com alto

valor agregado, notadamente os industrializados, reforçando a “velha” Divisão Internacional do Trabalho.

7. Conclusão

A atuação que os governos dos principais países industrializados e os em desenvolvimento, os chamados “emergentes”, que estão realizando em suas economias é de extrema importância para tornar suas empresas mais competitivas nos mercados domésticos e internacionais. Para alcançar seus objetivos, há políticas que visam o desenvolvimento tecnológico em segmentos considerados estratégicos para suas economias, bem como sua atuação na economia mundial. Além disso, há políticas de proteção às suas indústrias e na produção agropecuária.

Diferentemente do que sugere a teoria neoclássica e (neo)liberal, é evidente que a liberalização do comércio não se dá por completo em todas as economias ao mesmo tempo, nem para todos os produtos que fazem parte da pauta de produção. Sendo assim, é possível considerar que o processo de abertura comercial realizado pelo Estado brasileiro no início dos anos 1990 foi equivocado. Ao querer transformar a economia nacional em competitiva e dinâmica, transformou-a em apêndice dos principais países desenvolvidos, diminuindo sua participação na divisão internacional do trabalho. Em última instância, houve uma modificação, muito menos atuante, desta inserção na economia mundial.

Contudo, apesar das exportações brasileiras serem tipicamente de produtos “básicos” (minérios e alimentos) e as importações de produtos industrializados, é importante ressaltar que os produtos ditos “básicos e/ou tradicionais”, passam por um processamento industrial e agregação de valor (à jusante e à montante das cadeias produtivas). Dessa forma, as teorias sobre a “troca desigual”, proposta nos anos 1950, por economistas ligados à Cepal, devem ser relativizadas, pois a extração de minério e a produção de soja requer um encadeamento produtivo e logístico que não se apresentava naquele período.

Pelo exposto pode-se concluir, ainda que careça de estudos mais aprofundados, que há ainda um forte desequilíbrio na balança comercial entre o Brasil e a Espanha, dado que as exportações brasileiras são basicamente de *commodities*, enquanto os produtos exportados da Espanha para o Brasil são, grosso modo, de produtos que agregam maior valor.

É necessário, então, que haja cooperação não só na eliminação de barreiras comerciais, mas também acordos para a transferência tecnológica, capacitação de mão de obra, *joint ventures*, etc., para que os desequilíbrios atuais sejam dirimidos.

Portanto, apesar das diferenças nas pautas de produtos comercializados entre o Brasil e a Espanha, é importante ressaltar que as vantagens competitivas de cada país foram construídas e que podem ser mais bem aprofundadas num futuro próximo.

NOTAS

¹ A Comunidade dos Estados Independentes (CEI), envolvendo 11 repúblicas que pertenciam à antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), é uma organização de cooperação criada para agregar, em parte, a URSS, depois de sua dissolução na década de 1990.

² Assumiu o governo federal em 1990 e foi impedido em 1992, quando assumiu o vice-presidente Itamar Augusto Cautiero Franco, que governou até 1995.

³ O Plano Real, adotado em 1994, foi um programa de estabilização econômica com cortes de despesas públicas, taxas de juros elevadas entre outras ações econômicas e políticas, que garantiam a entrada do capital externo e câmbio supervalorizado. Para uma visão do impacto da liberalização da economia brasileira e do Plano Real ver Mattoso (1999) e Netto (1999). Para as políticas econômicas adotadas pela Espanha, ver Plihon; Rey (2012).

⁴ Segundo Pinheiro (2002), a política comercial brasileira entre 1994 e 1998, ficou condicionada ao uso do câmbio como âncora nominal de preços. Nesse período, a valorização cambial levou à perda da competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional o que, por sua vez, dificultou as exportações e ampliou as importações.

⁵ Baumann (2006) explica que o governo federal, a partir de 2004, adotou medidas no tocante à política comercial externa. Dentre elas: 1) iniciativas para prover competitividade e reduzir os estrangulamentos de infraestrutura (programa Modernaq, ampliação da estrutura portuária etc.); 2) realização de missões comerciais ao exterior; 3) simplificação de procedimentos e legislação para promoção comercial; 4) ajustes dos programas de financiamento de exportações; 5) maior participação do BNDES/Exim no financiamento de máquinas e equipamentos; 6) redução do custo da linha pré-embarque do BNDES/Exim; 7) unificação do mercado de câmbio via Banco Central; 8) isenção de PIS e Cofins para empresas que importavam bens de capital e insumos, ao menos 80% de suas vendas anuais; e 9) isenção de PIS/Pasep para as empresas que exportavam mais de 80% de sua produção de software.

⁶ Segundo Markwald e Ribeiro (2006), dentre os fatores que impulsionaram as vendas externas brasileiras, destacam-se: 1) a desvalorização da taxa de câmbio iniciada em 1999; 2) o impacto das reformas começadas em 1990; 3) o papel desempenhado pelo agronegócio; 4) a diversificação da pauta exportadora em termos de produtos e destino; 5) a forte expansão do comércio mundial nos anos de 2003 e 2004; e 6) o aumento dos preços das commodities.

⁷ O período compreendido entre os anos de 2003 e 2008 foi marcado pela retomada do crescimento econômico. A taxa média de expansão do PIB foi da ordem de 4,2% a. a. Apesar dos impactos negativos da crise financeira de 2009, que reduziu o PIB para uma variação de 0,33% a.a., o governo continuou impulsionando o crescimento econômico. Em 2010, o PIB apresentava uma taxa de crescimento de 7,53% a.a. Entre 2003-2011, o PIB da economia brasileira cresceu em média 3,9% (Espíndola, 2016).

⁸ A crise financeira internacional teve início em meados de

2007 com a insolvência generalizada no sistema de hipotecas imobiliárias nos Estados Unidos (Gonçalves, 2008).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMSDEN, A. (2009). *A ascensão do resto*. São Paulo: Ed. da Unesp.

ARAUJETES, A.; HIRATUKA, C. (2007). *Relaciones Económicas entre España y Brasil*. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

BARBOSA, N. (2013). Dez anos de Política Econômica. Em: SADER, E. (org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Rio de Janeiro: Boitempo; Flacso. pp.63-101.

BAUMANN, R. (2006). Dilemas e perspectivas das exportações brasileiras. Em: BRESSER-PEREIRA, L. C. (org.). *Economia Brasileira na encruzilhada*. Rio de Janeiro: FGV. pp. 137-143.

BIELSCHOWSKY, R. (2013). Estratégia de Desenvolvimento e as Três Frentes de Expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Texto para Discussão*, (nº 1828). pp. 1-32.

CARCANHOLO, M. D. (2010). Inserção Externa e Vulnerabilidade da Economia Brasileira no Governo Lula. In: MAGALHÃES, J. P. de A. (org.). *Os Anos Lula: contribuições críticas para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond. pp. 109-131.

DUMÉNIL, G.; LEVY, D. (2014). *A crise do neoliberalismo*. São Paulo: Boitempo.

ESPÍNDOLA, C. J. (2014). Desempenho exportador brasileiro e o transporte de cargas nos portos e terminais de uso privativo. *Cadernos Geográficos*, (nº 32).

ESPÍNDOLA, C. J. (2015). Políticas Públicas e a Dinâmica Recente da Balança Comercial do Agronegócio Brasileiro.

Em: ESPÍNDOLA, C. J.; MARTINS, C. A. Á. (orgs.). *Brasil: Temas de Geografia Econômica*. Rio Grande (RS): Ed. da FURG.

ESPÍNDOLA, C. J. (2016). *Os Investimentos Externos Diretos nos Agronegócios Brasileiros Pós 2000* (Relatório de Pesquisa/2014/CNPq), Florianópolis, SC, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina.

GONÇALVES, R. (2008). *Crise econômica: Radiografia e soluções para o Brasil*. Recuperado de [http://www.ie.ufrj.br/oldroot/hpp/intranet/pdfs/crise_economica_radiografia_e_solucoes_para_o_brasil_29_outubro_2008.pdf]. Consultado [23-05-2016].

Instituto Nacional De Estadística. INE. (2015). *Indicadores Económicos*. Recuperado de [http://www.ine.es/]. Consultado [09-08-2016].

MAIA, J. de M. (2003). *Economia Internacional e Comércio Exterior*. São Paulo: Atlas.

MARKWALD, R.; RIBEIRO, F. J. (2006). O surto exportador brasileiro no período 2002-2004. Em: Bresser-Pereira, L. C. (org.). *Economia Brasileira na encruzilhada*. Rio de Janeiro: FGV. pp. 209-229.

MATTOSO, J. (1999). Produção e Emprego: Renascer das Cinzas. Em: LESBAUPIN, I. (org.). *O Desmonte da nação. Balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999. pp. 115-132.

Ministério das Relações Exteriores da Espanha. Departamento de Promoção Comercial e Investimentos. Divisão de Inteligência Comercial (2016). *Espanha: Comércio Exterior*. Recuperado de [http://www.investexportbrasil.gov.br/sites/default/files/publicacoes/indicadoresEconomicos/INDEspanha.pdf]. Consultado [02-07-2016].

Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2016). *Espanha. Comércio Exterior*. Recuperado de [http://www.investexportbrasil.gov.br/sites/default/files/publicacoes/indicadoresEconomicos/INDEspanha.pdf]. Consultado [10-08-2016].

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil (2014). *Dados estatísticos*. Recuperado de [http://www.mdci.gov.br]. Consultado [08-07-2016].

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil (2016). *Dados estatísticos*. Recuperado de [http://www.mdci.gov.br]. Consultado [08-07-2016].

NETTO, J. P. (1999). FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. Em: LESBAUPIN, I. (org.). *O Desmonte da nação. Um balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999. pp. 75-89.

PAULANI, L. (2008). *Brasil Delivery*. São Paulo: Boitempo.

PINHEIRO, A. C. (2002). Encarando o Desafio das Exportações. Em: PINHEIRO, A. C. et al. (orgs.). *O desafio das exportações brasileiras*. Brasília: BNDES. 21p.

PLIHON, D.; REY, N. (2012). *Espanha doze anos de Miopia*. Recuperado de [http://repositorio.ipea.gov.

br/bitstream/11058/4452/1/BEPI_n13_espanha.pdf]. Consultado [08-07-2016].

RANGEL, I. (1983). O ciclo médio e o ciclo longo no Brasil. *Ensaio Fundação de Economia e Estatística*, 3, nº 2. pp. 31-42.

RANGEL, I. (1985). *Economia: milagre e anti-milagre*. Rio de Janeiro: Zahar.

The Observatory Of Economic Complexity. Recuperado de [http://atlas.media.mit.edu/en/rankings/country/]. Consultado [12-09-2016].

THORSTENSEN, V. (1998). A OMC - Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre investimentos e concorrência. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41, nº 1. Recuperado de [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000100004&lng=en&nrm=iso]. consultado [02-07-2016]. pp. 57-89.

VEIGA, P. da M.; IGLESIAS, R. M. (2002). A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior. Em: PINHEIRO, A. C. et al. (orgs.). *O desafio das exportações brasileiras*. Brasília: BNDES.

AUTORES**José Luis Alonso Santos***

jalonso@usal.es

Auro Aparecido Mendes**

auroam@rc.unesp.br

Silvia Aparecida Guarnieri Ortigoza***

sago@rc.unesp.br

* Profesor titular del
Departamento de
Geografía de la USAL

** Profesor Adjunto
del Departamento
de Geografía de la
Universidad Estadual
Paulista (UNESP, Brasil)

*** Profesora Adjunta
del Departamento
de Geografía de la
Universidad Estadual
Paulista (UNESP, Brasil)

La inversión exterior directa de España en Brasil 1996 - 2015

O investimento exterior direto da Espanha no Brasil 1996 – 2015

Spanish direct foreign investment in Brazil 1996-2015

RESUMEN

Las relaciones económicas entre España y Brasil tienen en la inversión su capítulo más relevante. El texto analiza su evolución principalmente a partir del inicio de los años 2000 que marca un nuevo momento de contracción e incremento de las relaciones económicas y políticas. Desde los años noventa del siglo pasado el capital español encuentra en Brasil un mercado estratégico en el proceso de internacionalización de sus empresas. La intensa inversión española de los años finales de la centuria pasada, muy polarizada hacia los servicios públicos que se liberalizan y privatizan, dará paso a partir de 2000, a un proceso de inversión de menor volumen, pero de mayor diversidad de las actividades que desarrollan las empresas. En la actualidad, las grandes empresas del Ibex de España están bien acompañadas en Brasil por un importante número de medianas y pequeñas empresas que creen en el país y han llegado para quedarse.

RESUMO

O capítulo mais relevante entre as relações econômicas entre a Espanha e o Brasil é o investimento. O texto analisa sua evolução, principalmente a partir do início dos anos 2000, que marca um novo momento de contração e crescimento das relações econômicas e políticas. Desde os anos noventa, o capital espanhol encontra no Brasil um mercado estratégico no processo de internacionalização de suas empresas. O intenso investimento espanhol nos últimos anos do século passado, muito polarizado entre os serviços públicos que se liberalizaram e privatizaram, a partir de 2000, passará a ser um processo de investimento com um volume menor, mas com maior diversidade das atividades desenvolvidas pelas empresas. Atualmente, as grandes empresas do Ibex da Espanha estão bem acompanhadas no Brasil por um importante número de pequenas e médias empresas que acreditam no país e que chegaram para ficar.

ABSTRACT

In the economic relations between Spain and Brazil investment is the most relevant factor. The text analyzes its evolution, mainly from the beginning of the twenty-first century, which marks a new phase of contraction and increase in economic and political relations. Since the 1990s, Spanish capital found in Brazil a strategic market in the process of internationalization of its companies. Intense Spanish investment of the latter years of the last century, very polarized towards the liberalized and privatized public services, will give way starting from 2000 to a process of investment of smaller volume but of greater diversity of activities that develop the businesses. Today, the large companies of the Spanish Ibex are well accompanied in Brazil by a large number of medium and small companies that believe in the country and have arrived to stay.

1. Introducción. Objetivos, fuentes y metodología

El objetivo de este artículo es el estudio de las relaciones económicas entre Brasil y España, más específicamente, a través del análisis de las inversiones de España en Brasil desde los años finales de la centuria pasada. No obstante, para mejor comprender esas relaciones económicas bilaterales es conveniente realizar una breve referencia histórica para explicar el tránsito de una fase en la que los intercambios eran casi insignificantes antes de 1995, a otro periodo de intensificación y fortalecimiento a partir de 2000. En las últimas décadas, más allá de los rasgos específicos históricos de su desarrollo económico, tanto Brasil como España buscan su inserción competitiva en los mercados globales ya que en la actualidad el incremento de la competitividad en la economía globalizada es garantía de un mayor desenvolvimiento de la economía nacional.

Si en el pasado las relaciones económicas entre los países eran bilaterales, con la globalización de la economía pasan a tener mayor complejidad en el marco de los bloques geoeconómicos. También es preciso señalar que no todos los países que forman parte de un bloque geoeconómico presentan el mismo estadio de desarrollo. Es lo que ocurre con la posición de Brasil en relación a los demás países del Mercosur y con la integración de España en la Unión Europea (UE). En este contexto, las relaciones económicas entre Brasil y España sólo pueden ser entendidas de forma adecuada desde el análisis multiescalar y transterritorial. Las nuevas reestructuraciones productivas y organizacionales en las relaciones geoespaciales del mundo actual muestran la importancia que aún tienen los recursos naturales, los productos agrícolas y primarios en los intercambios comerciales exteriores, pero también revelan la necesidad de incremento de las inversiones en la producción de bienes con mayor valor añadido en conocimiento, innovación y creatividad. En ese sentido, Brasil y también España deben incrementar sus inversiones en Investigación y Desarrollo (P&P) y en Ciencia y Tecnología (C&T), lo que les facilitaría abrir nuevos campos de colaboración e intercambio. Ciertamente importantes acontecimientos recientes de ámbito internacional como el Brexit, o salida del Reino Unido de la Unión Europea, y la victoria de Donald Trump en EUA, alumbran una nueva lógica en el sistema capitalista de producción que podría inducir profundas reestructuraciones productivas, reajustes geopolíticos, inestabilidad política y económica potenciando comportamientos nacionalistas, levantando barreras comerciales y medidas antiglobalización. Tales alteraciones de las relaciones económicas internacionales van a generar reajustes e incertidumbre en las relaciones económicas globales, así como en las bilaterales.

Con el estudio de las inversiones de capital de España en Brasil, junto a su naturaleza e intensidad se pretende ponderar su grado de diversificación funcional (sector y rama de actividad), si ha sido incentivador o no del incremento de los intercambios comerciales entre los dos países o su hipotética adaptación a la cultura empresarial local. La información estadística procede de diversas fuentes oficiales, aunque la base DataInVex, que facilita la Secretaría de Estado de Comercio de España (ICEX), es la fuente de información fundamental. Se analizaron los datos de la inversión directa española en Brasil excluida la Empresa de Tenencia de Valores Extranjeros (ETVE), para el periodo enero 1993 a diciembre 2015, con desglose hasta 88 ramas de producción y consulta regular hasta septiembre 2016. También se ha considerado los directorios de empresas españolas establecidas en Brasil al concluir 2015 y distintos informes sobre el país que periódicamente elabora ICEX. Con esta base de información se elaboran los cuadros y gráficos que facilitaron el análisis de la dinámica temporal de la inversión directa de España en Latinoamérica y en Brasil, así como su estructura por sector y rama de actividad económica. DataInVex es una potente herramienta que facilita las estadísticas de la inversión española en el exterior atendiendo a los flujos de inversión (bruta o neta) y los stocks de empleo y negocio de las empresas que salen al exterior. Facilita el país de destino y el sector económico al que accede la empresa, así como al que pertenece en España o la comunidad autónoma de domicilio. El potencial de desglose de los datos a nivel de dos o cuatro dígitos de la clasificación de actividades económicas de la CNAE-2009, hace de esta fuente un instrumento muy completo de información para el seguimiento y estudio de

PALABRAS CLAVE

Inversión exterior; capital internacional, Multinacionales; Empresa transnacional

PALAVRAS-CHAVE

Investimento estrangeiro; capital internacional, multinacional; empresa transnacional

KEYWORDS

Foreign investment; International capital, Multinationals; transnational corporation

Recibido:

11.11.2016

Aceptado:

07.01.2017

la internacionalización de las empresas españolas no solo desde el punto de vista cuantitativo y descriptivo en el tiempo de donde invierten, sino también para el análisis en una dimensión más cualitativa de qué empresas y cuándo se instalan en cada país. En paralelo, se ha consultado una amplia bibliografía desde Brasil y España que enriquece la capacidad de análisis e interpretación de la información estadística si bien únicamente la citada en el texto se relaciona al final del trabajo.

2. La internacionalización del capital español y su implantación en América Latina

La integración de España en la Unión Europea, en enero de 1986, ha sido considerada determinante para la internacionalización de la economía española y América Latina será la región del mundo de mayor interés para las empresas españolas desde los años noventa de la centuria pasada. No obstante, el nuevo posicionamiento en el sistema productivo capitalista internacional de España, así como el de Brasil tras retornar a la democracia, se ha visto estimulado por los avances técnicos ocurridos en las telecomunicaciones y la informática que posibilitan la aparición de nexos en tiempo real, el incremento de los flujos de mercancías y la aceleración de la circulación de los capitales. Al respecto, señala Santos (2001):

As novas regras do jogo das finanças não negligenciam as fronteiras nacionais, mas as tornam outra fonte de lucro, uma vez que são as grandes empresas mundiais que estabelecem os umbrais e ganham com as conversões entre sistemas monetários, balanços do comércio exterior, juros, pagamento de royalties e outros instrumentos da macroeconomia. E a concessão a essas políticas globais não cria senão ilusoriamente o enraizamento dos capitais. A "instabilidade territorial" desses capitais só faz aumentar (Santos y Silveira, 2001: 185).

La superioridad técnica y política que define al

subsistema financiero globalizado implica para el autor un alto potencial de control social y del territorio, criterio compartido con Harvey (2011) que, a su vez, escribe:

Redes geográficas também devem ser construídas para facilitar os fluxos de capital financeiro global conectando as zonas de excedente de capital com as regiões de escassez de capital (Harvey, 2011: 49).

Los años noventa de la pasada centuria estarán marcados por la internacionalización de la economía de España de modo que en sus fechas finales el país deja su tradicional condición de receptor de capitales para pasar a ser inversor neto (Chislett, 2003). América Latina será espacio privilegiado de ese proceso como documentan organismos internacionales (Cepal, 2000, 2001) y numerosos estudios (Arahetes y Hiratuka, 2007; Arahetes, Gomes y Moreira, 2010; Arahetes, 2011; Casilda, 2002, 2005; Chislett, 2003; Doval, 2013; Pampillón y Fernández, 1999; Sánchez, Alonso y Casado, 2017) hasta el punto que en el periodo 1994-2000, con la excepción del año 1995, la región recibió cada año más del 50% de toda la Inversión Exterior Directa (IED) de España. En esas fechas se conceptúa América Latina como espacio económico emergente lo que conlleva el reconocimiento de notable potencial de crecimiento económico que, unido a la identidad cultural, es identificado por las grandes empresas españolas como su espacio natural de expansión, en especial, sus mercados nacionales grandes y medianos. En efecto, las inversiones más voluminosas se centran en Argentina y Brasil, seguidos a gran distancia por Chile, México y Perú, como muestran los datos DataInVex.

La inversión exterior de las empresas españolas, conforme pasan los años de esa década, se intensifica notablemente respecto a la fase anterior, iniciada con el ingreso en la UE, hasta alcanzar al 10% del PIB nacional en 2000 (Gutiérrez y García de Quevedo, 2012: 222). Incremento que prosigue en los años siguientes, hasta 2007, cuando alcanza su máximo histórico anual con cerca de cien mil millones de euros, cifra superior al 10% del PIB español de la fecha (Alberola y López, 2013: 61). En los años transcurridos de la actual centuria el flujo de IED redujo drásticamente su volumen anual como se recoge en el Gráfico 1, en la que destacan

por volumen de inversión los bienios 1999-2000 y 2006-2007. (Gráfico 1).

La IED de España presenta incrementos anuales medios sin cesar hasta el inicio de la crisis económica actual. En los años 1993-2000, la IED anual media fue de 16.582,7 millones de euros; de 2001 a 2007 se elevó de forma notoria hasta los 42.887,1 millones de euros, para contraerse en los años de crisis económica 2008-2015, a 26.507,3 millones de euros anuales¹.

El análisis de la serie estadística que ofrece DataInVex desde el año 1993, revela que durante el periodo 1993-2015, América Latina recibió unos 182.199,8 millones de euros de IED de España, equivalentes al 27,96% de la inversión exterior del país acumulada para el periodo y hace de América Latina la segunda región geográfica receptora de la IED española después de la Unión Europea (UE-27), que desde 1986, con el ingreso de España, se convirtió en la receptora dominante de los flujos de inversión exterior del país. Hay que señalar que América Latina enlazó todo un quinquenio (1996-2000) como receptor principal de la IED española (73.019,5 millones de euros frente a 28.649,6 millones recibidos por UE-27), culminando así los años identificados por Casilda como "la década dorada" de la internacionalización de la empresa española (Casilda 2002: 3 y 2005: 11). Es una década caracterizada por la aplicación de políticas económicas neoliberales en los países de la región a consecuencia de la crisis económica de los años 1980 y del crecimiento sin precedente de la deuda externa que dieron como resultado la liberalización del comercio internacional, la privatización de empresas públicas que habían conformado monopolios en sectores estratégicos de la economía y la apertura a la inversión extranjera (Muñoz, 2001: 838). Proceso similar al ocurrido en España con la liberalización de varios sectores económicos (telecomunicaciones, banca, energía), lo que vigorizó la competencia al interior del país por la llegada de empresas de la Unión Europea y evidenció la necesidad de grandes empresas españolas capaces de desarrollar estrategias a nivel internacional. En suma, los programas económicos liberalizadores en los países de América Latina, sirven de acicate a las grandes firmas españolas para aprovechar las oportunidades de negocio que se abrían en los sectores económicos en proceso

de privatización en los países de la región (Muñoz, 2001: 836-837; Audera, 2003: 50; Arahuetes, 2011: 81).

La Comisión Económica para América Latina en su informe anual sobre la Inversión Extranjera Directa (Cepal, 2000), destaca que en los años finales del decenio de los noventa la inversión española en la región fue protagonizada por pocas empresas de gran tamaño y muy polarizada en servicios estratégicos con gran potencial de crecimiento, como el financiero (bancos Santander, BBVA), las telecomunicaciones (Telefónica) y el transporte (Iberia), así como el subsector de la energía, petróleo, electricidad, gas natural, y el agua (Repsol, Unión Fenosa, Iberdrola, Gas Natural y Endesa). Según DataInVex, la IED acumulada de España en los años 1993-2000 fue de 132.723,2 millones de euros de los que 76.713,2 millones se invierten en América Latina (57,8%). De otro modo expresado, en esos años, España invirtió en el exterior una media anual de 16.582,7 millones de euros, de los que 9.586,1 millones corresponden a la región.

En cambio, los años transcurridos de la centuria actual están marcados por la pérdida de intensidad de IED de España en la región, con fuertes desinversiones en países como Argentina, hasta el punto de quedar reducida apenas al 5,5% de toda la IED en 2006. No obstante, en los años siguientes a 2008 de crisis económica, la inversión remonta a niveles superiores a 18%, elevándose incluso en 2012 al 38,5% del total de la IED de España (Gráfico 2), porcentaje que permite al país mantener el liderazgo inversor en Latinoamérica entre los 28 socios de la Unión Europea. Ello parece indicar que las grandes empresas instaladas en la región se expanden y diversifican sus actividades y campo de negocio como estrategia para contrarrestar la crisis del mercado en España, así como su presencia en América Latina sirvió como factor de tracción sobre empresas medianas y pequeñas poco o nada orientadas al exterior previamente. (Gráfico 2).

Pasado el desconcierto político y el declive inversor de los primeros años de crisis económica, a partir de 2010 se produce la revitalización del atractivo de la región para el capital español, se afianza la confianza de las empresas (Martínez, 2014: 7) y se incrementa la inversión como indican los datos del Gráfico 3.

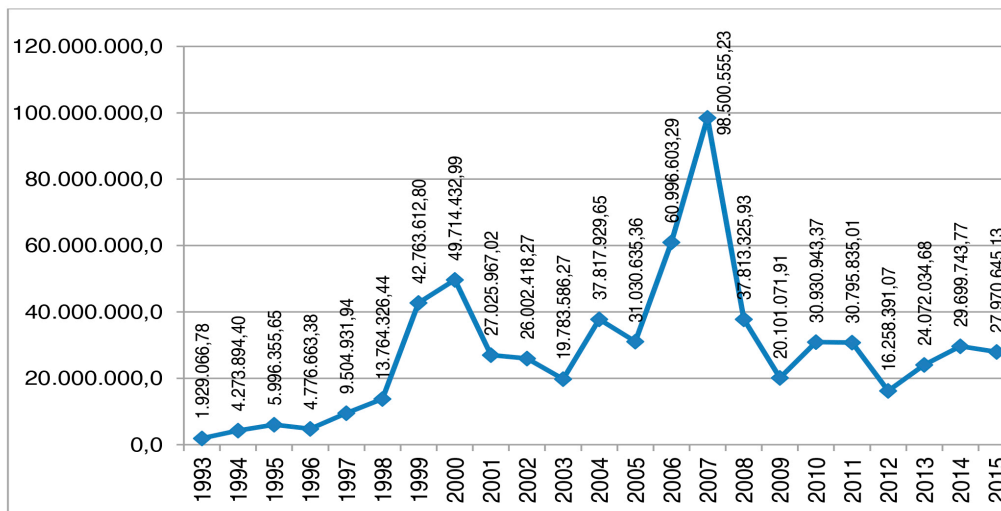


Gráfico 1. La inversión exterior de España 1993-2015. Miles de euros.
Fuente: Secretaría de Estado de Comercio. DataInVex, 22 sept. 2016.

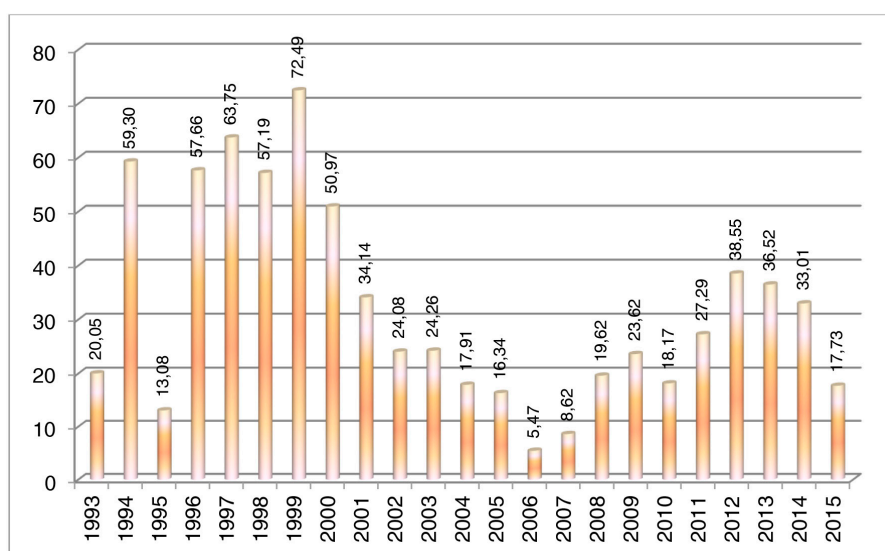


Gráfico 2. Participación (%) de América Latina en la IED total de España 1993-2015.
Fuente: DataInVex 22 sept 2016.

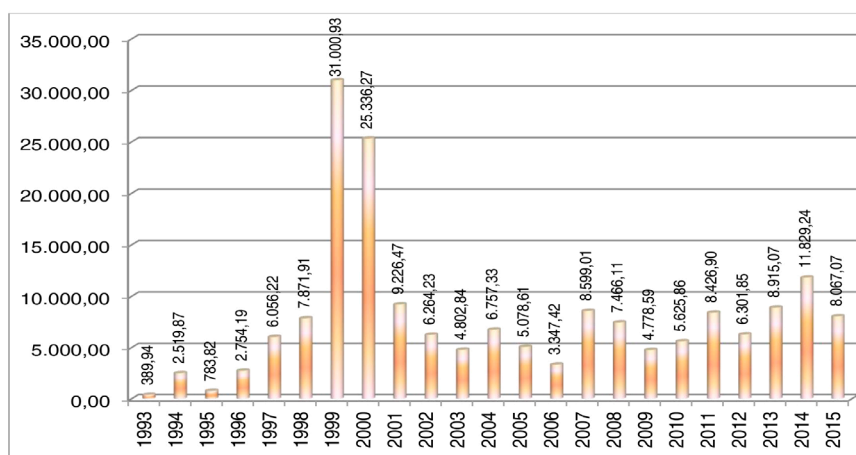


Gráfico 3. Inversión directa de España en América Latina, 1993-2013 Millones de euros.
Fuente: DataInVex, 22 sept 2016.

3. Las inversiones de España en Brasil 2000-2015

Brasil es el principal receptor de capitales de España en Latinoamérica, posición adquirida en los años 1990, si bien en los años 2001-2007 es México quien encabeza el ranking que, con Argentina, constituyen los tres grandes mercados de la región y en ellos ha recalcado el capital español de forma mayoritaria. A gran distancia se posicionan los mercados de Chile y Perú. En conjunto, los cinco acaparan el 90,09% de la IED de España en la región en 1993-2000, y el 85,92% en 2001-20015. Los datos del Gráfico 4 muestran el destacado protagonismo de Brasil en el espacio de la región con, al menos, cuatro fechas en las que más del 50% del capital español invertido se instaló en este país. Los porcentajes del gráfico también indican que Brasil, por el monto final y su cadencia en el tiempo, es para España, desde mediados de los años 1990, uno de los socios

económicos más importantes a escala global, en especial, en el quinquenio final del siglo XX y en el reciente 2011-2015. (Gráfico 4).

3.1 La dispar intensidad y naturaleza de la inversión

La presencia del capital español en el país reducida en años anteriores², implosiona en el último quinquenio del siglo XX, de forma especial en el trienio 1998-2000 (Gráfico 5) atraído por la envergadura del programa de privatización de empresas públicas que contempla el *Plano Nacional de Desestatização* 1991-2002, puesto en marcha por el gobierno brasileño para atraer capitales (Audera, 2003: 50; Carro y Gutiérrez, 2014: 209) y el buen comportamiento económico inducido por el Plan Real (Arahetes, Gomes y Moreira, 2010). (Gráfico 5).

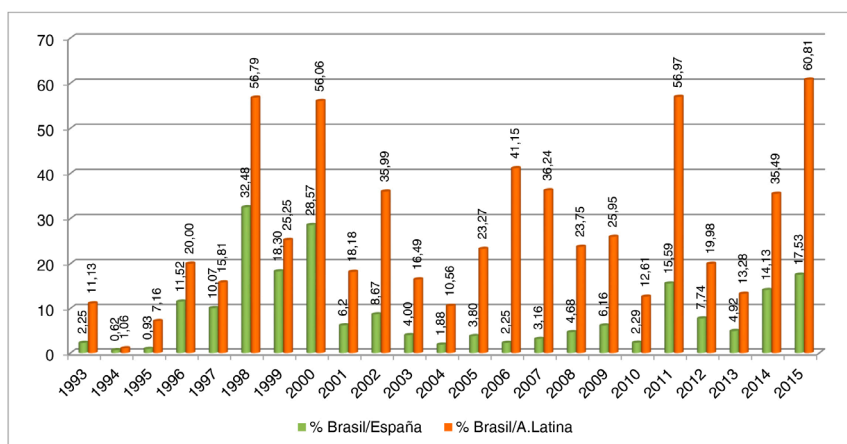


Gráfico 4. Porcentaje de la IED en Brasil sobre la total de España y en América Latina.
Fuente: DataInVex.

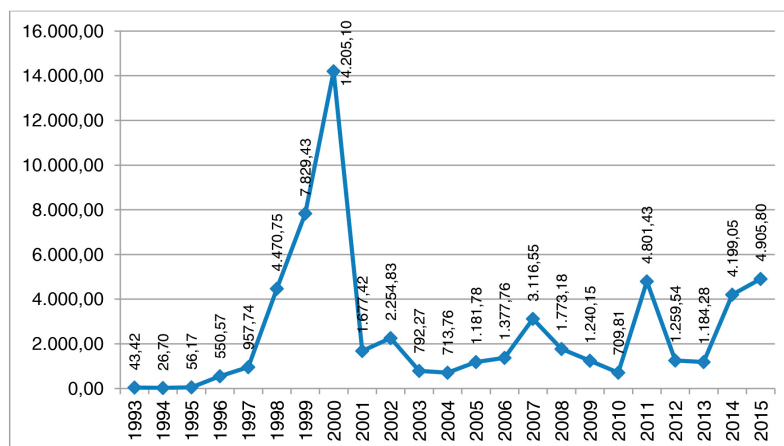


Gráfico 5. La inversión de España en Brasil. Millones de euros.
Fuente: DataInVex, 22 sept 2016.

No obstante, en fechas anteriores al ingreso de España en el Mercado Común Europeo las relaciones económicas bilaterales habían gozado de mayor vitalidad, como señala Ayllón Pino (2006) en base a datos de Itamaraty. En 1970, las exportaciones de España hacia Brasil fueron el 1,13% de las compras totales brasileñas, quedando reducidas al 0,42% en 1981. Por otro lado, las exportaciones de Brasil hacia España en el mismo periodo, experimentan la reducción del 3,91% al 1,59%. La traslación a las relaciones económicas bilaterales del ingreso de España en la CEE lo sintetiza el autor en:

O certo foi que, o ingresso da Espanha na CEE, apesar das declarações de boas intenções que incidiam em que não se produziria redução do comércio com o Brasil, existindo inclusive vantagens para certos produtos, afetou às relações comerciais com a América Latina. O Brasil não foi uma exceção. O enigma a resolver residia em saber se a integração na Europa e os benefícios para a economia espanhola se conseguiriam às custas de terceiros países e do desvio dos fluxos comerciais e do investimento estrangeiro (Ayllón, 2006: 214-215).

Las grandes empresas españolas de servicios, algunas recientemente privatizadas, tomarán posición dominante en actividades que se abren al capital exterior después de haber sido monopolios públicos en servicios tan sensibles como la energía, las telecomunicaciones, la banca o los servicios urbanos. Son los años en que se implantan sólidamente en el país empresas como Endesa, Iberdrola, Aguas de Barcelona, Gas Natural, en el sector de la energía, Telefónica en Telecomunicaciones (Ferreira, 2003) con la compra de Telesp, Tele Sudeste Celular y Tele Leste Celular, en banca el Santander (Banco Geral do Comercio, en 1997, Banespa, en 2000) el BCH, el BBV (Empresa Excel, en 1998) o La Caixa, Sol Meliá en turismo y un selecto grupo de empresas grandes y medianas del país (Arahetes, Gomes y Moreira, 2010: 121-122; Carro y Gutiérrez, 2014: 2010-2011). La intensidad del proceso privatizador durante el gobierno de FHC será juzgada por algún autor local incluso como desnacionalizador:

O processo de desnacionalização da economia brasileira foi rápido, profundo e amplo a partir de 1995. Praticamente todos os setores econômicos foram atingidos por esse processo, ainda que o setor terciário e alguns ramos do setor secundário tenham sido particularmente afetados pela presença do capital estrangeiro (Gonçalves, 1999: 157).

Las inversiones españolas acumuladas en Brasil al filo del cambio de siglo, Belluzzo y Carneiro (2005) las evalúan en 12,3 billones de dólares en 2000, y en 16,3 billones en 2003, volumen que suponía cerca del 10% de la IED en Brasil. A su vez, Coutinho destaca que la actuación de las empresas españolas en el programa brasileño de desestatalización ascendió al 20% del valor de las empresas privatizadas y lideran con el 40%, aproximadamente, la IED realizada por las empresas transnacionales en el programa de privatizaciones brasileño (Coutinho 2005: 5). Aunque la inversión seguirá siendo importante en los años transcurridos de la actual centuria no volverá a los niveles del citado trienio, si bien su volumen medio se incrementa en los años de crisis económica y, dado que las grandes inversiones tienen comportamiento errático, pueden aparecer años con picos de inversión muy alta, como 2011, con operaciones relevantes en el sector eléctrico, Iberdrola en Elektro, (Oficina Económica e Comercial de España en Brasilia, 2013: 41) y diversas operaciones por valor de 1.247,5 millones de euros en la rama seguros, reaseguros y planes de pensiones; o el bienio 2014-2015, con operaciones relevantes (2.804,3 millones de euros) en el sector financiero en 2014, y en telecomunicaciones, en 2015, por la compra de Global Village Telecom (GVT) por parte de Telefónica a Vivendi (Cepal, 2016: 52).

Los datos de la Tabla 1 dicen que los 1990 constituyen tanto para América Latina como para Brasil la fase de mayor intensidad de la IED de España, ya que en el caso de Brasil concentra el 47,43% de toda la inversión recibida y América Latina alcanza el 42,10%. Es decir, una inversión media anual de 3.517,4 millones de euros en Brasil y 9.586,1 millones en América Latina. Sin embargo, como indican los datos de la columna siguiente de la tabla, en ambos casos, el trienio 1998-2000 es

el gran catalizador de la IED de España. En Brasil aglutina el 44,67% de toda la inversión recibida, con media de inversión anual de 8.835,1 millones de euros y en América Latina concentra el 35,24% y 21.403,1 millones de euros por año. En esos años, España será el primer inversor en Brasil, superando incluso a Estados Unidos (Utrera, 2003: 20). Son cifras de inversión muy superiores a las registradas en los quince años de la actual centuria, si bien la débil densidad de inversión de los años 2001-2007, una vez finalizado el proceso privatizador en Brasil, ha dado paso a una etapa de progresiva recuperación de la inversión en la región, con mayor vigor en Brasil, a medida que transcurren los años de crisis económica en España.

Tabla 1

Los ciclos temporales de IED de España en América Latina y Brasil			
Periodo	Miles de Euros	% Total	Media/Año
Los ciclos de la IED en América Latina			
1993-2000	76.713.195,30	42,10	9.586.063,81
1998-2000	64.209.129,68	35,24	21.403.043,22
2001-2007	44.075.952,96	24,19	6.494.723,27
2008-2015	61.410.721,32	33,71	6.809.197,52
1993-2015	182.199.869,58	100,00	
Los ciclos de la IED en Brasil			
1993-2000	28.139.923,32	47,43	3.517.429,66
1998-2000	26.505.295,53	44,67	8.835.098,51
2001-2007	11.114.396,34	18,73	1.583.850,57
2008-2015	20.073.280,59	33,83	2.105.003,64
1993-2015	59.327.600,25	100,00	

Fuente: Datos DataInVex.

3.2 La identidad y potencial de las actividades dominantes

Uno de los rasgos destacados de la inversión española en América Latina y en Brasil es la fuerte concentración en telecomunicaciones, banca y energía, si bien en referencia a los años 1990, Pampillón y Fernández señalan "todos los sectores económicos han atraído en mayor o menor medida a las inversiones españolas" (Pampillón y Fernández, 1999: 60). El análisis de los datos DataInVex, confirma que la IED de España en Brasil, entre 1996 y 2015, ha estado hegemonizada por las empresas de telecomunicaciones (35,45%), la banca (22,01%) y, en menor grado, por las empresas energéticas

(8,07%). Se puede decir, que las actividades centradas en la prestación de servicios generales a la población local y, por tanto, mercados bastante regulados, dominan de forma abrumadora en el capital español invertido en Brasil. Al objeto de obtener resultados precisos se ha dividido el periodo de estudio, 1996-2015, en tres fases o etapas temporales: 1996-2000, 2001-2007 y 2008-2015; y en cada una de ellas se individualiza las diez ramas con mayor volumen de inversión. Tan solo catorce ramas de actividad (sobre 88 posibles) están entre las diez más importante en alguna de las tres fases.

Un primer nivel de análisis de la información permite clasificar las actividades por sector económico (primario, industria, construcción y servicios), y cuando se han instalado en el país sus empresas. Las actividades agro ganaderas, forestales y pesqueras han recibido una inversión simbólica (0,07%), en cambio las industriales (24,77%) y el sector de la construcción (6,32%) presentan una posición sólida, aunque el sector de los servicios, con el 68,83% de toda la IED, es el gran protagonista (Tabla 2). En la fase inicial, entre 1996 y 2000, las actividades del sector terciario alcanzan un protagonismo espectacular de la mano de telecomunicaciones, con 55,66% de la inversión y servicios financieros con 26,71%. Hecho no suficientemente valorado, en general, por la bibliografía consultada, es que en el periodo entre 2001 y 2007, han sido las actividades vinculadas al sector industrial las que encabezan la inversión y se produce el despegue del sector de la construcción como indican los datos DataInVex y han documentado Arahuetes, Gomes y Moreira (2010: 123-131). También es en esos años cuando la presencia de pymes, algunas bastante avanzadas tecnológicamente, adquiere relevancia (Carro y Gutiérrez, 2014: 213). El sector de la construcción, incrementa notablemente su volumen de inversión en la etapa de crisis económica en España entre 2008 y 2015, hasta alcanzar el 12,87% de la inversión, precisamente cuando el sector se hunde en España a niveles nunca vistos. (Tabla 2).

Un segundo nivel de análisis más matizado, se muestra en la Tabla 3 que recoge la inversión clasificada por etapas y desglosada por ramas de actividad principales. (Tabla 3).

Tabla 2

Distribución de la inversión por sector de actividad. Miles de euros					
Año/sector	Primario	Industria	Construcción	Servicios	Total
Total 1996-2000	810,03	3.452.157,19	360.453,89	24.200.195,36	28.013.616,47
% 1996-2000	0,00	12,32	1,29	86,39	100,00
Total 2001-2007	4.311,66	5.404.902,50	799.765,48	4.905.416,70	11.114.396,34
% 2001-2007	0,04	48,63	7,20	44,14	100,00
Total 2008-2015	38.743,26	5.807.014,68	2.582.673,81	11.644.848,84	20.073.280,59
% 2008-2015	0,19	28,93	12,87	58,01	100,00
Total 1996-2015	43.864,95	14.664.074,37	3.742.893,18	40.750.460,90	59.201.293,40
% 1996-2015	0,07	24,77	6,32	68,83	100,00

Fuente: Datos DataInVex.

Tabla 3

Las diez ramas de actividad con mayor inversión en cada etapa del periodo 1996-2015. Miles de euros				
Rama de actividad CNAE-2009	Total 1996-2000	% 1996-2000	Total 2001-2007	% 2001-2007
Telecomunicaciones	15.593.018,38	55,66	1.201.577,23	10,81
Servicios financieros, excepto seguros y fondos de pensiones	7.481.114,67	26,71	2.161.624,19	19,45
Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire	1.947.380,69	6,95	600.416,98	5,40
Metalurgia; fabricación de productos de hierro, acero			1.958.189,51	17,62
Seguros, reaseguro, fondos de pensiones, excepto S. Social			472.657,15	4,25
Ingeniería civil				
Fabricación de otros productos minerales no metálicos	519.183,50	1,85	1.015.573,52	9,14
Actividades de construcción especializada	317.995,73	1,14	718.982,58	6,47
Comercio mayor e intermediación comercio excepto vehículos motor	167.455,30	0,60		
Industria química	347.026,43	1,24	485.127,10	4,36
Fabricación de material y equipo eléctrico			388.928,27	3,50
Fabricación de vehículos de motor, remolques	205.893,10	0,73	492.928,57	4,44
Actividades de sedes centrales, actividades de consultoría de gestión	431.197,93	1,54		
Publicidad y estudios de mercado	199.049,52	0,71		
Inversión de las 10 ramas principales	27.209.315,25	97,13	9.496.005,10	85,44
Inversión de las 4 ramas complementarias	225.556,96	0,80	389.360,18	3,50
Resto de las ramas de actividad	578.744,26	2,06	1.229.030,83	11,06
INVERSIÓN TOTAL	28.013.616,47	100,00	11.114.396,11	100,00

Fuente: Datos DataInVex.

Tabla 3 (cont.)

Las diez ramas de actividad con mayor inversión en cada etapa del periodo 1996-2015. Miles de euros				
Rama de actividad CNAE-2009	Total 2008-2015	% 2008-2015	Total 1996-2015	% 1996-2015
Telecomunicaciones	4.193.333,87	20,89	20.987.929,48	35,45
Servicios financieros, excepto seguros y fondos de pensiones	3.387.166,35	16,87	13.029.905,21	22,01
Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire	2.227.090,86	11,09	4.774.888,53	8,07
Metalurgia; fabricación de productos de hierro, acero	2.283.925,64	11,38	4.267.568,89	7,21
Seguros, reaseguro, fondos de pensiones, excepto S. Social	2.032.563,69	10,13	2.650.323,24	4,48
Ingeniería civil	2.091.328,68	10,42	2.186.756,47	3,69
Fabricación de otros productos minerales no metálicos			1.609.766,87	2,72
Actividades de construcción especializada	378.331,25	1,88	1.415.309,56	2,39
Comercio mayor e intermediación comercio excepto vehículos motor	842.625,62	4,20	1.265.435,74	2,14
Industria química	346.859,68	1,73	1.179.013,21	1,99
Fabricación de material y equipo eléctrico				
Fabricación de vehículos de motor, remolques	454.047,79	2,26		
Actividades de sedes centrales, actividades de consultoría de gestión				
Publicidad y estudios de mercado				
Inversión de las 10 ramas principales	18.237.273,43	90,85	53.366.897,20	90,14
Inversión de las 4 ramas complementarias	210.850,28	1,05	2.401.464,00	4,05
Resto de las ramas de actividad	1.625.156,80	8,09	3.432.931,89	5,79
INVERSIÓN TOTAL	20.073.280,51	100,00	59.201.293,09	100,00

Fuente: Datos DataInVex.

Las ramas de telecomunicaciones, banca y energía, suponen el 65,53% de toda la IED de España en Brasil de 1996 a 2015, junto a ellas la rama de metalurgia y fabricación de productos de hierro y acero (7,21%) y la de seguros, reaseguro y fondos de pensiones (4,48%) constituyen el quinteto de actividades de mayor implantación con un valor conjunto del 77,22% de la inversión total. Sumadas a las cinco ramas con inversión del 2% total o superior, totalizan el 90,14% de la inversión acumulada, y el escaso 10% restante de la inversión corresponde: 1) a las cuatro ramas de actividad que figuran en la Tabla 3 junto a las diez de mayor inversión de 1996 a 2015, y que en alguna de las tres etapas en las que se subdivide el periodo analizado, han estado

entre las diez de mayor inversión. Aportan 2.401,4 millones de euros o el 4,05% de toda la inversión; 2) el resto de la inversión, 3.432,9 millones de euros (5,79%) es resultado de pequeñas inversiones en múltiples ramas de actividad (de 35 entre 1996 y 2000 suben a 43 entre 2008 y 2015), que refuerzan su presencia con el paso de los años desde un testimonial 2,06% de la inversión en la etapa inicial al 11,06% entre 2001 y 2007, y el 8,09% en la etapa final, en la que aportan un volumen de inversión superior a los 1.625,1 millones de euros.

Un tercer nivel de análisis del comportamiento de la inversión por rama de actividad en el tiempo, permite adelantar las siguientes valoraciones:

a) la concentración en solo dos ramas es tan fuerte entre 1996 y 2000, que para mantener el criterio de relacionar las diez ramas de mayor inversión ha sido necesario incluir tres con inversión inferior al 1% de la inversión total de la etapa, circunstancia extrema que no concurre en las dos etapas siguientes;

b) únicamente las ramas de telecomunicaciones y de servicios financieros entre las diez de mayor nivel de inversión, de 1996 a 2015, se sitúan siempre encabezando la lista de inversores, o entre los cinco primeros. Las inversiones eléctricas entre 2001 y 2007 descienden al sexto lugar. Por su parte, la rama de metalurgia, entre 1996 y 2000, no está entre las diez ramas de mayor inversión y las actividades de seguros, reaseguro y fondos de pensiones presenta la singularidad de ser el sexto inversor entre 2008 y 2015, el noveno entre 2001 y 2017, además de no estar entre las diez ramas de mayor inversión entre 1996 y 2000;

c) a su vez, las otras cinco ramas de actividad que completan las diez de mayor inversión, dos son del sector industrial, otras dos del sector construcción y una del sector servicios. Solo la rama de industria química (2,0% de inversión) mantiene presencia regular en el grupo de las diez de mayor nivel de inversión. La rama de fabricación de otros productos minerales está entre las cinco de mayor inversión entre 1996 y 2000 y entre 2001 y 2007, pero desaparece del grupo entre 2008 y 2015. Las ramas del sector construcción presentan comportamiento en el tiempo muy diferente ya que las actividades de construcción son regulares con máximo de inversión entre 2001 y 2007, mientras que ingeniería civil concentra casi toda su inversión (95,63%) entre 2008 y 2015, años de crisis económica en España. Finalmente, la rama de comercio e intermediación comercial ocupa la última posición del grupo entre 1996 y 2000, no forma parte del mismo entre 2001 y 2007, y es el séptimo inversor (4,20%) entre 2008 y 2015.

En un nivel de análisis más detallado de la inversión por rama de actividad en el tiempo, se aprecian estrategias de empresa diferentes entre ramas:

a) en telecomunicaciones, el trienio 1998-2000 con inversión acumulada de 14.809,8 millones de euros, que representa el 70,56% de la inversión de la rama de 1996 a 2015; expresa la envergadura

financiera del desembarco inicial ya que en los años siguientes, entre 2001 y 2007, las inversiones apenas alcanzan el 5,72%, y ascienden al 20% entre 2008 y 2015. Hay años en los que no se realizan inversiones o son reducidas, con excepción de 2001 (791,5 millones) y 2015 (4.183,5 millones) con la operación reseñada de telefónica;

b) las actividades financieras también concentran, en el momento inicial de 1998 a 2000, su mayor volumen de inversión, pues de los 7.481,11 millones de euros invertidos entre 1996 y 2000, el 97,73% se concreta entre 1998 y 2000, lo que representa el 56,11% de la inversión final, ya que entre 2001 y 2007 se reduce al 16,58% y, entre 2008 y 2015, se sitúa en el 26% de los 13.029,9 millones de euros del total. Las inversiones de las empresas de ambas ramas de actividad ostentan el liderazgo del capital español en Brasil, y los años 1998-2000, constituyen una situación única, tanto por establecer las bases de ambas ramas en el país, como porque la inversión conjunta asciende al 82,37% de la realizada en el periodo de 1996 a 2000;

c) las empresas vinculadas a las fuentes de energía son el tercer grupo inversor con el 8,07% de la inversión total y tienen, en 1996-2000 y 2008-2015 las mayores concentraciones de inversión, mientras en 2001-2007 descienden incluso a la sexta posición. Al igual que telecomunicaciones y banca, concentran, entre 1998 y 2000, el 88,54% de la inversión realizada en el quinquenio 1996-2000. La trayectoria de inversión de estas empresas es bastante regular de 2001 a 2015, con niveles anuales entre 40 millones de euros mínimo y 150 millones de euros máximo, excepción hecha de la fuerte inversión de 2011 (1.759 millones de euros o el 36,84% de la inversión total de la rama de 1996 a 2015) y la debilidad del trienio 2013-2015, fechas con volumen anual inferior a 34 millones de euros;

d) la industria de metalurgia, hierro y acero, apoya su relevante posición de inversor en la sostenida actividad de los años de la presente centuria con un volumen de inversión que le sitúa en la segunda (17,62%) y tercera (11,38%) posición entre 2001 y 2007 y entre 2008 y 2015, mientras que entre 1996 y 2000, su inversión fue testimonial (0,09%). Empresas como Acerinox, Aernnova Aerospace SA, Bellota Corporación, etc., junto a un creciente

número de pymes, componen estas actividades generadoras de bienes intermedios y máquinas herramientas;

e) la rama seguros, reaseguro y fondos de pensiones, con el 4,48% de la inversión constituye el quinto grupo por volumen invertido. Su presencia será testimonial en Brasil hasta el año 2000 (0,52%), si bien desde 1992, Mapfre opera en el país a través del asegurador local Vera Cruz. La etapa entre 2001 y 2007 puede considerarse de afianzamiento con un modesto volumen invertido, que le relega a la novena posición por volumen de inversión en esos años, mientras que, a partir de 2008, se expande y consolida con inversión superior a 2.032 millones que la elevan a la sexta posición como inversor en la etapa. Junto a Mapfre, que no ha dejado de expandirse en Brasil y ocupa una posición destacada en el sector, sobre todo, a partir de 2009 cuando establece la alianza con el Banco de Brasil (BB MAPFRE), operan Grupo Cesce, Compañía Española de Seguros, Crédito y Caución SA, Avalora global los adjusters América SL;

f) las empresas de las cinco ramas de actividad que, por volumen de inversión, completan el grupo de las diez principales, presentan trayectorias más dispares. El comportamiento de ingeniería civil es el más singular. Los datos de la Tabla 3 la sitúan como sexto inversor con el 3,69% de la inversión que se realiza en un 95,63% en la etapa entre 2008 y 2015, muy concentrada en el trienio 2013-2015. Asimismo, las ramas de fabricación de otros productos minerales no metálicos y la de comercio al por mayor e intermediación comercial, no están entre las diez mayores en una de las etapas, circunstancia que no concurre en las ramas de actividades de construcción especializada y la industria química, ambas con inversiones regulares a lo largo del periodo de estudio;

g) entre las cuatro ramas que en alguna de las tres etapas por volumen de inversión se colocan entre las diez principales, la de fabricación de vehículos de motor, remolques, destaca por la regularidad de su inversión a lo largo de todo el periodo, aunque su volumen total la sitúa por debajo del 2% de la inversión total de 1996 a 2015 (algunas de sus empresas son Grupo Antolín Irausa SA, Gestamp Automoción, Auto Juntas SA, Cie Automotive SA, Fagor Ederlan SCL, Grupo Irizar, Navantia, SA);

h) por último, hay ramas de actividad bien asentadas en Brasil, aunque por volumen de la inversión de sus empresas nunca han formado parte de las catorce que, de forma regular o temporal, destacan. Entre las cincuenta ramas de actividad de bajo nivel de inversión en el periodo de estudio, ocupan las primeras posiciones almacenamiento y actividades anexas al transporte (0,80%), comercio al por menor (0,58%), publicidad y estudios de mercado (0,54%), fabricación de maquinaria y equipos (0,39%), actividades cine, vídeo y programación TV (0,35%), fabricación de productos de caucho y plásticos (0,34%), industria de alimentación (0,24%), construcción de edificios (0,24%).

La revitalización de los activos de las empresas de España en Brasil entre 2008 y 2015 conjuga el reforzamiento del capital de las grandes empresas presentes en el país en fechas anteriores, con la incorporación de nuevas empresas, en general medianas y pequeñas, sin aportaciones de capital destacadas, pero en unos casos, implican abrir nuevos campos de actividad (ramas de actividad nuevas) y, en otros, incremento del número de empresas y la diversificación de los servicios que aportan a cada rama de actividad. El seguimiento de las empresas instaladas en Brasil, que realiza ICEX (Empresas establecidas en Brasil 2010 y 2015), registra aumento de 79 empresas de septiembre 2010 a diciembre 2015³. Expresión relevante de la intensificación de la internacionalización de las grandes empresas de España en años recientes como estrategia ante las limitaciones del mercado local es la composición de los balances de negocio de las empresas del Ibex que ofrecen resultados con elevados porcentajes generados en los mercados de América Latina (Doval, 2013: 52), en especial, en los mercados de México (Sánchez, Alonso y Casado, 2017) y Brasil.

4. Situación actual y perspectivas

La evolución de las relaciones económicas bilaterales entre Brasil y España revela que las empresas desempeñan un papel relevante en

la naturaleza e intensidad de las relaciones, estableciendo conciertos o realizando inversiones financieras y tecnológicas, así como los gobiernos deben contribuir con inversiones en infraestructuras, investigación y desarrollo e incrementando la cualificación de la mano de obra, de modo que se refuerce la cooperación económica bilateral, así como la inserción más competitiva en los mercados internacionales. También es cierto que las empresas son muy sensibles en sus decisiones de inversión a la incertidumbre que provocan tanto los cambios regulatorios como la conflictividad política y social. Si bien la situación política de Brasil con la destitución de la presidenta electa y la apertura de un gobierno no elegido por la ciudadanía han impregnado de fuertes interrogantes la situación política de Brasil, ya de por sí tensada socialmente por la degradación de la vida de amplias capas de la población desde finales de 2014. La imagen internacional de Brasil sigue siendo sólida, de gran confianza para las multinacionales, como prueba que el 40% de la IED recibida por América Latina y Caribe, en 2015, se localice en Brasil (Cepal, 2016), así como también, desde España se proyecta plena confianza en la recuperación de su economía y en la permanencia de oportunidades de negocio para las empresas españolas (Oficina Económica de España, 2015: 53-54).

Desde el inicio de la centuria actual, Brasil ha desplegado una ambiciosa programación de política industrial y tecnológica, además de potenciar las infraestructuras físicas con el *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC I y II), desde 2007, y el *Programa de Investimento em Logística* (PIL), desde 2012, que, en una segunda etapa, a partir de 2015, contempla la inversión de unos 56.600 millones de euros (Oficina Económica de España, junio 2015: 3). Pero, desencadenada la crisis económica en 2014, ha quedado en suspenso la ejecución de grandes proyectos programados en infraestructura social, urbana, logística y energética.

Recientemente, el gobierno Temer ha presentado el proyecto *Crece Brasil* como *Programa de Parcerias de Investimentos* (PPI), que no citando los programas *petistas* parece ser la actualización de proyectos no realizados. A mediados de septiembre de 2016, anunciaba 34 proyectos a licitar en régimen de concesión a las empresas privadas, en gran medida

multinacionales: once en el sector de transportes, catorce en el de energía, tres en saneamiento urbano, cinco en minería y uno de Hacienda (loterías). La Sociedad Brasileña de Estudios de Empresas Transnacionales y Globalización Económica (SOBEET), en su Boletín de septiembre, califica como un gran desafío para el país la consecución de financiación internacional para los proyectos del programa del nuevo gobierno. Se puede adelantar que el desafío es también para las empresas españolas de los citados sectores de actividad interesadas en concursar a los proyectos que se licitan, si bien los sectores y ramas de actividad para los que Brasil presenta oportunidades de inversión se extiende al turismo, la agroindustria, comercio al por menor, sector del automóvil, industria química, siderúrgica y metalurgia, bienes intermedios y de equipo, tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), ingeniería y logística, seguros o sector inmobiliario (Secretaría de Estado de Comercio. Brasil-estrategia 2013; Arahetes y Cavalcanti 2014: 221-222).

En conclusión, la envergadura del capital (volumen invertido, número de empresas y variedad de sus negocios) de España asentado en el mercado de Brasil desde el lustro final de la centuria pasada indica que el mercado brasileño es hoy una sólida plataforma de la internacionalización de las empresas españolas⁴, que sigue ofreciendo sectores de actividad con potencial de inversión para las empresas españolas, y la actual coyuntura de crisis política y económica que atraviesa el país, aunque se observa con preocupación, tanto desde los organismos internacionales como desde España, no se percibe como duradera, sino

NOTAS

1 Información elaborada con datos DataInVex, 22 sept. 2016

2 De 1986 a 1993, la inversión de España en América Latina apenas había sido de 2.506 millones de dólares, de los que apenas el 9,10% (228 millones) corresponden a Brasil, indica Chislett (p. 21) basándose en datos de Arahuetes.

3 El registro debe tomarse como muestra de la tendencia únicamente.

4 El documento *Notas de prensa* del INE, de 15 de septiembre de 2016, presenta el balance de actividad para 2014 (empresas/volumen de negocio/empleo directo) de las sucursales de las empresas españolas en el exterior donde, sobre un total de 5 mil y volumen de negocio de 183.874 millones de euros, las filiales instaladas en Brasil eran el 6,1% y el 12,6% de su volumen de negocio, cantidad que las situaba en cabeza por delante de Estados Unidos (11,7%), Reino Unido (10,9%) o Francia (10,8%).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBEROLA, E.; LÓPEZ, E. (2013). La evolución de la inversión directa española en América Latina. *Boletín Económico*, Banco de España. pp. 61-69.

ARAHUETES, A. (2011). Las inversiones directas españolas en América Latina en el periodo 2001-2010. *Anuario Iberoamericano*. pp. 67-85.

ARAHUETES, A.; CAVALCANTI, M. (2014). Oportunidades de comercio, infraestructuras e inversiones directas para las empresas españolas en Brasil. *Brasil un gran mercado en expansión sostenida*. Cátedra Nebrija Santander, Universidad Antonio de Nebrija. 2ª ed. pp. 259.

ARAHUETES, A.; GOMES, J. S.; MOREIRA, A. (2010). *La internacionalización de la empresa española. Estudio monográfico sobre el entorno económico y las oportunidades de inversión en Brasil*. ICEX-ICO. Fundación Real Instituto Elcano. 258 p.

ARAHUETES, A.; HIRATUKA, C. (2007). *Relaciones económicas entre España y Brasil*. Real Instituto Elcano, Madrid. 371 p.

AUDERA LÓPEZ, V. (2003). Relaciones económicas y comerciales con Brasil. *Información Comercial Española* (ICE), octubre-noviembre, nº 810. pp. 47-69.

AYLLÓN PINO, B. (2006). *As relações Brasil – Espanha na perspectiva da política externa brasileira (1945 – 2005)*. São Paulo: Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil).

BELLUZZO, L. G.; CARNEIRO R. (2005). *Seminario Alianza Estratégica Brasil-España*, documento mimeografiado, São Paulo, junho.

Boletim SOBEET. (2016). *Sociedade brasileira de estudos de empresas transnacionais e da globalização econômica*, nº 103, setembro.

CARRO FERNÁNDEZ, M.; GUTIÉRREZ, J. P. (2014). Inversión directa española en Brasil: confluencia de intereses. *Brasil un gran mercado en expansión sostenida*. Cátedra Nebrija Santander. Universidad Antonio de Nebrija. 2ª ed. 259 p.

CASILDA, R. (2002). La década dorada 1990-2000. *Inversiones españolas directas en América Latina*, Cátedra Grupo Santander. Madrid: Universidad Antonio de Nebrija. 22 p.

CASILDA, R. (2005). Internacionalización e inversiones directas de las empresas españolas en América Latina 2000-2004. Situación y perspectivas. *Serie: América Latina*, nº 5. Barcelona: CIDOB Edicions. 76 p.

CEPAL. (2000). España: Inversiones y estrategias empresariales en América Latina y El Caribe. *La inversión extranjera en América Latina y El Caribe. Informe 1999*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Naciones Unidas. pp. 139-177.

CEPAL. (2001). *La inversión extranjera en América latina y El Caribe en 2000*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Naciones Unidas. 250 p.

CEPAL. (2016). *La inversión exterior directa en América Latina 2016*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Naciones Unidas. 170 p.

CHISLETT, W. (2003). *La inversión española directa en América Latina: retos y oportunidades*. Real Instituto Elcano, Madrid. 259 p.

COUTINHO, L. (2005). *Relações Econômicas Brasil-Espanha: potencial, interesses e perspectivas*. Instituto de Economia da UNICAMP.

DOVAL ADÁN, A. (2013). Las inversiones directas de España en América: 1993-2012. *Boletín Económico de ICE*, nº 3038. p. 45-56.

FERREIRA, FERNANDO X. (2003). Presencia de Telefónica en Brasil. *Información Comercial Española (ICE)*, nº 810. pp. 203-2013.

GONÇALVES, R. (1999). *Globalização e Desnacionalização*. São Paulo: Paz e Terra.

GUTIÉRREZ, J. P.; GARCÍA DE QUEVEDO RUIZ, J. C. (2012). México: destino preferente de la Inversión Directa Española. En: SOLANA GONZÁLEZ, G. (coord.). *México un destino natural y estratégico. Experiencias de internacionalización de empresas españolas en mercados emergentes III*. Madrid: Universidad Antonio de Nebrija.

HARVEY, D. (2011). *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo, Boitempo.

ICEX. (2010). *Directorio de empresas españolas establecidas en Brasil a septiembre 2010*.

ICEX. (2015). *Directorio de empresas españolas establecidas en Brasil a 22 de diciembre 2015*.

INE. Instituto Nacional de Estadística. (2016). Estadísticas de filiales de empresas españolas en el exterior. *Notas de prensa*. 6 p.

MARTÍNEZ LÁZARO, J. C. (2014). Conclusiones del VII Informe. En: *Panorama de la Inversión Española en América Latina. VII Informe*. Instituto de Empresa Business School, Departamento de Comunicación/Air France/KLM. Madrid.

MUÑOZ GUARASA, M. (2001). La inversión directa española en Iberoamérica ante el siglo XXI. *Comercio Exterior*. pp. 833-839.

Oficina Económica y Comercial de España en Brasilia (2013). *Informe económico y comercial*. Brasil, junio. 55 p.

Oficina Económica y Comercial de España en Brasilia (2015). *Informe económico y comercial*. Brasil. Actualizado a diciembre 2015. 61 p.

Oficina Económica y Comercial de España en Brasilia (2015). *Programa de Inversiones en Logística segunda etapa Brasil*, junio. 11 p.

PAMPILLÓN, R.; FERNÁNDEZ, A. R. (1999). Comportamiento reciente y perspectivas de la inversión española en América Latina. *Economía Exterior* 9, Madrid. pp. 58-70.

SÁNCHEZ, M^a. T.; ALONSO, J. L.; CASADO, J. M^a. (2017). La inversión directa de España en México en la era del neoliberalismo económico. Dinámica temporal, estructura sectorial y distribución geográfica. *Scripta Nova, revista digital de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XXI, nº 556, Universidad de Barcelona.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. (2001). *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. São Paulo, Record.

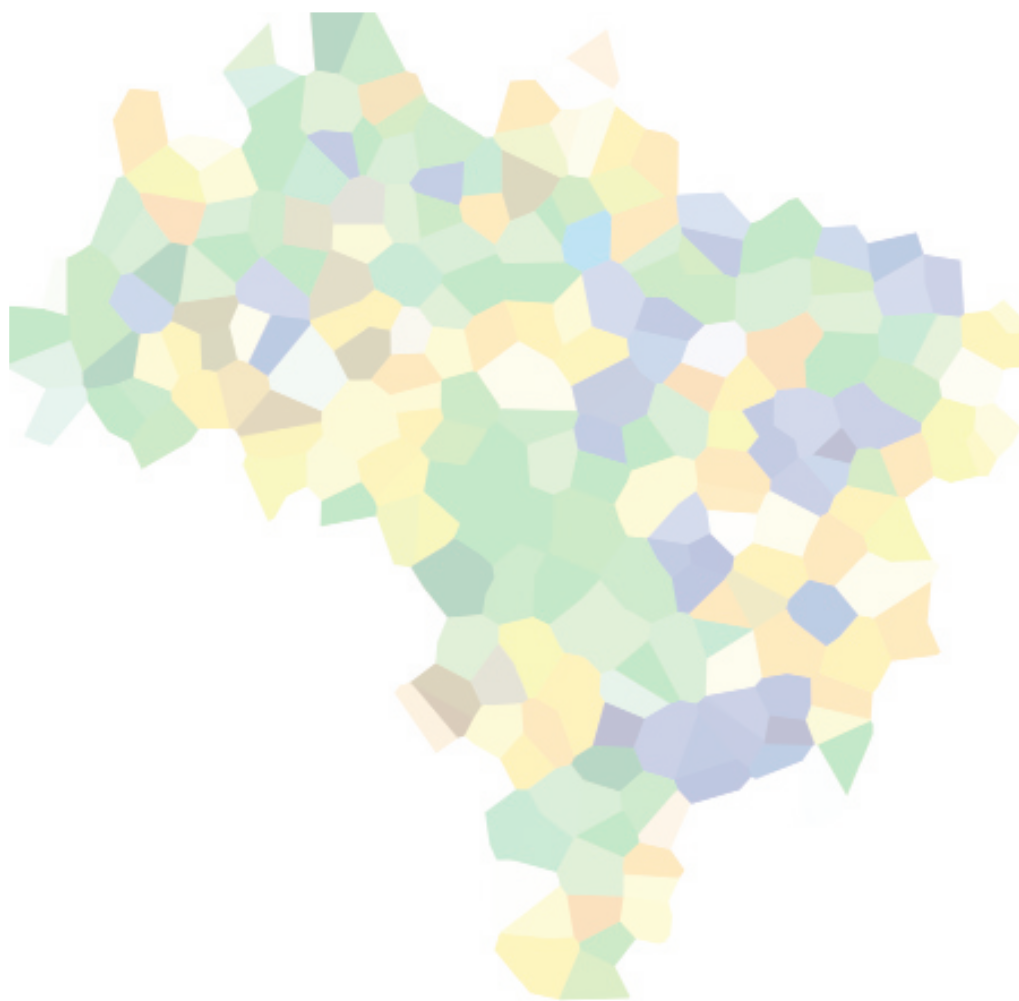
Secretaría de Estado de Comercio. Brasil. *Planes integrales de desarrollo de mercado- estrategia 2013*. Ministerio de Economía y competitividad, Madrid.

UTRERA MORA, F. (2003). Brasil un socio estratégico de España. *Información Comercial Española (ICE)*, nº 810. pp. 19-22.

ENTREVISTA

George Gurgel de Oliveira

VALENTÍN CABERO DIÉGUEZ



ENTREVISTA

Há dez anos, o professor George Gurgel de Oliveira mantém intensas relações de intercâmbio acadêmico com a Universidade de Salamanca e o Centro de Estudos Brasileiros, com positivos e frutíferos resultados. A partir do seu pós-doutoramento entre nós, suas preocupações de dimensão teórica e aplicada sobre o desenvolvimento regional e as políticas ambientais se consolidaram na sua atividade docente e como pesquisador, se fortalecendo com experiências fundamentalmente europeias. Sem dúvida, pôde contrastá-las com os acontecimentos no Brasil nas últimas décadas nas propostas de sustentabilidade e na Agenda 21, assumidas com esperança nas reuniões da ONU em 1992 (Cúpula da Terra no Rio de Janeiro) e, mais recentemente, em 2012 (Rio+20), momentos decisivos em escala mundial para abordar os problemas comuns sobre o câmbio global e a utilização inteligente dos recursos naturais. Daí a oportunidade da entrevista a George Gurgel de Oliveira, quando se revisam em escala mundial e local os objetivos e desafios propostos para este Milênio, e quando a crise ambiental e climática coincide no Brasil com uma grave deterioração da vida política e econômica, depois das ilusões e expectativas depositadas nos governos de Lula e Rousseff.

A trajetória acadêmica do professor George Gurgel de Oliveira parte de uma graduação e mestrado especialização em Engenharia de Petróleo e Gás Natural, trabalhou muitos anos na área de Planejamento de Sistemas Energéticos e, nos últimos anos, nos problemas de desenvolvimento e sustentabilidade e cooperação internacional, sempre a partir da Universidade Federal da Bahia. Assim, as questões meio ambientais e de desenvolvimento regional formam parte de suas linhas atuais de trabalho nas áreas de ensino, pesquisa e extensão, na graduação e pós-graduação. Formou-se na Universidade Patricio Lumumba, na URSS, na segunda metade dos anos de 1970, convivendo com estudantes de mais de 100 países, o que lhe permitiu construir uma grande capacidade de interação nas relações humanas e acadêmicas, e realizar uma transição natural a partir das teses mais aplicadas da engenharia, à implementação e estabelecimento de políticas energéticas mais integrais, sociais e meio ambientais. Atualmente integra a cátedra UNESCO sobre sustentabilidade da UFBA, é Diretor do Instituto Politécnico da Bahia e Presidente do Conselho Consultivo da Fundação Astrogildo Pereira.

Esta entrevista se realizou em janeiro de 2017 no Centro de Estudos Brasileiros e na Faculdade de Geografia e História da USAL, com motivo da celebração de um Seminário sobre o “Brasil - Desenvolvimento e Sustentabilidade. Quais os Desafios”, realizado no Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Salamanca., coordenado pelo Prof. José Luís Alonso, da Faculdade de Geografia da USAL. Os interrogantes suscitados nos debates durante estes encontros, tanto com os alunos como com os professores assistentes, se refletem em grande parte em nossas perguntas e nas respostas do professor. Naturalmente, foram abordados os problemas atuais relacionados com a sustentabilidade e as políticas públicas em distintas escalas, mas tendo como primeira referência o Brasil e seus âmbitos regionais. Agradecemos a disponibilidade e amabilidade do professor George Gurgel de Oliveira em responder de forma tão rica a nossas perguntas. Suas amplas respostas e bem articuladas nos ensinam a conhecer a complexidade do Brasil e as dificuldades para aplicar com inteligência as propostas vinculadas ao paradigma da sustentabilidade.



Prof. Dr. George Gurgel no Seminário “Brasil: desarrollo y sostenibilidad ¿Cuáles son los desafíos?”, realizado no Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Salamanca, no dia 18 de janeiro de 2017.

FORMAÇÃO ACADÊMICA E POLÍTICA

Valentín Cabero Diéguez: Como se formou a sua personalidade acadêmica e política? Consideramos que elas estão ligadas ao pensamento de tradição crítica e marxista e a posição transdisciplinar de preocupação meio ambiental. É certo?

George Gurgel de Oliveira: Vivi minha juventude na Bahia, nos anos 1960, no período inicial da ditadura militar brasileira, que derrubou o governo democrático de Jango (João Goulart, 1961 – 1964) e se estendeu até os anos de 1980. O golpe militar no Brasil se instalou em plena Guerra Fria, fazia parte de uma estratégia de intervenção da política americana na América Latina, apoiando golpes e ditaduras militares de direita, que se estenderam por todo o continente. Então, era uma sinalização clara de que os Estados Unidos não permitiriam avanços democráticos no continente, o exemplo da Revolução Cubana não deveria se repetir. Neste ambiente político e social. Na Bahia, fiz meus estudos, participei do movimento estudantil, da luta política contra a ditadura. A participação desde a juventude no Partido Comunista Brasileiro (PCB), teve também a influência do meu pai, militante comunista desde a juventude. Fui para a União Soviética em 1975. Fiz a faculdade de Engenharia na Universidade da Amizade dos Povos Patrice Lumumba, através de uma bolsa de estudos concedida pelo governo soviético. Era uma odisséia chegar a Moscou naquele período, a brutalidade do regime militar brasileiro, em 1975, voltou-se contra o PCB, centenas de dirigentes, lideranças sindicais e estudantis do PCB que foram presos e torturados. Dirigentes nacionais foram presos, torturados e mortos, com os corpos desaparecidos até hoje.

Na União Soviética, além do curso de Engenharia, estudamos Filosofia, Economia Política do capitalismo e do socialismo. A Filosofia era estudada em todos os cursos. Inclusive, para defender a dissertação de mestrado era obrigatório o exame de Filosofia. Neste período, fiz também um curso de jornalismo e trabalhei na redação portuguesa da rádio central de Moscou – uma experiência muito rica, porque tive oportunidade de dialogar, entrevistar

a muitas lideranças políticas, intelectuais, sindicais e estudantis, que viviam ou visitavam a URSS neste período. Esse tempo que vivi na URSS foi fundamental para a minha formação profissional, acadêmica, política e social.

Além da oportunidade de estudos, a experiência de estudar em uma universidade com colegas de mais de cem países e com os próprios soviéticos provenientes das diferentes Repúblicas da União Soviética, tudo isso foi de uma riqueza extraordinária. Abriu-se uma outra perspectiva de vida e de valores que pautam a minha vida até hoje. Continuo com a utopia de que é possível construir uma sociedade socialmente mais justa, que distribua melhor a riqueza material da sociedade, com ampliação cada vez mais da democracia, que preserve o meio ambiente e a diversidade cultural e espiritual da Humanidade.

Desde então, quando retornei ao Brasil, em 1981, tenho me dedicado às atividades profissionais e acadêmicas, sempre mantendo a militância política e social. Desde os anos de 1980, tenho me dedicado às atividades de ensino, pesquisa e extensão na Universidade Federal da Bahia (UFBA). Integrei o Grupo de Planejamento Energético (GPE) da UFBA, sendo um dos seus fundadores em 1983, pioneiro na Bahia em tratar da questão energética de maneira interdisciplinar. Esta iniciativa foi liderada pelo engenheiro Eduardo Rappel, que se prolongou até a década de 1990. Posteriormente, a partir de 1985, fui o coordenador do GPE até 1996.

A partir de então, participei em cursos de graduação e pós-graduação, coordenando programas e orientando projetos de pesquisa, monografias de graduação, pós-graduação, mestrado e doutorado na UFBA, em outras universidades na Bahia, no Brasil e em outros países (Rússia, Argentina, Canadá, França, Portugal e Espanha), nas áreas de planejamento de sistemas energéticos, política e gestão ambiental, desenvolvimento municipal e regional e na área de cooperação internacional.

Durante os anos de 1980 e 1990, trabalhei em programas e projetos nas áreas de energia e meio ambiente para o governo da Bahia, com a Secretaria de Minas e Energia e o Centro de Pesquisas da Bahia (CEPED). Na maioria dos casos, com o apoio do Governo Federal, Ministério de Minas e Energia, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e o CNPq, e o apoio da Comunidade Europeia, Canadá e Finlândia. A nível acadêmico, participei ativamente das atividades dos congressos brasileiro e sul-americano de energia. Entre 1980 e 1990, fui um dos fundadores da Sociedade Brasileira de Planejamento Energético e da Revista Brasileira de Energia. Também participei da implementação da política energética a nível federal, mas também no Nordeste e na Bahia, em sintonia com a realidade energética mundial.

Em 1989, integrei a Comissão Estadual, responsável pela coordenação do projeto que criou, em 1991, a Empresa Estadual de Gás (BAHIAGAS). Entre 1986 e 1989, integrei o Conselho Estadual de Meio Ambiente da Bahia e a Comissão Estadual de Ciência e Tecnologia (COMCITEC).

No início dos anos de 1990, participei ativamente do processo de discussão entre a sociedade civil brasileira para a elaboração da proposta apresentada na ECO-92, Conferência da ONU, no Rio de Janeiro, sendo um dos elaboradores do documento final da área de energia, apresentado na conferência pelo movimento ambientalista brasileiro.

Em 1995, terminei o doutorado na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), em São Paulo, sobre a indústria de petróleo, discutindo a situação e os desafios futuros da PETROBRÁS. Em 1996, participei como delegado da Bahia na Conferência das Américas para a elaboração da Carta da Terra, em Cuiabá, no Mato Grosso. Ainda na década de 1990, integrei a Comissão

Estadual da Agenda 21 da Bahia, participando do processo de construção da Agenda 21 brasileira e contribuindo para a elaboração da Agenda 21 do Nordeste.

Então, fiz parte do Conselho da Universidade Livre do Meio Ambiente, criada pela SUDENE, órgão do Governo Federal, responsável pelas políticas públicas para o desenvolvimento do Nordeste.

Entre 1996 e 1998, como representante da UFBA, participei do programa Xingó, do Governo Federal, para o desenvolvimento do semiárido, da bacia do rio São Francisco.

A partir da ECO-92, comecei a trabalhar, de uma maneira crítica, o conceito de desenvolvimento sustentável, aprovado naquela Conferência no Rio de Janeiro.

Participei da Conferência sobre Mudanças Climáticas em Montreal (2004) como representante da prefeitura de Salvador, discutindo as atividades voltadas para a construção de cidades sustentáveis. Entre 2003 e 2004, fui assessor do prefeito de Salvador, sendo responsável pela elaboração do programa de Cooperação Internacional e Assessoria Técnica para a elaboração e implementação da Política Ambiental de Salvador. Entre 2006 e 2007, fui assessor do secretário de Meio Ambiente do Estado da Bahia.

Em 2011, no Centro de Estudos Brasileiros (CEB) da Universidade de Salamanca, realizei pesquisas de pós-doutorado trabalhando as relações entre as questões do desenvolvimento e da sustentabilidade com foco na realidade brasileira. Neste período, criamos um programa de atividades sobre desenvolvimento e sustentabilidade no CEB, que envolvia professores e alunos da Espanha, do Brasil e da América Latina, inclusive um Seminário Internacional, em abril de 2012.

Participei da Conferência Mundial de Meio Ambiente, da ONU, a RIO+20, no Rio de Janeiro, em 2012.

Nos últimos anos, venho desenvolvendo uma visão crítica em relação ao conceito desenvolvimento sustentável das Nações Unidas. Participo de programas e projetos em prol do desenvolvimento e da sustentabilidade em uma perspectiva regional e local. Atualmente, integro a oficina da Cátedra da UNESCO em Sustentabilidade da UFBA, sou diretor do Instituto Politécnico da Bahia, presido o Conselho Consultivo da Fundação Astrogildo Pereira, a Câmara de Comércio, Indústria e Turismo Brasil-Rússia da Bahia, integro o Conselho de Redação da Revista Política Democrática, o Conselho Editorial da Revista do Instituto Politécnico da Bahia e o Conselho Consultivo do Comitê de bacia do rio São Francisco.

SUSTENTABILIDADE E ECONOMIA NA ATUALIDADE

VC: Como vê o paradigma da sustentabilidade no contexto da economia atual? Será que não foi assumido pelo capitalismo financeiro e corporativo para deter ou adormecer a consciência cidadã e a ação pública?

George Gurgel de Oliveira: A dinâmica das relações entre a sociedade e a natureza muda qualitativamente a partir da revolução industrial. As máquinas incorporadas aos

processos produtivos ampliam e mudam a escala de produção e consumo, colocando-se objetivamente a necessidade de ampliação dos mercados, além do Estado Nacional. Desde então, construiu-se uma lógica de produção e consumo que historicamente e atualmente mostrou-se insustentável. Esses processos e essas relações políticas, econômicas e sociais se desenvolveram e se desenvolvem em sintonia com a lógica do capital produtivo e financeiro, assim funcionou e tem funcionado a economia capitalista.

A partir dos anos de 1980 do século XX, começa a haver uma desproporção, cada vez maior, na relação entre estes capitais, criando-se uma dinâmica econômica que tem gerado crises recorrentes nas principais economias e na periferia do capitalismo mundial. Esta realidade, tem tido e continua a ter altos custos sociais na Europa, nos Estados Unidos, no Brasil e em todo o mundo. Assim, são evidentes as contradições entre o funcionamento do sistema capitalista mundial e a perspectiva do desenvolvimento e da sustentabilidade econômica, social e ambiental, tanto a nível mundial quanto nacional.

Como superar estas contradições? Construindo uma outra perspectiva de desenvolvimento, a partir de novas relações políticas, econômicas e sociais, ampliando a democracia participativa, distribuindo melhor a riqueza material produzida pelos que trabalham, preservando e valorizando a diversidade cultural e espiritual, afirmando os direitos e deveres individuais e coletivos, preservando os ecossistemas planetários. São questões estruturais a serem enfrentadas para a construção desta outra perspectiva de desenvolvimento e de sustentabilidade, necessárias para a sobrevivência de toda a humanidade.

Esta odisséia é possível? Vamos fazer esta travessia? Ou queremos nos autodestruir, destruindo os ecossistemas do planeta, como estamos fazendo de maneira vertiginosa desde o início do capitalismo, com este modelo de desenvolvimento que construímos, responsável pela destruição em massa, tanto nos períodos de guerras quanto nos de paz -de maneira silenciosa-excluindo uma boa parte da humanidade das conquistas sociais modernas?

Então, será o nosso caminho a autodestruição? Quantos planetas queremos destruir com o complexo industrial militar existente? O domínio da energia nuclear e a construção de bombas atômicas é para repetir a insensatez de Hiroshima e Nagasaki? São dilemas que devemos enfrentar como humanidade.

Somos natureza, sempre é bom lembrar: desde as cavernas fomos nos transformando e transformando a natureza. E até quando vamos continuar a nos agredir e a própria natureza? Temos compromissos com as gerações futuras? Queremos passar ou ficar no planeta? Quais são os agentes políticos, econômicos, sociais e ambientais que contamos e os que precisamos ter para superar esta realidade?

Portanto, para superar esta realidade é preciso entender a sociedade na qual vivemos, para transformá-la no caminho de outra perspectiva política, econômica e social.

Até os anos de 1960 do século XX, o conceito de desenvolvimento, de políticas públicas, o funcionamento do mercado e da sociedade em geral não incorporavam a questão ambiental como uma variável do processo de desenvolvimento, do cotidiano das pessoas, da vida em sociedade como um todo. A concepção era de que o planeta era infinito, portanto, os recursos naturais também eram infinitos. O crescimento econômico era sinônimo de desenvolvimento. Assim, a preocupação com a questão ambiental como uma das variáveis do processo de desenvolvimento é muito recente na humanidade.

Atualmente, as principais economias mundiais, concentradas no G20, particularmente, os

Estados Unidos, a China e a Rússia, onde vive a maioria da população mundial, consumindo mais da metade dos recursos naturais do planeta. Esses grupos de países têm uma responsabilidade maior, na perspectiva de mudança desta realidade. As ações que deveriam ser implementadas a partir da Agenda 21, particularmente em relação às mudanças climáticas, continuam sendo adiadas com danos irreversíveis aos ecossistemas planetários, com reflexos econômicos e sociais negativos na vida de milhões de pessoas em todos os continentes.

A dinâmica de funcionamento do sistema capitalista, do capital produtivo e financeiro, o consumismo exacerbado, o funcionamento dos organismos multilaterais, da própria ONU (que ainda funciona com a lógica dos vencedores da segunda guerra mundial), o poder de veto é apenas dos Estados Unidos, da China, da Rússia, da Inglaterra e da França; como também o funcionamento do FMI e do Banco Mundial, entre outros, não sinalizam de maneira efetiva para as mudanças necessárias apontadas nas conferências mundiais da ONU desde 1972, referendadas pela maioria da comunidade científica e as organizações da sociedade civil a nível mundial. Portanto, temos muito o que fazer para mudar esta realidade.

VC: As conferências da ONU sobre o meio ambiente incluem grandes doses de otimismo y esperança sobre a possibilidade de uma saudável Agenda Meio ambiental para o século XXI. Na sua opinião, quais são ou estão sendo os resultados mais positivos e negativos daquele momento?

George Gurgel de Oliveira: A primeira conferência mundial da ONU sobre o meio ambiente foi em Estocolmo, em 1972, quando se trabalhou o conceito de eco desenvolvimento. Então, ficou evidente a necessidade de considerar as variáveis econômicas, sociais e ambientais em qualquer escala territorial, tanto a nível mundial, quanto a nível nacional e local, para uma outra estratégia de desenvolvimento mundial, nacional e local. A partir de então, iniciou-se um processo de tomada de consciência e de discussão das questões ambientais nos planos mundial, nacional e local, em função dos graves problemas decorridos do desenvolvimento industrial e urbano, da concentração de populações e indústrias, ampliando o nível de poluição das águas, da atmosfera e dos solos, impactando, cada vez mais, nos ecossistemas do planeta. Posteriormente, aconteceram as conferências do Rio de Janeiro, em 1992, a de 2002, em Johannesburgo, na África do Sul e, novamente, no Rio de Janeiro, em 2012, a Rio+20.

Concordamos que se avançou pouco em termos globais, em relação às demandas ambientais em discussão: a maioria dos problemas não foram enfrentados e as soluções continuam sendo adiadas. Participei da conferência no Rio, em 1992, e, então, eram grandes as expectativas e havia um otimismo por parte da maioria dos participantes. Na última conferência mundial, a RIO+20, percebi durante o desenrolar das reuniões, um ambiente de frustração em relação ao que se foi planejado em 1992, principalmente em relação às metas da Agenda 21 e às medidas que deveriam ser tomadas para minimizar os efeitos das mudanças climáticas, o que tem causado danos irreversíveis aos ecossistemas planetários, impactando populações em regiões litorâneas com o aumento do nível do mar em todo o planeta.

Por outro lado, constata-se de maneira positiva, a ampliação da consciência mundial, dos movimentos políticos e sociais e uma participação cada vez mais ampla da comunidade científica, que clamam por tratar com a urgência devida as questões ligadas à degradação dos ecossistemas, das mudanças climáticas e das relacionadas com a exclusão social, como também a necessidade de uma nova economia, de baixo consumo de carbono, variáveis a serem consideradas na perspectiva de outro tipo de desenvolvimento, que se quer sustentável. Ainda neste contexto, há que acrescentar os impactos econômicos, sociais e ambientais causados pelas guerras regionais, os conflitos étnicos, religiosos e a migração de milhares de

pessoas do continente africano para a Europa, apontando para uma realidade econômica, social e ambiental insustentáveis.

Assim, em um contexto de crises econômicas recorrentes do capitalismo, desde a década de 1980, e as recentes nos Estados Unidos, em 2008, ainda com a atual situação econômica e social da Comunidade Europeia, não se consegue avançar na perspectiva deste desenvolvimento e desta sustentabilidade, desejados e necessários a sobrevivência da humanidade.

O que vem acontecendo desde os anos de 1980 é o avanço das políticas econômicas neoliberais, a prevalência do capital financeiro em relação ao capital produtivo, que torna vulnerável as conquistas do Estado do Bem-Estar Social, colocando populações e países da Europa, a exemplo da Irlanda, Portugal, Espanha e Grécia, em situação de graves retrocessos políticos, econômicos e sociais.

Naturalmente, esta realidade é muito distinta do que foi proposto e está sendo proposto nos relatórios e agendas das conferências da ONU, desde a primeira conferência mundial sobre o meio ambiente, em Estocolmo, em 1972, e a última, que aconteceu no Rio de Janeiro, em 2012, a chamada RIO+20. Portanto, também para a Agenda 21, a conjuntura atual é desfavorável para a sua implementação.

Nesse sentido, podemos perguntar: quais são os caminhos, a nível mundial, nacional e local, que devemos trilhar para viabilizar esta Agenda? Quais são as políticas que devem ser implementadas?

Constatamos, que nos últimos anos, na Europa, na América e em grande parte do mundo, há um desencanto com as formas de fazer política, inclusive com os partidos sociais democratas, socialistas e comunistas, que até o século XX eram partidos que participaram ativamente dos processos políticos, econômicos e sociais, e tinham, além disso, um amplo apoio social, particularmente dos trabalhadores. Como voltar a encantar as novas gerações para a política, de maneira a ser possível transformar estas realidades econômica, social e ambiental atuais? Creio que estão dadas as condições para construir novas maneiras de fazer política, as sinalizações estão nas redes e nas praças, em toda a parte. A nova maneira de fazer política, deve estar centrada nos interesses coletivos e individuais, com foco nas questões que levem a uma outra perspectiva de desenvolvimento, considerando a democracia como um valor permanente, pactuada e repactuada nos processos políticos, econômicos e sociais, que nos leve a essa sustentabilidade almejada.

Desde os anos de 1970, a ampliação da consciência ambiental a nível mundial, nacional e local é bastante positivo, desde a perspectiva de uma sociedade sustentável. A perspectiva sustentável desafia a construção de novas relações políticas, econômicas e sociais entre os diversos atores do Estado, do mercado e da sociedade civil. Neste contexto, os desafios de superação do atual modelo de desenvolvimento são fundamentalmente políticos. No processo de conscientização e crítica em relação ao modelo de desenvolvimento atual, estão sendo criadas as condições políticas, econômicas e sociais para a construção deste desenvolvimento e desta sustentabilidade.

Assim, temos que compreender e trabalhar os conflitos ambientais como parte integrante da história da humanidade em suas relações com a natureza, procurando entender os conflitos e contradições da sociedade atual, buscando soluções, sobretudo, identificando as diferenças e os reais interesses entre os diversos atores sociais em questão, criando os fundamentos de novas relações políticas, econômicas e sociais para a sociedade futura, que se almeja sustentável.

SUSTENTABILIDADE E CRISE POLÍTICA NA ATUALIDADE

VC: Atualmente, o Brasil atravessa grandes dificuldades de caráter político e estrutural. Como esta situação, frequente em termos históricos, afeta os problemas meio ambientais do país, tanto em escala global como regional?

George Gurgel de Oliveira: Desde o processo de redemocratização da sociedade brasileira, após a superação do regime militar (1964 - 1985) e a promulgação da nossa atual Constituição, chamada por Ulisses Guimarães de “Constituição da Cidadania”, o Brasil não consegue afirmar um projeto nacional que aponte para mudanças estruturais, que nos leve à superação dos nossos graves problemas sociais, herdados desde a colonização e agravados durante mais de um século de vida republicana, conturbada entre golpes militares e pouco tempo de vida democrática. Como consequência, os nossos desafios históricos continuam atuais, para a construção de uma sociedade democrática, superando as nossas desigualdades sociais, apontando para uma outra perspectiva de desenvolvimento, construindo uma nova economia que preserve o meio ambiente, os nossos valores culturais e espirituais, preservando os nossos ecossistemas, construindo uma outra perspectiva de futuro para a maioria da sociedade brasileira. Construimos uma das sociedades com uma das maiores exclusões sociais e concentração de riquezas do planeta. A população brasileira é, aproximadamente, de 200 milhões de pessoas, com menos de 200 mil pessoas proprietárias da metade da riqueza nacional.

Queremos mudar esta realidade? Desde o início da colonização, Portugal já percebia o potencial das nossas riquezas. A carta de Pero Vaz de Caminha é um testemunho manifesto das riquezas naturais brasileiras. O pau brasil foi um símbolo desta riqueza natural, explorado de maneira monopolista por Portugal durante o período colonial. Este modelo extrativista e de exploração dos recursos naturais, com os seus diversos ciclos econômicos (pau brasil, mineração, café, borracha, cacau) e o próprio processo de industrialização determinaram o nosso modelo de desenvolvimento histórico e atual.

Os conflitos econômicos, sociais e ambientais gerados por este tipo de desenvolvimento permanecem como resultado das relações desiguais entre os diversos atores políticos, econômicos e sociais, que historicamente e atualmente determinam o funcionamento do Estado, do mercado e da sociedade em geral e as relações do Brasil com o mundo. Os custos econômicos, sociais e ambientais deste modelo de desenvolvimento são alarmantes, a exemplo do que aconteceu com a mata atlântica, apenas 8% da mata original está preservada atualmente, também é grande o nível de degradação da Amazônia, dos cerrados e do pantanal. A partir dos anos de 1970, com a construção de usinas hidroelétricas e ampliação das fronteiras da atividade agropecuária e a consolidação da industrialização brasileira no período militar.

A falta de saneamento básico, moradia, educação, saúde, trabalho e segurança pública chama a atenção para os graves problemas sociais da maioria da população brasileira.

Assim, o Brasil fez uma modernização conservadora. Avançou tecnologicamente em algumas áreas, por exemplo: a indústria de petróleo e gás, álcoolquímica, aviação, armas e equipamentos militares, agricultura e pecuária. Mas, ao mesmo tempo, somos exportadores de recursos naturais em larga escala: de minérios de ferro, produtos agropecuários, alumínio, papel e celulose, soja e carnes, com consumo gigantesco de água e energia em todos estes processos produtivos. Portanto, fica evidente a dependência da economia brasileira às principais

economias mundiais como fornecedora de matérias-primas e produtos manufaturados. A economia continua dependente das oscilações do valor das *commodities* no mercado mundial, com uma vulnerabilidade muito grande em relação à economia mundial, agravando-se com a situação dos últimos anos, de diminuição do setor industrial na participação do PIB brasileiro.

Neste contexto internacional, pela sua dimensão territorial, pelas riquezas naturais e pela base técnica e científica que o Brasil construiu, nos últimos anos, o país tem jogado um papel positivo na discussão de uma outra perspectiva de desenvolvimento, que se quer sustentável desde a RIO+92. Por outro lado, os processos políticos, econômicos e sociais que estão acontecendo, e que lutam por mudanças mundiais, podem contribuir para as mudanças do atual modelo de desenvolvimento brasileiro, particularmente, da economia com reflexos sociais e ambientais significativos. Portanto, objetivamente, coloca-se a necessidade de um diálogo permanente entre as forças políticas, econômicas e sociais nacionais e internacionais, que apostam neste processo de mudança no Brasil e no mundo, especialmente, em relação às organizações multilaterais, com maior protagonismo do Brasil na ONU, no FMI, no Banco Mundial, na OMC, na OIT, entre outros, também na União Europeia, nos BRICs, MERCOSUL e outros blocos continentais, para se trabalhar políticas de cooperação internacional de maneira integrada, que avancem para o desenvolvimento e a sustentabilidade mundial.

Naturalmente, a conjuntura atual brasileira, de grave crise política, econômica e social não apontam, a curto prazo, para mudanças que levem à esta perspectiva de desenvolvimento e sustentabilidade. No entanto, nos últimos anos, a sociedade brasileira tem se manifestado nas ruas e nas redes sociais de uma maneira muito clara, querendo reformas e um outro tipo de representação política, que tragam resultados efetivos para a população no seu cotidiano, marcado por precárias condições de mobilidade, segurança pública, educação, saúde, saneamento básico, trabalho, moradia, urgências que não podem mais serem postergadas para o futuro. Devemos aproveitar a atual crise no Brasil para avançarmos nas reformas tão necessárias, apostando em um novo pacto político, econômico e social, que nos ajude avançar a democracia brasileira, rumo a este futuro desejado.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL

VC: O conceito de desenvolvimento sustentável da ONU é viável nestas circunstâncias. Quais são os grandes desafios que o Brasil enfrenta, depois de uma etapa de certa esperança nas políticas públicas?

George Gurgel de Oliveira: É importante entendermos o processo de construção deste conceito. O conceito de Desenvolvimento Sustentável foi construído de forma pactuada, sob a liderança da ONU, refletindo os conflitos e contradições do mundo em que vivemos, que se materializam no funcionamento da própria ONU. Desde a primeira conferência mundial sobre o meio ambiente, realizada em Estocolmo em 1972, já se colocava a necessidade de considerar a variável ambiental no processo de desenvolvimento, o que, então, foi chamado de eco desenvolvimento. Este conceito de eco desenvolvimento serviu para chamar a atenção da sociedade para o fato de que a variável ambiental deveria, a partir de então, ser considerada em qualquer estratégia de desenvolvimento. O conceito de eco desenvolvimento foi muito usado na década de 1970 e 1980.

Na preparação da RIO 92, foi criada uma comissão de trabalho pela ONU para preparar uma análise sobre a situação econômica, social e ambiental do mundo. Esta comissão elaborou um relatório “O Nosso Futuro Comum”, que foi a base da discussão para a conferência mundial de meio ambiente do Rio de Janeiro, a RIO 92. Neste documento, aparece, pela primeira vez, nos documentos da ONU, o conceito de desenvolvimento sustentável. A centralidade do conceito de desenvolvimento sustentável é chamar a atenção de todos para a necessidade de construção de outro modelo de desenvolvimento, que se quer sustentável do ponto de vista econômico, social e ambiental, e que as gerações atuais e futuras mantenham o compromisso com esta perspectiva. Os fundamentos do desenvolvimento sustentável, objetivos e metas estão consolidados no principal documento da conferência do Rio, a Agenda 21.

Como já comentamos anteriormente, a implementação desta Agenda 21 por parte da ONU e dos países signatários daquela conferência deixou muito a desejar, e por muitas razões. Fundamentalmente, porque estes compromissos não são obrigatórios, mas sim declaratórios. Assim, nem a ONU, nem as organizações multilaterais, nem os governos nacionais se sentem obrigados a implementar estas declarações e agendas propostas. Esta é uma questão central.

Em geral, os avanços acontecem em função da pressão da sociedade em relação a determinados projetos governamentais que, em sintonia com o mercado, ou ao contrário, causam grandes impactos no meio ambiente, com reflexos negativos na qualidade de vida das populações, o que vem acontecendo em várias regiões do mundo. Em relação ao Brasil, cujo processo de construção da sua Agenda 21 se prolongou por dez anos, foi entregue oficialmente a ONU em 2012, na Conferência de Johannesburgo, não houve e não há uma estratégia de implementação desta Agenda a nível nacional, de uma maneira integrada entre os entes da Federação. Os compromissos assumidos pelo governo brasileiro com a ONU e com a própria sociedade não estão em pauta, e muito menos incorporados no processo de construção e implementação das políticas públicas brasileiras. Falta sintonia, diálogo permanente, consenso entre os diversos atores políticos, econômicos e sociais para a implementação desta Agenda.

Desde 1970, avançamos no Brasil, como também a nível mundial, na tomada de consciência sobre a questão ambiental e as suas relações econômicas e sociais. No entanto, ainda estamos longe de incorporar estas questões no processo de construção das políticas públicas, tanto a nível federal, como estadual, e também na maioria dos municípios brasileiros, que não consideram a variável ambiental como um valor estratégico para o desenvolvimento.

Desde 1988, quando aprovamos a atual constituição brasileira, temos uma legislação ambiental avançada, cujo capítulo VI declara que todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, sendo responsabilidade do poder público e da sociedade o dever de defender e preservar para as atuais e futuras gerações. Também, avançamos em relação à Política Nacional de Meio Ambiente, que tem como maior objetivo a preservação e a recuperação da qualidade ambiental do Brasil, criando as condições para o desenvolvimento econômico e social, protegendo a vida. Ainda, há que destacar a existência do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), responsável pela execução desta Política Ambiental e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), responsável pela implementação desta política. Assim, do ponto de vista institucional, nos últimos vinte e cinco anos de redemocratização da sociedade brasileira, criamos as condições para a construção de políticas públicas, que incorporem de maneira transversal as questões econômicas, sociais e ambientais, fundamentos para a construção de uma outra perspectiva de desenvolvimento que deve ser sustentável.

No entanto, a realidade é muito mais complexa. No Brasil, desde os anos de 1970, os grandes programas e projetos de infraestrutura construídos, desde o regime militar e que continuam atualmente, desconsideram a legislação ambiental vigente, criam maneiras e artifícios para o não cumprimento das legislações, acarretando,

muitas vezes, em graves acidentes e impactos sociais e ambientais. Além da questão do desmatamento da Amazônia, muito conhecido internacionalmente, recentemente, tivemos um grave acidente na área de mineração em Mariana (no estado de Minas Gerais), considerado como o maior acidente ambiental na área de mineração do planeta. Demonstrando, portanto, a distância entre os avanços institucionais e a realidade brasileira.

Os limites e desafios desta outra perspectiva de desenvolvimento que deve ser sustentável para o Brasil, estão relacionados com o processo histórico e atual do desenvolvimento e as escolhas que a própria sociedade brasileira precisa fazer. A identificação das contradições e os conflitos econômicos e sociais do atual modelo de desenvolvimento brasileiro são desafios para a construção de uma outra perspectiva de desenvolvimento, através de um outro pacto político e social a ser realizado entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, com a participação ativa da cidadania.

VC: A partir da sua experiência e conhecimentos, a política energética de baixo consumo de combustíveis fósseis é a base para uma economia de baixo carbono e de conservação dos grandes conjuntos da biosfera na luta contra o câmbio climático?

George Gurgel de Oliveira: Por tudo que já conversamos até agora, temos que caminhar para uma política energética de baixo carbono, pela simples razão de que os combustíveis fósseis, como os demais recursos do planeta, são finitos. Com o avanço da ciência, da tecnologia e o desenvolvimento de novos materiais, a eficiência energética deverá, cada vez mais, ter um papel de destaque na matriz energética mundial e nacional em sintonia com a utilização da biomassa, energia solar, eólica e água, na perspectiva de uma matriz energética mundial de baixo carbono.

A concentração industrial e urbana, o aumento da população humana -saímos de 1,5 bilhões para 6 bilhões no final do século XX, e ao mesmo tempo, a ampliação da produção e do consumo desde a revolução industrial impactaram e continuam impactando, muitas vezes acima da capacidade de suporte dos ecossistemas do planeta, gerando o que se passou a conhecer como efeito estufa, em função das emissões de gases, principalmente, gás carbônico e metano na atmosfera.

Desde a década de 1990, com a assinatura do Protocolo de Kyoto, em 1997, a questão das emissões de gases de efeito estufa tornou-se uma questão pública, uma preocupação de toda a sociedade, discutida desde os fóruns internacionais, a exemplo da ONU, mas também localmente pelos impactos causados por estas emissões em toda a humanidade, independentemente da cor da pele, da ideologia, da religião, indistintamente. Evidencia-se, portanto, um a forte relação entre o efeito estufa e as opções energéticas de cada sociedade. Assim, a política energética que sustentou e sustenta o atual modelo de desenvolvimento, baseada em combustíveis fósseis, é insustentável. A política de preços, a diminuição das reservas dos combustíveis fósseis e o desenvolvimento de novas tecnologias na área de energia criam as condições para a viabilização das chamadas energias renováveis (biomassa, eólica, solar e das águas, inclusive a partir dos movimentos ondas do mar), a exemplo do PROALCOOL no Brasil, que se consolidou como o maior programa de substituição de combustíveis fósseis do planeta. Em uma perspectiva otimista, compartilhada por mais de 196 países que ofereceram contribuições nacionais para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa, o acordo de Paris, adotado pela ONU na Convenção do Clima, em 2015, estabelece como objetivo, em 2100, o limite de 2° C para o aumento médio global de temperatura, relativamente aos níveis pré-industriais, e recomenda esforços para que este limite não ultrapasse 1,5° C.

Podemos contrapor a este otimismo da Conferência de Paris, o diagnóstico pessimista de outro relatório da própria ONU, realizado pelo programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, para a Conferência RIO+20, em 2012, no Rio de Janeiro. O relatório, de maneira conclusiva, observa que a pressão das atividades humanas no planeta, acumuladas desde a industrialização até os nossos dias, são responsáveis por danos ambientais, muitas vezes irreversíveis, aos ecossistemas planetários.

Neste contexto, deve-se trabalhar as sinergias entre as políticas públicas, particularmente, as voltadas para as áreas de energia e as de mitigação de gases de efeito estufa, em sintonia com as políticas de desenvolvimento de uma maneira mais ampla. Aqui há muito o que fazer, beneficiando as economias nacionais, regionais e locais. Os ganhos setoriais são significativos desde o aprimoramento dos instrumentos de gestão, até a utilização de novas tecnologias de baixo consumo de carbono e, especialmente, as que utilizam outras fontes de energia, por exemplo: solar, eólica, biomassa e a própria água. Neste processo, deve-se deixar claro os ganhos econômicos indiretos, entre outros, na área de saúde, mobilidade urbana, turismo, esporte e lazer, com a diminuição das emissões de gases de efeito estufa nos centros industriais e urbanos, e os reflexos destas políticas na qualidade de vida das pessoas.

Enfim, questões que relacionam energia, mitigação de gases de efeito estufa devem estar relacionadas com as políticas públicas em geral, em prol do desenvolvimento e da sustentabilidade.

SUSTENTABILIDADE NOS ÂMBITOS ACADÊMICOS E POLÍTICOS NO BRASIL

VC: Em sua opinião, como estão sendo abordadas e discutidas as questões meio ambientais e a sustentabilidade nos âmbitos acadêmicos e políticos do Brasil. De alguma maneira, transcenderam à participação da cidadania?

George Gurgel de Oliveira: O Brasil é parte integrante deste mundo cada vez mais interdependente, apesar de estarmos vivendo uma época fragmentada. Após a queda do muro de Berlim e o esgotamento da experiência soviética, ficamos sem as grandes narrativas, utopias que formataram, pelo menos influenciaram, as sociedades contemporâneas.

E agora? A sociedade política, a intelectualidade e a vida acadêmica brasileira vivem também estes dilemas. Constatamos que as tentativas neoliberais também não deram certo no Brasil. E, quais serão os caminhos para superarmos esta realidade? Devemos retomar a discussão do Estado do Bem-Estar Social? Quais os limites e os potenciais desta perspectiva? Quais são as forças políticas, econômicas e sociais que querem participar deste processo? Como faremos isto? São infindáveis os questionamentos nessa direção. A partir deste contexto é que devemos refletir sobre a realidade brasileira e, particularmente, os comportamentos dos políticos e dos acadêmicos no Brasil.

Na atual conjuntura, o Brasil vive uma grave crise política, econômica e social. Em menos de trinta anos, vivemos recentemente o segundo processo de *impeachment*, com o povo demonstrando seu descontentamento nas ruas e nas redes, com manifestações de milhões de pessoas, desde junho de 2013. A sociedade clama por mudanças. As reformas no Brasil não podem ser mais adiadas, principalmente a reforma política, necessária e urgente, para que a partir dela, a sociedade brasileira possa avançar na construção de um outro pacto político, que enfrente os desafios econômicos, sociais e ambientais, históricos e atuais.

Quanto a vida acadêmica, pelo menos o que acompanho, em relação às universidades federais, construiu-se um corporativismo que não é salutar à vida universitária, ao desenvolvimento científico e tecnológico, quando, em geral, a meritocracia não tem o devido reconhecimento. Criou-se um ciclo vicioso difícil de romper, que prejudica principalmente a sociedade, que não sente no seu cotidiano a sintonia entre a universidade e as diversas esferas do Estado, nos planos federal, estadual e municipal.

Também, nas relações com o mercado ficamos a desejar. Os movimentos da sociedade civil dialogam melhor com a universidade brasileira. Com as minhas tentativas de colocar a universidade em sintonia com as demandas da sociedade, aprendi, em todas as esferas destas relações -Estado, mercado e sociedade civil-, que muitas vezes os problemas não estão somente na universidade, mas sim nos parceiros. Somos bem recebidos, contudo, na maioria das vezes, a cooperação não se concretiza, por outras razões que fogem à esfera acadêmica e do que seria de interesse público. Nas áreas de energia e ambiental que conheço melhor, existem grupos qualificados em várias universidades brasileiras. As relações de cooperação mais permanentes, necessárias à construção de políticas públicas, pelo menos as de médio prazo, via de regra, não são fáceis. São determinadas, muitas vezes, em função da conjuntura política. Muda-se o grupo político no poder e não há uma continuidade, regra geral, dos programas e projetos, o que vulnerabiliza essas políticas públicas de médio prazo, as que precisam ir além dos mandatos governamentais. Esta situação traz perdas econômicas e sociais para a sociedade, que no final das contas, mantém as universidades públicas com o pagamento de impostos. Essas relações refletem as contradições da própria sociedade brasileira, com especificidades em função das realidades regionais.

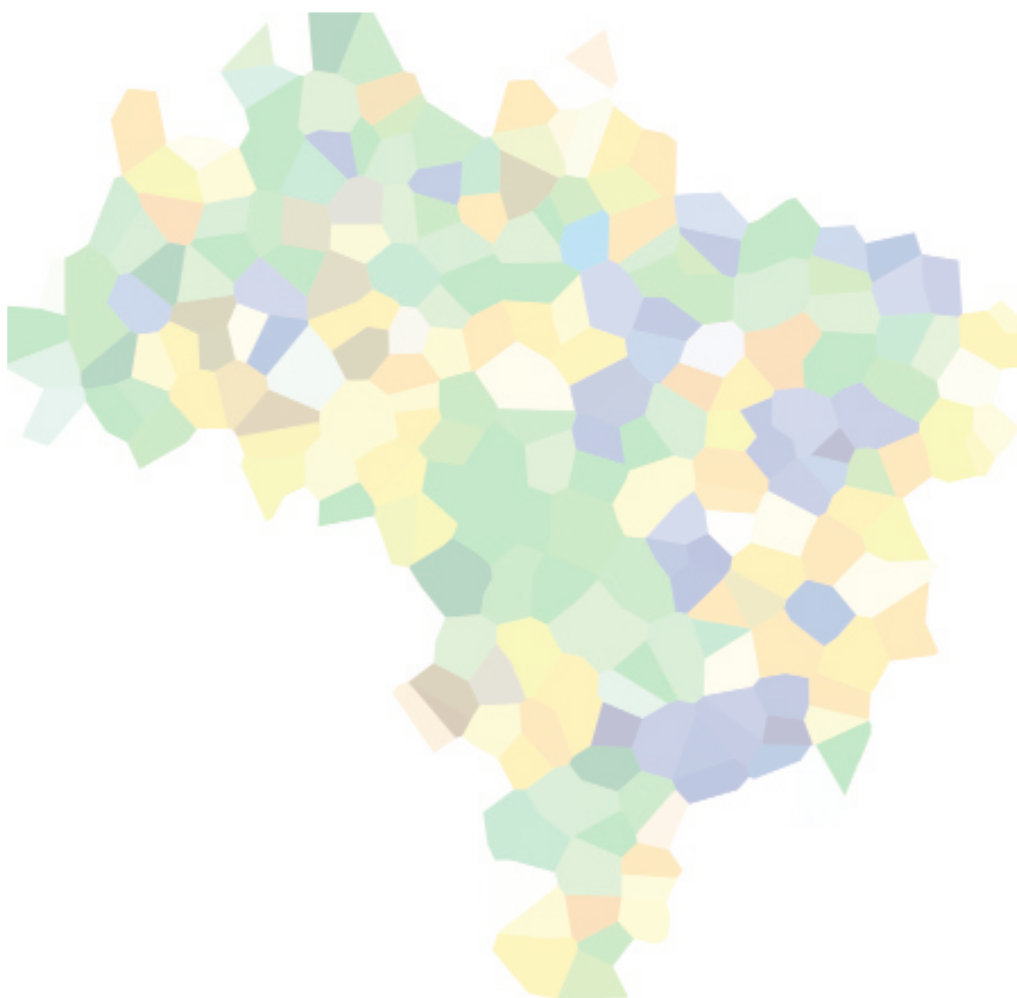
Portanto, devemos trabalhar na perspectiva de construir alternativas ao atual modelo de desenvolvimento brasileiro, em função das potencialidades disponíveis no país: de sua biodiversidade, território, riquezas minerais, água, energia solar e eólica. Os limites impostos à economia baseada em carbono, colocam o Brasil em uma situação de destaque, em relação à questão energética, com vantagens comparativas primordiais na perspectiva de uma nova economia, a caminho de um outro desenvolvimento e da sustentabilidade almejada pela maioria da sociedade.

VC: Muito obrigado pela oportunidade da entrevista e por trazer essas considerações sobre a importante temática do desenvolvimento sustentável no Brasil e de seus desdobramentos nas políticas internacionais.

George Gurgel de Oliveira: Eu que agradeço a oportunidade de compartilhar essas reflexões.

RESEÑAS

Antonio Maura
Irene M^a Vicente Martín



AUTOR**Antonio Maura***amauraba@
gmail.com

* Escritor, Socio
correspondiente de la
Academia Brasileña de
Letras

Machado de Assis: biblioteca viva y actualizada de la cultura occidental

Machado de Assis: biblioteca viva e actualizada da cultura ocidental

Machado de Assis: library life of western culture

SALOMÃO, S. N.***Machado de Assis e o cânone ocidental: itinerários de leitura.******Rio de Janeiro: Editora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2016.***

Todo texto es una "cámara de ecos", en palabras de Roland Barthes, o un "mosaico de citas", si adoptamos la expresión de Julia Kristeva. En todo caso, una obra literaria es la suma de muchos textos, de múltiples referencias, explícitas o implícitas, que remiten a otros textos y otras obras: todo libro es, en definitiva, un compendio de las lecturas y conocimientos de su autor: una 'biblioteca viva'. La profesora Sonia Netto Salomão, de la Universidad de La Sapienza (Roma), ha demostrado de una forma pormenorizada como Machado de Assis, el inmenso escritor brasileño del siglo XIX y uno de los más grandes de la literatura universal, ha sabido sintetizar en una voz única y personal la cultura occidental desde los clásicos grecolatinos y los textos bíblicos hasta el romanticismo y los diversos tipos de realismo -europeo y americano- con los que convivió. Y en este sentido, puede, sin género de dudas, ser considerado como un 'clásico', ya que sus novelas y cuentos, especialmente los de su segunda época, son un compendio del saber occidental. Machado es, por tanto, un autor canónico, pese a no haber sido incluido por Harold Bloom en su *Canon occidental*.

El libro *Machado de Assis e o cânone ocidental* aborda inicialmente el propio concepto de "libro" tal como es considerado por el escritor brasileño en sus *Memórias póstumas de Brás Cubas*. Para la profesora de "La Sapienza", Machado elabora su texto -novela, cuento, artículo- ante nuestros propios ojos en la medida en que, al escribir, no oculta sus titubeos y correcciones, sus indecisiones y tachaduras. Y a este aspecto se suma el recurso del diálogo que, desde un principio, el autor establece con el lector, a quien el escritor brasileño incorpora en su narración. El relato se convierte en una disculpa para entablar una conversación desinhibida entre el autor y sus lectoras, ya que eran mujeres, por lo general, las destinatarias de las novelas decimonónicas. Pero esto, sólo en apariencia, pues hay mucho de actuación en el caso de Machado de Assis, ya que este modo de enfrentarse al texto literario es también la manera de no exponer abiertamente los asuntos que, por otra parte, más le preocupaban de Brasil. No hay que olvidar que el autor de las *Memórias póstumas* era nieto de esclavos por parte de padre e hijo de una lavandera de las Azores. Aunque se casara con una mujer procedente de una familia letrada, con cierta raigambre aristocrática portuguesa, no por ello dejaban de pesarle su origen humilde o su ascendencia afroamericana. Y los problemas que debió afrontar como un intelectual crítico tenían considerable gravedad: la

abolición de la esclavitud, el ascenso de una burguesía de base industrial que postergaba a la aristocracia rural, o la transformación del sistema político de la monarquía a la república. No me cabe duda de que su condición y sus orígenes influyeron no sólo en forma de presentar sus narraciones, sino también en el propio léxico del que se sirvió en las mismas. Una de las características más destacadas del particular estilo machadiano es su inconfundible ironía, tan sutil como aguda, que, para la profesora de la universidad romana, posiblemente tenga sus orígenes en Sócrates, pero se afianza en los humoristas ingleses del setecientos y los enciclopedistas franceses.

La autora indaga en las lecturas de Machado y busca los rastros que dejaron en su obra. Concretamente, en sus *Memórias póstumas* -aparte de los escritores mencionados por el propio autor en el prólogo: Sterne, Xavier de Maistre y Almeida Garrett a los que habría que añadir al Diderot de *Jacques el fatalista*-, Netto Salomão ve la huella de Luciano de Samosata. En este sentido, coteja, como en los casos de De Maistre y Garrett, un fragmento del diálogo de “Eaco y Protesilao”, del escritor de Samosata, con otro del capítulo “El delirio” de la novela machadiana. La profesora de La Sapienza, al contraponer un pasaje con otro, muestra como transita un texto de una obra a otra y, para dar cuenta de este proceso, se sirve del término de ‘hipertexto’, que fue propuesto por Theodor H. Nelson en 1965 y, más tarde, retomado y corregido por Gerard Genette, en 1982. De hecho para este último autor, como indica la profesora Netto Salomão, el hipertexto resulta de la imitación o transformación premeditada de un texto preexistente. Se produce así un diálogo universal entre el escritor al que tenemos acceso en la lectura y los otros textos referenciales de los que el que leemos es una suerte de variación.

Particular interés despierta el capítulo de los “Los cronotopos machadianos”, donde la profesora Netto Salomão explica la forma como Machado aborda la realidad histórica brasileña y la introduce en sus novelas. Toma como ejemplo dos capítulos de *Quinca Borba*: en el primero, el XLVII, se describe el ahorcamiento de un negro, y en el otro, el L, tras dejar pasar dos capítulos en los que relata como el personaje minimiza el hecho como un contratiempo más de la jornada, el narrador increpa a su lectora, con el comentario, típicamente machadiano, de que quizás este asunto del ‘negro’ no tenga tanto interés como el de las relaciones del matrimonio que estaba explicando anteriormente y que la escena del ahorcado había interrumpido. Este tipo de juego es habitual en el autor de *Memorias póstumas* para dar testimonio de una realidad que no traspasa las ventanas del interior de la narración, pero que, no por ello, deja de estar presente como un paisaje en la distancia. Otra forma de traducir esta indiferencia, que tan sólo encubre una terrible impotencia, es el uso de la memoria como recurso literario: Brás Cubas es un difunto autor que narra su vida y Dom Casmurro un anciano cascarrabias que relata una existencia marcada por los celos y el desencuentro. En ambos casos la historia contada está en el pasado -nada se puede hacer, por tanto, para modificar los hechos- y sus pretendidos narradores -Don Casmurro o Brás Cubas- son máscaras de sí mismos: seres improductivos y banales que reflejan a una burguesa pretenciosa e inútil.

Cabe también destacar, en la segunda parte de libro -“Machado lúdico”-, la descripción de la ironía del autor de las *Memorias póstumas*, que no es sino la expresión de su compromiso ético. Si, como antes decía, aquella tiene su origen en Sócrates, pues Machado desenvolverá el diálogo socrático con su lectora como una forma de desenmascarar la contradictoria realidad de su siglo, también es cierto que la ironía típicamente machadiana está teñida de escepticismo y melancolía, fruto de la influencia de autores como Montaigne, Schopenhauer o Leopardi, entre otros. Destaca, en este libro, el particular análisis del relato *El alienista*, que la profesora italiana considera la actualización del apólogo de Hipócrates-Demócrito, “*Sur le rire et la folie*”, que se tradujo al portugués como “*Do riso e da locura*” (no sé si existe una versión española), donde se produce el encuentro entre el filósofo y el médico, cuando éste último es llamado por los habitantes del pueblo de Abdera, donde vive el filósofo, para tratar al célebre pensador aquejado de una supuesta enfermedad de melancolía. Hipócrates no está convencido de la dolencia de su paciente, pues descubre que sus

PALABRAS CLAVE

Literatura;
Literatura
brasileña;
Machado de Assis

PALAVRAS-CHAVE

Literatura;
Literatura
brasileira;
Machado de Assis

KEYWORDS

Literature;
Brazilian
literature;
Machado de Assis

Recibido:
18.10.2016

Aceptado:
22.12.2016

respuestas muestran una extraordinaria lucidez. Concluye, por tanto, que tal vez la locura no se halle en el filósofo, sino en el propio pueblo de Abdera, que, en su ignorancia, considera que existe un cierto paralelismo entre la sabiduría y la locura. No es difícil descubrir en el doctor Bacamarte, protagonista de la novela machadiana, a un nuevo Hipócrates que ha sido trasplantado al Brasil del siglo XIX.

En la última parte de este ensayo la profesora Netto Salomão pormenoriza la relación de Machado de Assis con Italia. El autor de las *Memorias póstumas* tuvo un conocimiento previo de Italia gracias a escritores como Stendhal o Musset. Pero la llegada del *bel canto* y de la gran ópera del país del Adriático a los teatros de Río de Janeiro acabó por consumir un encuentro obligado entre ambas culturas, donde no fue ajena la emigración italiana al país americano en la segunda mitad del XIX. Particular atención merece el análisis de la traducción machadiana del Canto XXV del *Infierno*, de Dante, que la profesora de la Universidad de La Sapienza realiza exhaustivamente cotejando el original con la versión en tercetos encadenados del autor de *El alienista*.

Estamos, por tanto, ante un texto denso y esclarecedor de la obra y la personalidad de Machado de Assis, que se centra fundamentalmente en sus novelas y relatos de la segunda época, es decir, los producidos desde 1881, año de la publicación de las *Memorias póstumas*, hasta 1908, año de la edición de *Memorial de Aires* y de su muerte. En todo caso, la gran imagen que nos queda de este escritor es su enorme bagaje libresco, su extraordinaria agudeza impregnada de una ironía melancólica y su lucidez al adaptar la literatura de todos los tiempos al relato de la realidad carioca que le tocó vivir. Es, por tanto un clásico, y como todo clásico, un autor canónico de la cultura occidental.

AUTOR

Irene M^a Vicente
Martín*

Irene.Vicente@EUI.eu

* Doctoranda en Historia y
Civilización por el Instituto
Universitario Europeo

Una nueva visión de Salvador de Bahía en el periodo colonial: la ciudad desde una perspectiva atlántica

Uma nova visão de Salvador da Bahia no periodo colonial: a cidade desde uma
perspectiva atlântica

*A new view of Salvador da Bahia during the colonial period: the city from an Atlantic
perspective*

SOUZA, E. S.; MARQUES, G.; SILVA, H. R. (orgs.)
Salvador da Bahia: retratos de uma cidade atlântica.
Salvador de Bahia: EDUFBA; Lisboa: CHAM, 2016.

Desde hace ya algún tiempo se viene demandando en los ámbitos académicos americanistas la urgente necesidad de abandonar las interpretaciones duales y simplistas que aún parecen dominar el panorama explicativo del periodo colonial. Para muchos historiadores, la manida distinción entre metrópoli y colonia, tradicionalmente empleada para explicar la configuración, el desarrollo y el posterior declive de los diversos sistemas implantados por los poderes europeos en América, dejó hace décadas de ser válida. Conceptos tales como dependencia, dominación o centro-periferia ya no servían para definir el pasado, y su caducidad originó un interés generalizado por las negociaciones, los conflictos y las interacciones horizontales y transoceánicas que sin duda definían mejor las realidades históricas del periodo colonial. El libro titulado *Salvador da Bahia: retratos de uma cidade atlântica* (EDUFBA, CHAM, 2016) debe encuadrarse en este contexto historiográfico, pero no tanto como punto de inflexión entre ambas formas de hacer historia, sino más bien como una pequeña muestra de lo que las nuevas metodologías y definiciones son capaces de aportar cuando se aplican al estudio del pasado histórico. Concretamente, y en este caso, a la ciudad de Salvador de Bahía durante el periodo colonial y poscolonial temprano.

Siguiendo estas nuevas aportaciones y guiados por un interés común en comprender la complejidad inherente a la formación y primer desarrollo de Salvador de Bahía, los organizadores se plantean en este libro analizar “*as interações de que foi o lugar, as relações que a definiram, os vários espaços que investia e a investiam e a sua profunda inscrição tanto no império português quanto no Atlântico*”. Este desafío a las cronologías y los esquemas académicos previamente establecidos hacen de su compilación una propuesta ambiciosa, pero E. S. Souza, G. Marques y H. R. Silva demuestran con la coordinación de este volumen un exquisito manejo de la situación. Conscientes de las dificultades que este enfoque plantea, los historiadores buscan así *retratar* las diversas instituciones, prácticas y representaciones cuyos escenarios comunes fueron Salvador de Bahía y los múltiples espacios atlánticos con los que estuvo conectada. Una vez leído, el libro no puede considerarse como una monografía sobre la dimensión atlántica de Salvador, sino más bien como un conjunto de planteamientos que cuestionan las formas antiguas de hacer historia y arrojan nuevas líneas de investigación, tomando la ciudad y el océano como escenario de intercambios y transformaciones constantes.

Elegida esta ciudad por la importancia política, económica y social dentro del imperio portugués de ultramar, el libro *Salvador da Bahia: retratos de uma cidade atlântica* consta de nueve artículos organizados en tres secciones independientes entre sí. Teniendo en cuenta que el imperio portugués estuvo articulado en torno a la economía de servicios y *mercês*, la expansión del Cristianismo y, en buena medida, la esclavitud, una lectura pormenorizada del volumen demuestra que los tres apartados responden casi sin fisuras a esta tricotomía constitutiva. Y digo casi sin fisuras porque no es habitual que una obra de estas características presente la unidad y cohesión interna que este libro manifiesta. Gracias a ello, no sólo el texto se vuelve más asequible y equilibrado para el lector, sino que también queda demostrado que la Historia no debe hacerse en compartimentos estancos e impermeables.

La primera de las tres secciones referidas lleva por título *Cabeça do Estado do Brasil e emporio universal*. En ella G. Marques, T. Krause, P. Cardim y A. P. Sousa abordan el papel de Salvador como ciudad imperial en los siglos XVII y XVIII. Según los autores, la creciente circulación de individuos, mercancías e información a través del Atlántico fue determinante para el fortalecimiento de la ciudad dentro del escenario ultramarino, utilizando documentación conservada tanto en Brasil como en Portugal para demostrarlo. Así, G. Marques señala hasta qué punto la constante solicitud de *mercês* y privilegios por parte de la *Câmara* a los distintos organismos de la Corona fue fundamental para la consecución de este progreso. De una forma casi similar, T. Krause y P. Cardim estudian el status político de Salvador de Bahía en la Corona portuguesa a partir de las reivindicaciones hechas a ésta por la *gente da governança*, es decir, por la élite política y económica local. Finalmente, A. P. Sousa trabaja con maestría sobre el progreso económico de la ciudad, llegando a definirla como un nodo cuyo *hinterland* en el siglo XVII ya atravesaba el mar Atlántico.

La segunda de las secciones, titulada *Presentações e práticas numa metrópole religiosa*, analiza el significado que tuvo la presencia de la Iglesia y otras instituciones eclesásticas en el estatus de Salvador dentro del imperio portugués. A este supuesto responden indudablemente los artículos de B. Feitler, E. S. Souza y H. R. da Silva, al analizar el papel de metrópoli religiosa –tanto desde el punto de vista arquitectónico como institucional– que desde muy pronto adquirió Bahía. También demuestran cómo fue la actividad ultramarina y transoceánica de los prelados bahianos, la cual estaba lejos de ser local o circunscrita a la ciudad. Sin embargo, el artículo de L. Reginaldo, si bien se dedica a la Irmandad do Rosário das Portas do Carmo, parece accesorio en esta sección. Quizá por cuestiones de equilibrio editorial los organizadores del volumen decidieron situarlo en este segundo apartado, pero lo cierto es que por temática y cronología se escapa a la unidad del capítulo. Al tener que ver no tanto con la importancia de la institución en sí misma sino más bien con los procesos de construcción de identidad puestos en marcha por los esclavos a lo largo del siglo XVIII, habría tenido mayor coherencia en la siguiente sección.

Como se puede inferir de lo dicho anteriormente, el tercero de los apartados es precisamente el que aborda de manera más cercana la cuestión de la esclavitud, aunque en él se encuentren también otras controversias. Cabe aquí decir que aunque inicialmente el fin principal de este apartado –según la *Apresentação*– no era atender a la esclavitud propiamente dicha, lo cierto es que dos de los tres artículos que contiene se dedican a ello desde el punto de vista de la movilidad y medro social de los esclavos. Titulado *Interações e mobilidades numa cidade cosmopolita*, su principal objetivo es analizar, a partir de diversas trayectorias individuales, las interacciones sociales que tuvieron lugar en Salvador de Bahía a lo largo del siglo XVIII y XIX, en buena medida determinadas por la presencia de africanos en la ciudad. En general, el tema de la movilidad en Salvador de Bahía queda perfectamente representado por el estudio de G. Raggi sobre la actividad del pintor Antônio Simões Ribeiro en Salvador, poniendo énfasis en cómo diversos actores bahianos utilizaron las pinturas de *quadratura* como símbolo de *status*. Al igual que ocurría para el artículo de L. Reginaldo, las premisas y conclusiones de este escrito tienen más que

PALABRAS CLAVE

Salvador de Bahía;
Historia Atlántica;
ciudad; imperio
portugués; colonia

PALAVRAS-CHAVE

Salvador da Bahia;
História Atlântica;
cidade; Império
português; colônia

KEYWORDS

Salvador de Bahia;
Atlantic History;
city; Portuguese
empire; colony

Recibido:

22.12.2016

Aceptado:

30.12.2016

ver con la dimensión imperial de la ciudad que con la movilidad del pintor, siendo el único nexo con el resto de la sección la cronología que aborda. Por su parte, las cuestiones verdaderamente relacionadas con la construcción de la identidad social de los esclavos pueden encontrarse en los escritos de J. J. Reis y G. R. Sampaio, ya que en ambos se analizan cuestiones tales como las *nações* africanas existentes en Salvador, las posibilidades de medro económico de los esclavos, la falta de privilegios y la dependencia social, después de manumitidos, a su antiguo dueño y señor.

Aunque en un primer momento la variedad y amplitud temática y cronológica de los temas abordados puedan dejar en el lector una sensación de dispersión, lo cierto es que sólo tras la lectura del volumen se comprende su unidad. Rehacer la historia de la capital del imperio portugués en Brasil desde el punto de vista de la Historia Atlántica no es tarea fácil, y mucho menos si tenemos en cuenta la amplitud cronológica de tres siglos que los autores han conseguido abordar. Precisamente por ello, cabe insistir que las aportaciones no deben entenderse como compartimentadas ni estancas, sino más bien como breves pinceladas –*retratos*, si se prefiere– que buscan contribuir a un nuevo dibujo de Salvador de Bahía. El objetivo de los autores, por tanto, queda así alcanzado, ya que las imágenes recogidas contribuyen a un mejor entendimiento de la ciudad y sus conexiones durante el periodo de la colonia.

No obstante, a menudo dichas imágenes son extremadamente técnicas y concretas, creando una distancia entre el volumen y el público no especializado. Concebido para la academia, la temática y la metodología empleadas requieren ciertos conocimientos previos por parte del lector, conocimientos previos acerca de la ciudad de Salvador, de la configuración del imperio portugués y de las nuevas concepciones y metodologías manejadas en la actualidad por los historiadores. Por si esto fuera poco, los artículos son en su inmensa mayoría el resultado de trabajos previos lo que implica que, aparte de la especialización, las conclusiones que presentan no son demasiado innovadoras: los temas tratados apenas rebasan límites cronológicos y conceptuales de los que los autores son especialistas. Así, frente a una preponderancia de temas ya conocidos

como la *Câmara*, el *Cabido da Sé* y los esclavos africanos, hay una total ausencia de alusiones a las poblaciones indígenas –las cuales también hubieron de construir su identidad–, o al papel que otras naciones –holandeses, españoles, franceses o ingleses– pudieron tener en la configuración de Salvador de Bahía. Del mismo modo es reseñable la falta de estudios dedicados al siglo XVI y primera mitad del siglo XVII, momentos en los que si bien la importancia cosmopolita de la ciudad no fue comparable a la que adquirirá posteriormente, ya se ponen en marcha los cimientos de lo que será una de las mayores ciudades del Atlântico-Sul.

La relativa novedad que supone este tipo de libros para la historia colonial de Salvador de Bahía obliga, sin embargo, a considerar los muchos y abundantes aspectos que hacen de este libro un volumen conveniente, acertado y en buena medida renovador. Su publicación en *Open Access* refuerza sin lugar a dudas la preocupación de los autores por acercar la historia y sus nuevas aportaciones al mayor número de lectores posible. También el constante diálogo entre las diferentes fuentes primarias y secundarias supone un avance, ya que demuestra tanto la necesidad como la conveniencia de hacer hablar a los diferentes actores que de una forma u otra fueron protagonistas durante el periodo colonial. Sin embargo, el aspecto más positivo y sin duda el más importante es la acentuada atención que algunos artículos dedican a las mujeres y su papel en la sociedad de la ciudad analizada. En un momento como el actual, en el que la sociedad se muestra cada vez más concienciada a favor de la igualdad, que se destaque y se analice el papel de la mujer en una sociedad tan jerárquica y desigual como fue la colonial, es representativo. Los historiadores comienzan así a subsanar las carencias que a este respecto aún presenta la producción historiográfica en general.

En realidad, puede decirse que el volumen en su totalidad es de una calidad considerable, principalmente por su especialización y diversidad. Los múltiples temas que aborda lo convierten en un cuadro complejo, pero que sin duda contribuyen notablemente a comprender “*a formação imperial/colonial da cidade da Bahia em toda a sua complexidade*”. Es razonable que de una realidad compleja resulte un volumen complejo, pero la profesionalidad, experiencia y capacidad analítica

de todos los autores han hecho de *Salvador da Bahia: retratos de uma cidade atlântica* un punto de partida en la nueva interpretación de esta ciudad colonial desde el punto de vista de la Historia Atlántica y la movilidad de sus actores.

