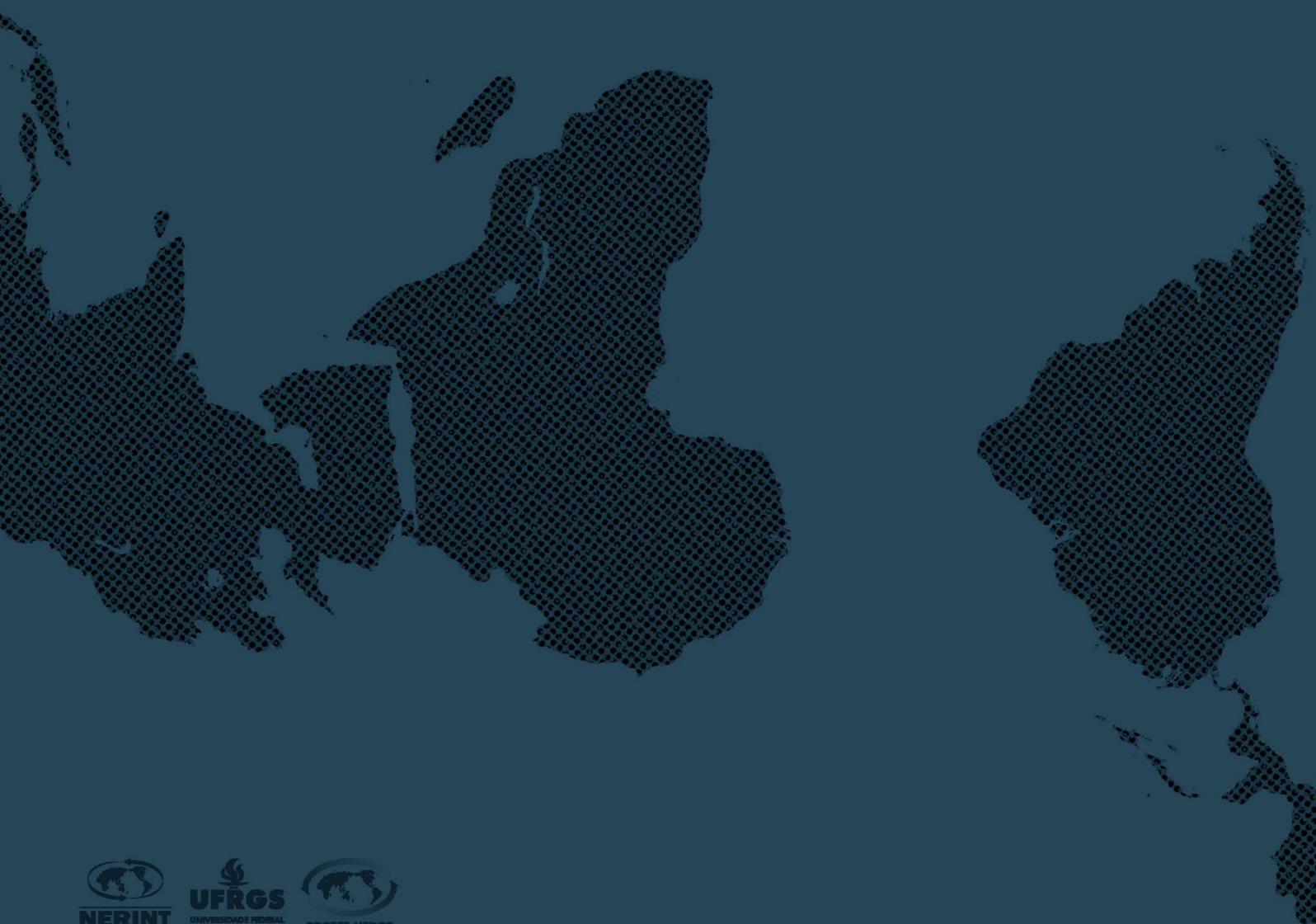




ISSN: 2178-8839

*
*
*
*
CONJUNTURA AUSTRAL
journal of the global south

volume 8 | número 43 | ago./set. 2017





CONJUNTURA AUSTRAL

journal of the global south



CONJUNTURA AUSTRAL

journal of the global south

FOCO E ESCOPO

CONJUNTURA AUSTRAL é uma publicação Bimestral, em formato digital, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). A Revista publica trabalhos de relações internacionais com foco nos países que integram o Hemisfério Sul, tendo como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas da agenda de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

A revista publica contribuições na forma de análises de conjuntura, artigos científicos e resenhas bibliográficas, cuja temática se situe na grande área de Estratégia e Relações Internacionais, com especial interesse nos temas relacionados aos países do hemisfério Sul político e suas estratégias de segurança e desenvolvimento. Tem como público alvo pesquisadores, especialistas, pós-graduandos e graduandos da área de Relações Internacionais.

Missão

Promover o debate e a reflexão sobre a conjuntura internacional, com ênfase nos processos de interesse imediato dos países em desenvolvimento.

CONSELHO EDITORIAL/Editorial Board

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)
Alejandro Simonoff (Universidad Nacional de La Plata, Argentina)
Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil)
Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)
Bertrand Badie (Sciences Po, França)
Boris F. Martynov (Academia de Ciências da Rússia)
Camilo López Burian (Universidad de la República, Uruguai)
Carlos Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Danny Zahreddine (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil)
Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília, Brasil)
Germán Soprano (CONICET / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de La Plata, Argentina)
Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)
Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos da América)
Iraê Lundin (Instituto Superior de Relações Internacionais - Moçambique)
Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)
Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Holanda)
Naif Bezwan (Mardin Artuklu University, Turquia)
Paulo Gilberto Fagundes Vizentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Samuel Pinheiro Guimarães (Alto Representante-Geral do Mercosul)
Shiguenoli Miyamoto (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)
Vijay Prashad (Trinity College, Estados Unidos da América)
Willians Gonçalves (Universidade Federal Fluminense / Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)
Sean W. Burges (Australian National Centre for Latin American Studies)

COMITÊ EDITORIAL/ Editorial Committee

André Luiz Reis da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) - **Editor**
André Moreira Cunha (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Eduardo Ernesto Filippi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Veronica Korber Gonçalves (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

EDITORA ADJUNTA

Sílvia Regina Ferabolli (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

FOCUS AND SCOPE

CONJUNTURA AUSTRAL Journal of the Global South is the peer reviewed journal of the Postgraduate Program in International Strategic Studies of the Federal University of Rio Grande do Sul (PPGEEI UFRGS, Brazil). Published quarterly, the journal welcomes research articles, scenario analysis and book reviews on the contemporary politics, security and development strategies of the Global South (Latin America, Africa, Asia and the Middle East). It aims at disseminating the academic production of scholars hailing from the Global South on issues of interest for the peoples of the Global South, with special emphasis on themes covered by the multidisciplinary area of International Relations.

Mission

Disseminate the academic production of scholars hailing from the Global South on issues of interest for the peoples of the Global South, with special emphasis on themes covered by the multidisciplinary area of International Relations.

EDITORES ASSITENTES / Assistant Editor

Guilherme Ziebell de Oliveira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Jose Oviedo Perez (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

ASSISTENTE DE EDIÇÃO / Edition Assistant

Vinicius Henrique Mallmann (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

CONTATO / Contact:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais
Av. João Pessoa, 52 sala 33A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil
Tel: +55 51 3308-3150 | Fax: +55 51 3308-3963
e-mail: conjunturaaustral@ufrgs.br

Rev. Conj. Aust.	Porto Alegre	v.8	n.43	p. 1-80	ago./set. 2017
------------------	--------------	-----	------	---------	----------------

Volume. 8, Número. 43 (ago./set. 2017)

CONJUNTURA

“It’s lobbying, stupid!”: como grupos de interesse estrangeiros afetam as negociações comerciais brasileiras p.4
Pedro Henrique de Souza Netto

ARTIGOS

Debates e dilemas em Cuba hoje..... p.12
Fabio Santos

Cuba e a Cooperação Sul-Sul: Contribuições de um regime socialista a CID?..... p.24
Marina Bolfarine Caixeta

La gastronomía: herramienta de la diplomacia cultural en las Relaciones Internacionales..... p.39
Yetzy Urimar Villarroel

O envolvimento da sociedade civil na construção da agenda de direitos humanos da União Europeia com o Brasil..... p.53
Rosana Corrêa Tomazini

A descentralização no discurso de bancos multilaterais de desenvolvimento..... p.69
Rogério Makino

Normas de Submissão / Submission Standards..... p.78

“IT’S LOBBYING, STUPID!”: COMO GRUPOS DE INTERESSE ESTRANGEIROS AFETAM AS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS BRASILEIRAS

“It’s lobbying, stupid!”: How foreign interest groups impair Brazilian trade negotiations

*Pedro Henrique de Souza Netto*¹

Em 1992, o então presidente norte-americano George Bush esperava vencer as eleições com facilidade. Em seu governo, os Estados Unidos consolidavam seu papel de maior potência mundial e, internacionalmente, haviam vencido a Guerra do Golfo. Contudo, a equipe de propaganda de seu oponente, Bill Clinton, apostou que os triunfos internacionais do Estado americano seriam um assunto menor naquela eleição, consolidando seu pensamento na frase “É a economia, estúpido! ”. De forma similar, as atuais dificuldades de negociação comercial do Brasil para produtos agropecuários são causadas menos por governos estrangeiros, e mais pelos interesses econômicos de grupos de pressão daqueles países.

Nos últimos anos, o Brasil modificou sua política comercial e passou a dar maior importância a novos acordos comerciais. Ainda sob a presidência de Dilma Rousseff, o Plano Nacional de Exportações (MDIC, 2015) se propunha, entre outros aspectos, a ampliar as negociações comerciais do país. No governo Michel Temer, o Ministro José Serra (2016), por sua vez, declarou em seu discurso de posse que daria início a um “acelerado processo de negociações”. No discurso oficial brasileiro, a busca por acordos é prioridade da política comercial há pelo menos três anos.

De fato, o país buscou avançar sua agenda de acordos comerciais no período. Desde 2015, o Brasil trocou ofertas de redução tarifária com a União Europeia, negociou a ampliação de seu acordo com o México e, em janeiro de 2017, lançou as negociações entre Mercosul e a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA). Simultaneamente, foram discutidos acordos de escopo limitado, como a ampliação do Acordo de Comércio Preferencial com a Índia e os Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFIs). Ainda houve consultas públicas sobre negociações comerciais com Coreia do Sul, Japão, Tunísia e Líbano.

¹ Pedro Netto é mestrando em Relações Internacionais na Universidade de Brasília e assessor de Negociações Internacionais e Inteligência Comercial na Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). As opiniões aqui expressas são de responsabilidade do autor e não refletem necessariamente a posição da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Email: pedro.hsnetto@gmail.com

Atualmente, o Brasil negocia ou tem interesse em negociar acordos com países que respondem por cerca de 36% do PIB global (BANCO MUNDIAL, 2017).

Apesar dessas ações, o setor agropecuário brasileiro tem encontrado sérias dificuldades nas negociações do país. Segundo Décio Coutinho, Consultor de Produção Animal da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a União Europeia “desrespeitou os países do bloco sul-americano [Mercosul]” (MICHALOPOULOS, 2016) ao apresentar uma oferta de redução tarifária que não amplia o acesso aos mercados europeus de carne bovina e etanol. Em um artigo intitulado “É preciso exportar mais”, o presidente da CNA, João Martins da Silva Júnior (2016), apontou que “ao retomar as conversas com o México em meados do ano passado, o espaço destinado à agropecuária continua diminuto diante da potencialidade do setor”. Esses fatos demonstram que, apesar de o Brasil avançar em negociações internacionais, a agropecuária brasileira segue com dificuldades para avançar rumo a novos mercados.

Quais seriam as razões para essa situação? Academicamente, é possível adaptar as teorias sobre mudanças institucionais e reformas econômicas para analisar as negociações comerciais do Brasil.

Segundo Pedersen (2000), há três possíveis causadores para mudanças em políticas econômicas: o Estado, influências internacionais e a sociedade. O Estado poderia ampliar ou não a abertura comercial de um país em razão de mudanças em sua estrutura burocrática e na ideologia do governo, entre outros. Já as influências internacionais poderiam ocorrer por meio de pressão de outros governos ou organizações internacionais. Finalmente, a sociedade influenciaria a política comercial de um país principalmente por meio da pressão de grupos que representam os interesses de partes daquela sociedade, como seus setores empresariais. Haveria, portanto, três possíveis causas para as dificuldades da agropecuária brasileira em negociações internacionais: o país com o qual o Brasil negocia não teria interesse em um acordo; ele teria interesse, mas fatores internacionais o pressionam e, assim, impedem que apresente ofertas interessantes para a agropecuária brasileira; ou grupos de interesse dificultam esse resultado.

A primeira possível explicação, de que os Estados negociadores são contrários a uma negociação ampla, é improvável. Ao lançar negociações que envolvem o Brasil, os políticos e as burocracias europeia e mexicana evidentemente reconheciam a necessidade de um acordo que levasse em conta o principal setor exportador daquele país. Desde então, a liderança da Comissão Europeia e do México se mantém sob os mesmos partidos políticos (a ALDE segue na Comissão Europeia de Comércio e o PRI segue na Secretaria de Economia mexicana), dificultando argumentos ligados à ideologia do governo. Do mesmo modo, entre o lançamento das negociações e a atualidade, não houve mudanças significativas na estrutura burocrática e institucional dos dois países. Recentemente, a Comissária Europeia de Comércio, Cecilia Malmström (2017), reafirmou que acredita que “se trabalharmos juntos podemos chegar a um bom acordo equilibrado em que todos somos ganhadores”. É possível argumentar que poderia existir uma mentalidade histórica de proteção ao pequeno agricultor entre as duas burocracias governamentais, mas é improvável que essa mentalidade, isoladamente, seja suficiente para impedir avanços nas negociações comerciais. Dessa forma, o Estado mexicano e a Comissão Europeia, e suas burocracias, parecem ter responsabilidade limitada pelos restritos resultados das negociações agropecuárias e agroindustriais brasileiras.

No tocante a influências internacionais, a pouca ação de organizações como FMI, Banco Mundial e OMC tem sido contrabalanceada por eventos nacionais. A vitória do Brexit, no Reino Unido, as eleições de Donald Trump, nos Estados Unidos, e da França e Alemanha, na Europa, além dos embargos russos a alimentos europeus, apontam para um crescimento do nacionalismo que tende a afetar acordos comerciais.

Até o momento, contudo, esses eventos tiveram impacto limitado nas negociações brasileiras. A União Europeia, seriamente impactada pelo Brexit e enfrentando processos eleitorais em países como França e Alemanha, apresentou ao Mercosul suas listas de redução tarifária que excluía etanol, açúcar e carne bovina um mês e meio antes do referendo no Reino Unido (DANTAS, 2017). Os embargos da Rússia, por sua vez, podem ter levado a um excesso de oferta de carne suína e de frutas no mercado europeu, mas há indicação de que essas mercadorias tenham, em grande parte, sido escoadas para terceiros mercados (CNA, 2016a). Na América, a eleição de Donald Trump e a renegociação do NAFTA podem até mesmo ter ampliado o interesse mexicano² na discussão sobre a ampliação do ACE-53 com o Brasil – a qual não tem, todavia, prazo para terminar (MÉXICO, 2017). No decorrer de 2017, é possível que as incertezas do Brexit, os ciclos eleitorais europeus e as incertezas na América do Norte tenham afetado a velocidade das negociações com União Europeia e México. De todo modo, não seria plausível relacionar o Brexit e a eleição de Donald Trump às dificuldades de negociação da agropecuária brasileira ocorridas nos últimos dois anos, e os embargos russos dificilmente afetaram as ofertas europeias de mercadorias como carne bovina e etanol.

Finalmente, é necessário analisar a atuação de grupos de interesse nesses países. No México, o presidente do Conselho Nacional Agropecuario, Benjamín Grayeb (2016, tradução nossa) afirmou em entrevista que o setor agropecuario de seu país não teria vantagens com um acordo com o Brasil, e mencionou que “não, nós como setor não queremos a abertura”. Segundo a imprensa especializada mexicana, o grupo utilizou questões sanitárias e fitossanitárias para solicitar, junto à Secretaria de Economia do México, a exclusão completa de mercadorias agropecuárias das negociações em curso (PEREA, 2016). Já na União Europeia, a maior organização representativa dos produtores, a Copa-Cogeca, é uma antiga opositora de um acordo comercial agropecuario com o Mercosul. O grupo afirma que a redução da proteção europeia para setores como carne bovina seria extremamente nociva, principalmente em razão da sanidade animal, rastreabilidade e sustentabilidade da pecuária brasileira (LIVINGSTONE, 2016; ROUSSEAU, 2016). Além dessas organizações de amplo escopo, associações setoriais ou nacionais como a Confederação de Suinocultores do México e a Associação de Fazendeiros da Irlanda também atuam contra acordos que abarquem mercadorias agropecuárias por meio de reuniões com o governo, cartas a tomadores de decisão e declarações públicas (MALMSTRÖM, 2016; PEREA, 2016; ROUSSEAU, 2016). Os grupos de interesse mexicanos e europeus têm, portanto, atuado sistematicamente contra acordos comerciais que ampliem o acesso do setor agropecuario brasileiro a seus mercados.

É possível dizer que os *lobbies* agrícolas mexicano e europeu são os principais responsáveis pela dificuldade nas negociações comerciais agropecuárias entre o Brasil e seus parceiros. Uma eventual tendência das burocracias estatais europeia e mexicana a proteger seus setores rurais dificilmente resistiria

² Na nota de imprensa disponibilizada após a Rodada de Negociações em Brasília (junho de 2017), o governo do México (2017) apontou que “*La negociación entre México y Brasil forma parte de la agenda de diversificación comercial que impulsa el Gobierno de la República*”.

a pressões políticas para a elaboração de um acordo, e os grandes fenômenos internacionais dos últimos anos (sanções russas, Brexit e eleição de Donald Trump) ainda são demasiado recentes, ou têm impacto limitado a poucos setores. Grupos de interesse do México e da União Europeia, por outro lado, têm levado sua oposição a esses acordos à mídia e a instituições governamentais, pressionando negociadores a apresentar ofertas mais conservadoras para Brasil e Mercosul. Se quiser acordos comerciais que ampliem o acesso de sua agropecuária aos mercados mexicano e europeu, o Brasil precisa lidar com os grupos de interesse desses países.

Não é, contudo, apenas no México e Europa que grupos de interesse atuam para ampliar a proteção aos setores agropecuários. O Brasil está em estágios iniciais ou prévios a negociações com Japão, Coreia do Sul, EFTA, Índia, Tunísia e Líbano. No Japão, a União Central de Cooperativas Agrícolas (JA-Zenchu) foi fortemente contrária à discussão da TPP e, apesar da grande liberalização envolvida naquele acordo, o Japão foi um dos poucos países que mantiveram cotas tarifárias para produtos como lácteos, feijões, trigo, cevada, milho, arroz e derivados (CNA, 2016b; MACLACHLAN; SHIMIZU, 2014). Em 2015, a Federação Avançada dos Fazendeiros Coreanos (KAFF) e a Liga Camponesa Coreana (KPL) protestaram, inclusive por meios violentos, contra a abertura comercial para arroz num possível acordo com a China (NAWAKURA, 2016). Na EFTA, a *Uniterre* suíça organizou manifestações contra a abolição do sistema de cotas de leite e a Associação Agrária Norueguesa (*Norges Bondelag*) anunciou, ainda em 2016, que era contrária a concessões ao Mercosul nos setores de carnes, cereais, frutas e hortaliças (BARTNES; SKORGE, 2016; FOULKES, 2009). Nos países e blocos desenvolvidos com os quais o Brasil deve ampliar suas negociações no futuro próximo, o *lobby* agropecuário tem histórico de atuar contra a liberalização comercial de produtos agropecuários.

Apesar de algumas diferenças, países emergentes seguem dinâmica semelhante. A Índia, única dessas regiões com quem o Brasil negocia no momento, não possui um grupo de pressão agropecuário de amplo escopo no nível nacional. Essa realidade não significa, contudo, que o *lobby* não exista: a Associação Indiana dos Moinhos de Açúcar (ISMA), por exemplo, é reconhecida por buscar a ampliação de tarifas para açúcar e etanol em anos de baixa safra (BHOSALE, 2017; DE, 2017). O Líbano tem uma situação similar à indiana, onde associações setoriais como o Sindicato de Indústrias Alimentícias Libanesas organizam *lobby* de forma não-sistemática e via conexões pessoais (MUIT et al., 2015). Apesar de a agropecuária tunisiana ser mais complementar à brasileira, o *lobby* agropecuário local também tende a dificultar uma futura negociação – a União Tunisiana da Agricultura e da Pesca (UTAP) já se mobilizou contra importações de cordeiros, tomates e pimentas e tem se preocupado com a produção local de laranjas (HIJBA, 2017; La Tunisie, 2017; Tunisie..., 2013). Apesar de geralmente contarem com grupos de interesse menos organizados, os países em desenvolvimento também possuem algum nível de *lobby* agropecuário que tende a dificultar as negociações de produtos agropecuários brasileiros.

Considerando a importância que a retórica governamental brasileira dá às exportações do setor (RITTNER, 2017), e o evidente interesse da agropecuária nacional em ampliar suas vendas externas, são necessárias ações estatais e privadas para lidar com o *lobby* estrangeiro. Por parte do governo, é importante que os negociadores deixem clara, a suas contrapartes internacionais, a importância da agropecuária para a

assinatura de acordos comerciais com o Brasil. O setor privado nacional, por sua vez, deve responder às ações dos grupos de interesse estrangeiros, contra argumentando suas declarações com informações precisas. A boa recepção, pela imprensa internacional, da resposta da CNA brasileira a declarações da Copa-Cogeca (GREEN, 2016; LIVINGSTONE, 2016) demonstra que esse tipo de ação movimentou o debate no exterior, fortalecendo a posição negociadora do Brasil. O sucesso do setor agropecuário nacional nas negociações do país depende tanto de ações governamentais quanto de iniciativas do setor privado nacional, por meio de ações inteligentes que contrabalancem o *lobby* estrangeiro. *It's lobbying, stupid!*

REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. **World Bank Data**: Free and open access to global development data. 2017. Base de dados. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 17 jan. 2017.
- BARTNES, Lars P.; SKORGE, Per. Norge må ikke gi innrømmelser til Mercosur på landbruksområdet. Oslo: Norges Bondelag, 2016. Disponível em: <<https://www.bondelaget.no/getfile.php/13738515/Dokumenter/Innledende%20samtaler%20med%20Mercosur.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2017.
- BHOSALE, Jayashree. Sugar lobby seeks stabilisation fund. **The Economic Times**. Mumbai: Bennett, Coleman & Co. Ltd., 25 jul. 2017. Disponível em: <<http://economictimes.indiatimes.com/markets/commodities/news/sugar-lobby-seeks-stabilisation-fund/articleshow/59380231.cms>>. Acesso em: 25 jul. 2017.
- CNA – CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. **Impactos da parceria Transpacífico na agropecuária brasileira**. Brasília: CNA, 2016 (b). Disponível em: <<http://www.cnabrasil.org.br/noticias/cna-publica-estudo-sobre-o-impacto-da-tpa-para-agropecuaria-brasileira>>. Acesso em: 24 jul. 2017.
- CNA – CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. Os embargos russos e a agropecuária brasileira. **Boletim do Agronegócio Internacional**. Brasília, p. 1-2. nov. 2016 (a).
- DANTAS, Fernando. “Agora vai? Embaixador Carlos Márcio Cozendey vê chances de conclusão do acordo entre União Europeia e Mercosul, como reação a Trump.”. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 08 mar. 2017. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/blogs/fernando-dantas/agora-vai/>>. Acesso em: 24 jul. 2017.
- DE, Arindam. Low inflation not at the cost of farmers. **India Today**. Nova Delhi: Living Media, 15 jul. 2017. Disponível em: <<http://indiatoday.intoday.in/story/low-inflation-farmers-modi-cpi-wpi/1/1003091.html>>. Acesso em: 25 jul. 2017.
- FOULKES, Imogen. Swiss dairy farmers face uncertain future. **Deutsche Welle**. Bonn, 06 out. 2009. Disponível em: <<http://www.dw.com/en/swiss-dairy-farmers-face-uncertain-future/a-4758246>>. Acesso em: 25 jul. 2017.
- GRAYEB, Benjamín. “Brasil no es confiable’: CNA”. 24 fev. 2016. **El Economista**. Entrevista concedida a MORALES, Roberto. Disponível em: <<http://eleconomista.com.mx/industrias/2016/02/24/brasil-no-confiable-cna>>. Acesso em: 17 jan. 2017.
- GREEN, Max. Brazil farm lobby slams ‘defamatory’ EU campaigns on beef. **Agra Europe**. Londres, 19 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.agra-net.com/agra/agra-europe/meat-livestock/beef/brazil-farm-lobby-slams-defamatory-eu-campaigns-on-beef-536431.htm>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

- HIJBA, Amal. Tunisie-Marchandises turques: Les commerçants en profitent, l'industrie et l'agriculture en pâtissent. **Huff Post Tunisie**. S.l.: s.n., 02 jul. 2017. Disponível em: <http://www.huffpostmaghreb.com/2017/07/02/tunisie-marchandises-turq_n_17367798.html>. Acesso em: 25 jul. 2017.
- LA TUNISIE CROULE SOUS LES ORANGES. **Le Figaro Économie**. S.l.: Le Figaro, 09 jan. 2017. Disponível em: <<http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2017/01/09/20002-20170109ARTFIG00171-la-tunisie-croule-sous-les-oranges.php>>. Acesso em: 25 jul. 2017.
- LIVINGSTONE, Emmet. Speaking of Mercosur... **Politico Pro**. Bruxelas, p. 00-00. 19 dez. 2016.
- MACLACHLAN, Patricia; SHIMIZU, Kay. Showdown: The Trans-Pacific Partnership vs. Japan's Farm Lobby. **The National Interest**. S.l.: Center for the National Interest, 02 out. 2014. Disponível em: <<http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/showdown-the-trans-pacific-partnership-vs-japans-farm-lobby-11394>>. Acesso em: 24 jul. 2017.
- MALMSTRÖM, Cecilia. **Los beneficios de la liberalización del comercio con el Mercosur**. Madri: Comissão Europeia, 03 jul. 2017. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155687.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2017.
- MDIC - MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. **Ampliação do ACP Mercosul – Índia**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/9-assuntos/categ-comercio-exterior/1567-ampliacao-do-acp-mercosul-india>>. Acesso: 17 jan. 2017
- MDIC - MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. **Plano Nacional de Exportações 2015-2018**. Brasília, 24 jun. 2015. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1435244583.pdf>. Acesso: 08 fev. 2016
- MÉXICO. SECRETARÍA DE ECONOMÍA. . México y Brasil concluyen la Sexta Ronda de Negociación del ACE53. S.l: S.n., 2017. 1 p. Disponível em: <<https://www.gob.mx/se/prensa/mexico-y-brasil-concluyen-la-sexta-ronda-de-negociacion-del-ace-53>>. Acesso em: 23 jul. 2017.
- MICHALOPOULOS, Sarantis. EU's decision on beef and ethanol 'disrespected' Mercosur countries. **Euractiv: EU news and policy debates across languages**. S.l., p. 00-00. 24 maio 2016. Disponível em: <<http://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/eus-decision-on-beef-and-ethanol-disrespected-mercosur-countries/>>. Acesso em: 17 jan. 2017.
- MUIR, Douglas et al. **Increasing Enterprise Growth and Jobs in Lebanon**: Options to increase SME growth and jobs. S.l: USAID, 2015. 117 p. Produzido para a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Disponível em: <http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00KO86.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2017.
- NAWAKURA, Akio. The Impact of Farmers' Resistance on Trade Liberalization: A Comparative Study on Political Process around FTAs in Korea and Japan. In: The Asian Conference on Politics, Economics & Law, 2016, Kobe. **Official Conference Proceedings**. Kobe: The International Academic Forum, 2016.
- PEDERSEN, Jorgen D. Explaining Economic Liberalization in India: State and Society Perspectives. **World Development**, S.l., v. 28, n. 2, p.265-282, 2000.
- PEREA, Ernesto. Pide el CNA a SE excluir al sector agropecuario mexicano del acuerdo con Brasil. **Imagen Agropecuaria**. S.l., 31 jul. 2016. Disponível em: <<http://imagenagropecuaria.com/2016/pide-cna-excluir-al-sector-agropecuario-mexicano-en-acuerdo-brasil/>>. Acesso em: 17 jan. 2016.
- RITTNER, Daniel. Em Davos, país quer mudar 'imagem distorcida' do agronegócio. **Valor Econômico**. Davos, 16 jan. 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4836884/em-davos-pais-quer-mudar-imagem-distorcida-do-agronegocio>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

ROUSSEAU, Oscar. Copa-Cogeca slams 'unacceptable' EU-Mercosur deal. **Global Meat News**. S.l., 12 abr. 2016. Disponível em: <<http://www.globalmeatnews.com/Industry-Markets/Copa-Cogeca-slams-unacceptable-EU-Mercosur-deal>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

SERRA, José. **Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro das Relações Exteriores**. 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

SILVA JÚNIOR, João Martins da. É preciso negociar mais. **Comex do Brasil**. Brasília, p. 0-0. 26 abr. 2016. Disponível em: <<https://www.comexdobrasil.com/e-preciso-negociar-mais/>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

TUNISIE: Polémique autor d'une nouvelle importation massive de moutons pour l'Aïd. **Huff Post Tunisie**. S.l.: Huff Post Maghreb, 12 set. 2013. Disponível em: <http://www.huffpostmaghreb.com/2013/09/12/polemique-importation-moutons-aid_n_3913440.html>. Acesso em: 25 jul. 2017.

*Recebido em 02 de março de 2017.
Aprovado em 31 de outubro de 2017.*

RESUMO

Nos últimos anos, o Brasil modificou sua política comercial e passou a buscar novos acordos comerciais. Apesar disso, há sérias dificuldades nas negociações de produtos agropecuários. Grupos de interesse estrangeiros têm papel relevante nesses empecilhos, e devem ser lembrados nas ações dos setores público e privado brasileiro.

Palavras-chave: Grupos de Interesse; Negociações Comerciais; Agropecuária;

ABSTRACT

Over the last years, Brazil has aimed its trade policy at new trade agreements. Nevertheless, the country's trade negotiations face serious difficulties in what regards agricultural goods. The foreign lobby has a relevant role in such deadlocks, and Brazilian public and private sectors' actions should bear it in mind.

Key-words: Interest groups; Trade negotiations; Agribusiness.

DEBATES E DILEMAS EM CUBA HOJE

Debates and dilemmas in Cuba today

*Fabio Santos*¹

Introdução

Ainda que a presidente da Federação de Estudantes Universitários afirme que "Cuba não está fazendo reformas, mas atualizando seu modelo econômico" (Martínez: 2016), ressoando à visão estatal, muitos entendem que o país está, "ainda que talvez não nos goste a palavra, diante de uma reforma" (Cobo: 2013, p. 70). O núcleo dos dilemas atuais está referido às limitações para universalizar direitos sociais em uma economia subdesenvolvida, agravadas por pressões modernizadoras na direção de um padrão de consumo associado à sociedade digital. Em uma palavra, remetem às possibilidades contraditórias de realização, em um entorno hostil, de um "socialismo primitivo" (Martínez Heredia: 2003).

A raiz das mudanças em curso estão referidas aos problemas econômicos que eclodiram no chamado "período especial", quando o PIB do país caiu 35% entre 1989 e 1993, diante do colapso da União Soviética. A reação à crise implicou uma abertura controlada à iniciativa privada e ao investimento estrangeiro, além da tentativa de disciplinar disparidades internas que não se conseguiu evitar. Nos anos subsequentes houve uma recuperação, e entre 1995 e 2005 o país cresceu em média 4,5% ao ano, enquanto o turismo crescia 18%. Em 2006, ao constatar que o PIB havia voltado ao patamar de 1989, o Ministério da Economia declarou que Cuba havia superado o "período especial" (López Segrera: 2010, p. 31).

Apesar da recuperação conjuntural da economia e do alento propiciado por relações favoráveis com a Venezuela, a dimensão estrutural dos problemas se acentuou em anos recentes. Já entre 2008 e 2010 o crescimento do PIB recuou para, em média 2,5%, enquanto se agravou o déficit fiscal. A impossibilidade do Estado cubano sustentar o padrão de vida pretérito dos trabalhadores é revelada pela análise dos gastos básicos de famílias que dependem do salário ou de aposentadoria. Em 2011, os gastos com alimentação consumiam entre 59% e 74% da renda familiar cubana, já que a cesta básica a que todo trabalhador tem direito (*libreta*) não satisfazia o consumo calórico mínimo de um adulto, embora sim de crianças até 7 anos. Neste mesmo ano, calculou-se que o déficit de ingressos para satisfazer às necessidades elementares de

¹ Doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo. Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Email: faboroso@gmail.com

reprodução da vida oscilou entre 185 CUP (família com dois trabalhadores e um aposentado) a 747 CUP (família com um trabalhador) (García Álvarez; Anaya Cruz: 2014). Estes dados revelam que toda família cubana cujo rendimento provém do Estado, se vê impelida a buscar fontes de renda complementares.

Diante deste cenário o ex-ministro José Luis Rodríguez, que pilotou a economia da ilha através do período especial, sintetizou os desafios recentes em três pontos: reduzir o déficit do balanço de pagamentos; aumentar a produtividade do trabalho; ampliar e melhorar a infraestrutura (Rodríguez: 2016). Os "Lineamientos de la política económica y social", aprovados no IV Congresso do Partido Comunista Cubano em 2011, condensam a resposta política do Estado cubano nesta conjuntura (IV Congreso: 2011).

Neste artigo, analisamos os desafios vividos pelo processo cubano na atualidade, apresentando alguns dos debates e dilemas salientes no momento em que morreu Fidel Castro. Com este objetivo, recorreremos a fontes escritas e a testemunhos orais. Entre os primeiros, merecem destaque para os debates promovidos pela revista "Temas", onde encontramos uma fonte privilegiada para mapear as controvérsias recentes. Já os testemunhos orais se originam de conversas coletivas realizadas entre 5 e 14 de dezembro de 2016 em Havana nos marcos do Programa de Extensão "Realidade Latino-Americana" da Universidade Federal de São Paulo. Este projeto deu origem a um livro recém-lançado, em que este processo de investigação coletiva é detalhado e vários assuntos aqui abordados são desenvolvidos (Dessoti; Santos; Vasconcelos: 2017).

A estratégia cubana nos *lineamientos* e os impasses da realidade

Em linhas gerais, o ensejo de aumentar o dinamismo e a eficiência da economia cubana é identificado com o imperativo de ampliar o papel do mercado e da iniciativa privada, em oposição à economia estatal. A expectativa é que o Estado cumpra o papel de regulamentar o mercado, disciplinando a iniciativa privada e o investimento estrangeiro com a finalidade de preservar as conquistas sociais da revolução e a soberania nacional.

Os *lineamientos* se baseiam na leitura de que é necessário diminuir o emprego estatal e conceder maior eficiência às empresas públicas. Nesta perspectiva, está em curso um processo de reorganização do Estado e de suas empresas, que prevê o remanejamento de 1,2 milhões de trabalhadores, em que alguns são realocados dentro do setor público, enquanto outros migram para o *cuentalpropismo*, mas muitos se aposentam no caminho. Existe a intenção de transferir ao menos 20% da força de trabalho para o setor não estatal. Na outra ponta deste processo, se estendeu a possibilidade de trabalho por conta própria para 178 atividades (Díaz Vázquez: 2011, p. 130).

Há setores da sociedade cubana que apostam no fortalecimento de um cooperativismo genuíno, referido à autogestão e com elevada autonomia em relação ao Estado, como alternativa à via *cuentalpropista*. Piñeyro observa que os *lineamientos* estimulam, pela primeira vez, a formação de cooperativas fora do setor agrícola. Porém, na prática a sua constituição é mais burocrática e demorada do que um negócio próprio, pois exige aprovação do Conselho de Estado. Entre 2013 e 2014 oficializaram-se 498 cooperativas, mas até o final de 2016, a criação de novas unidades estava paralisada (Piñeyro: 2016).

Por outro lado, o *lineamiento* 17 prevê que empresas estatais ou cooperativas não solventes podem ser fechadas ou privatizadas, enquanto o *lineamiento* 219 prevê a venda ou arrendamento de equipamentos industriais do Estado a particulares (PCC: 2011). Entretanto, há disposições contrárias à concentração da propriedade dos meios de produção (*lineamiento* 3), o que não impede manobras para burlá-las, como *cuentapropistas* que mantem negócios em nome de familiares.

O princípio comunista "de cada qual, segundo sua capacidade; a cada qual, segundo suas necessidades", dá lugar, nos *lineamientos*, à uma retribuição salarial referida à produtividade. Nesta perspectiva, o *lineamiento* 171 rompe com o incremento simultâneo dos salários em todos os níveis, priorizando as atividades "que aportam benefícios de particular impacto econômico e social" (PCC: 2011). Assim, enquanto cientistas do ramo de biotecnologia tiveram aumento salarial, e estivadores recebem bonificações em moeda forte quando descarregam com rapidez, o salário dos professores permanece sem reajuste, acentuando a evasão da carreira. Em 2016 não houve candidatos inscritos para a carreira do magistério (Fernández: 2016).

No plano social, os *lineamientos* 173 e 174 preveem a abolição gradual da *libreta* e de outros subsídios universais, propondo que este tipo de assistência seja focalizado naqueles que mais necessitam. Também se está modificando a previdência, apontando para maiores contribuições dos trabalhadores no setor estatal e não estatal (PCC: 2011, *lineamiento* 165).

A liberação da compra e venda de casas e automóveis é reconhecida (*lineamientos* 297 e 286) enquanto se anuncia a abertura de linhas de crédito para aquisição de bens de consumo duráveis e materiais de construção (Hernández Pedraza: 2016). Em um país onde somente a empresa estrangeira e o setor privado recolhiam impostos, novos tributos são previstos, em consonância com a ampliação do *cuentapropismo* e das transações mercantis.

No campo, enfatiza-se a continuidade da entrega de terras estatais ociosas em usufruto, processo desencadeado com a emissão do decreto-lei 259 em 2008 (*Lineamientos* 187, 189, 198). Em 2006, identificou-se cerca de 60% das terras nacionais em situação improdutiva, das quais 40% tinham sido distribuídas em 2016. Valdés Paz considera que está em curso no país uma quarta reforma agrária. Diferentemente do período especial, quando se estimulou a formação de cooperativas a partir das propriedades estatais, há uma tentativa de "recampenizar" os campos cubanos, difundindo a produção camponesa (Valdés Paz: 2016). O objetivo principal é aumentar a produção de alimentos, para diminuir as importações.

Porém, em um país urbanizado, em que a maioria dos cubanos na zona rural integra o serviço público, poucos querem retornar ao trabalho duro do campo. Dilema similar vive a construção civil, setor em expansão mas que enfrenta escassez de mão-de-obra. A revolução se confrontou com uma situação análoga em seus anos iniciais, quando a necessidade de exportar esbarrou no ódio dos cubanos ao açúcar, associado à super-exploração do trabalho, e ao qual ninguém queria se dedicar no país emancipado. Na atualidade, o Estado acena com altas taxas de lucro, além da possibilidade de construir casa e benfeitorias. Cogita-se que a reforma constitucional anunciada pode substituir a figura do usufruto, pela propriedade (Valdés Paz: 2016).

Por fim, os *lineamientos* relacionados ao capital estrangeiro reafirmam, simultaneamente, a necessidade de atrair e disciplinar os investimentos (*Lineamientos* 96 a 107). Esta é uma equação delicada, na medida em que, ao capital internacional, só interessa a disciplina favorável aos negócios. Sob este prisma, o principal atrativo de Cuba é uma força de trabalho altamente qualificada e barata. Embora nesta conjuntura haja cubanos que preferem receber divisas de um capitalista do que ordens de um burocrata - o "explorado feliz" -, a intenção prevalente é conciliar investimento estrangeiro e desenvolvimento nacional (Rodríguez: 2016).

Entendo que, no momento, há uma espécie de queda de braço entre o governo cubano e o capital estrangeiro, em que se pretende o mínimo de concessões para atrair o nível de investimento almejado. Em 2014 foi promulgada uma nova lei de investimento estrangeiro, permitindo a atuação das empresas "totalmente estrangeiras". Entre outros incentivos ao capital internacional, se estipula a isenção de impostos sobre o lucro durante os primeiros oito anos de investimento; sobre os lucros reinvestidos; sobre os ingressos pessoais de sócios estrangeiros; sobre o emprego da força de trabalho (além da contribuição previdenciária de 14%); isenção do imposto alfandegário no período do investimento, entre outras disposições. Neste mesmo ano, circulou pela primeira vez uma Carteira de Oportunidades de Investimento Estrangeiro, apresentando 246 projetos em busca de investidor na ilha, muitos deles na Zona Especial de Desenvolvimento (ZED) associada ao porto de Mariel. Desde então, se registraram 15 novos acordos na ZED Mariel e 54 fora dela, movimentando um total de U\$D 1.300 milhões, cifra ainda aquém das expectativas governamentais (López R.; Herrera Carlés: 2015; Malmierca, 2016).

O dilema é ilustrado por uma anedota que circula no país: o governo cubano oferece uma carteira de investimentos possíveis ao capitalista estrangeiro em Mariel, e explica cada um deles. Seu interlocutor escuta, fecha a pasta e diz: "o que eu quero saber é quanto vale Mariel" (Valdés Paz: 2016).

No conjunto, os *lineamientos* expressam a leitura resumida pela economista Gladys Hernández, de que Cuba necessita potenciar uma economia mista, já que o Estado não pode garantir o pleno emprego, e a sociedade não admite desemprego elevado. Entende que a preservação dos serviços públicos universais serve como um importante "colchão social", que ameniza o choque da crescente desigualdade (Hernández Pedraza: 2016). Valdés Paz também ecoa a muitos, quando diz que Cuba permanece uma economia planificada, em que o Estado controla setores econômicos (finanças, indústria, hotéis) e sociais (saúde, educação, ciência) estratégicos. Na antítese do livre-mercado, afirma que "em Cuba, ninguém está só, nem há nada solto" (Valdés Paz: 2016).

Diferente de quem entende que as experiências socialistas "subestimaram as leis de mercado" (Alzugaray Treto: 2009, p. 46), o ex-ministro Rodríguez está entre os que admitem uma contradição essencial entre socialismo e mercado. Mas diante da inelutabilidade da mudança, se refere a um esforço de "dosificação" das medidas, visando soltar as tensões sociais sem perder o controle sobre o tempo do processo. "Sem pressa mas sem pausa", como diz Raul Castro (Castro: 2011). Resume sua leitura sobre o sentido do que está proposto dizendo que Cuba é uma economia planificada que contempla o mercado, enquanto China e Vietnã são economias de mercado com modulação socialista, porque tem aspirações

redistributivas. E por fim, reafirma a vontade política prevalente de não permitir que se opere uma restauração capitalista na ilha (Rodríguez: 2016).

Debates e dilemas

Cuba atravessa, no momento, o maior debate público vivido em 57 anos de revolução. Rafael Hernández, intelectual à frente da Revista Temas e dos debates de "ultimo jueves", que estão entre os espaços críticos de maior vitalidade no país, enumerou as principais pautas em discussão (Hernández: 2016):

1. o problema da desigualdade, que quadruplicou em 25 anos, em paralelo ao tema do crescimento: seria a desigualdade um custo a pagar pelo crescimento?
2. supercentralização versus controle: como descentralizar sem perder o controle, ou como gerar novas formas de controle? O debate cubano não é pautado pela ideologia do Estado mínimo, pois prevalece a percepção de que o Estado tem um papel social fundamental.
3. o espaço do setor não estatal, tanto privado como cooperativo. Há diferentes visões sobre como dinamizar e democratizar a economia.
4. modificar o que Raul Castro descreve como "velha mentalidade", associada aos vícios políticos e culturais herdados da influência soviética, como o dogmatismo e o burocratismo. Há um paradoxo, na medida em que os responsáveis pela reforma, perderão poder.
5. o papel da lei: o descompasso entre as mudanças em curso e a lei vigente, que demora a modificar-se. Por exemplo: há um novo código de trabalho geral, mas que não contempla o setor *cuentapropista*, pois são reconhecidos como trabalhadores por conta própria, e não como empresas. Portanto, muitos dos que trabalham, na prática, para pequenos e médios empresários, não tem regulamentados o horário de trabalho, o salário mínimo, as férias, a proteção à gravidez, entre outros (Fernández: 2016).

Há duas questões centrais que atravessam estes debates, e se relacionam: a reforma econômica e a democratização da política. Há consenso entre os cubanos sobre a necessidade de ambas, mas há diferentes formas de interpretá-las.

Camila Piñeiro descreve três correntes no debate econômico: 1) a visão estatista, defendendo mudanças mínimas, geralmente associada à setores da burocracia estatal; 2) uma visão economicista, que favorece a propriedade e a iniciativa privada, frequentemente emulando a referência chinesa; 3) aqueles que defendem uma democratização das relações produtivas referida a interesses coletivos e não individuais, associada principalmente ao cooperativismo (Piñeiro: 2016). Além destes, constata-se uma minoria simpática à liberalização *tout court* (Fernández: 2016), assim como há vozes no pólo oposto, acusando no processo em curso uma renúncia aos ideais da revolução (Katz: 2014). Porém, o que prevalece é a defesa de caminhos discrepantes, mas igualmente convictos de realizarem o ideário revolucionário nas condições atuais.

Nem sempre este denominador comum se traduz em convergência de ideias ou maior clareza no debate. Frequentemente, valores socialistas aparecem imiscuídos em um vocabulário referido à

racionalidade capitalista. O termo "capital humano", de uso corrente na Cuba atual, é representativo deste fenômeno (Salazar Fernández: 2012). Fidel Castro se referiu ao termo nas seguintes palavras: "Capital humano implica não só conhecimentos, mas também - e essencialmente - consciência, ética, solidariedade, sentimentos verdadeiramente humanos, espírito de sacrifício, heroísmo, e a capacidade de fazer muito com muito pouco" (Castro: 2005). Outro exemplo é trabalhar a imagem de Cuba como uma "marca-país" no mercado turístico internacional (Ricardo Luis: 2014).

Em um debate recente sobre a atualização do socialismo em Cuba, delinearam-se as balizas da discussão. Há quem defenda a importância de "conformar uma cultura empresarial competitiva, na qual o empresário se perceba na sua condição de criador da riqueza, comprometido com os clientes aos quais destina a sua produção, seus serviços e adquira verdadeiro sentido sua responsabilidade social" (Cobas: 2013, p. 71). Por outro lado, há quem critique os *lineamientos*, dizendo que ali: "O que se está propondo é uma maior autonomia empresarial, leia-se gerencial; no documento não se menciona o tema da participação dos trabalhadores e da população". E emenda: "necessitamos poder do povo e não só propriedade de todo o povo" (Alonso: 2013, p. 72)

Enquanto uns sugerem que "O desenvolvimento radica no desenvolvimento empresarial" (Nova: 2013, p. 75), outros perguntam: "se não estamos prontos para autogestionarnos, quando estaremos?", defendendo o fortalecimento de uma "cultura de iguais" (Piñeiro: 2016).

A complexa relação entre meios e fins em uma sociedade que se propõe a superar o capitalismo, tem nas relações de produção um tema central. E também neste campo, valores socialistas arriscam embeber-se de uma racionalidade mercantil. Em uma análise sobre as relações de trabalho na política de atualização, Martin Romero considera que Cuba, ao "não abandonar esquemas de gestão verticalista, salarialista e centralizadora, renunciou à vantagem comparativa (do socialismo) de contar com o envolvimento e o compromisso dos trabalhadores" (Martin Romero: 2015). Não seria um paradoxo superar o trabalho alienado como meio de obter vantagem comparativa no mundo contemporâneo?

No fundo deste debate, se defrontam duas vias: o recurso a meios capitalistas, que se pretende subordinar a fins socialistas, versus a orientação dos ventos da mudança rumo a uma democratização em todas as dimensões, que incluem as relações de produção. Este dilema exige ponderar as possibilidades reais de mudança nas relações hierárquicas de produção, o que implica questionar até que ponto a revolução cubana construiu o sujeito de uma sociedade emancipada. Quando Piñeyro pergunta "se não agora, quando estaremos prontos para a autogestão?", é preciso recordar que, nos anos iniciais da revolução, certamente não estavam: a maioria absoluta dos trabalhadores rurais optou por servir a uma fazenda estatal em lugar de constituir uma cooperativa (Vasconcelos: 2016). O legado da escravidão e da monocultura açucareira não favorece a autogestão. Portanto, uma cultura nesta direção precisaria ser forjada.

É neste ponto onde os desafios econômicos e políticos da revolução se encontram. Pois a despeito do alto nível de escolaridade e da notável cultura política do cidadão comum, que impressiona a qualquer visitante à ilha, há uma avaliação generalizada de que prevalecem limites para a formação de um sujeito emancipado.

O educador Ariel Dacal recorda que a educação cubana alcançou níveis de excelência atestados rotineiramente pela UNESCO, mas sempre nos moldes do que Paulo Freire chamou como "educação bancária". Na sua visão, é uma sociedade altamente informada, mas que tem restritas capacidades de produzir política a partir desta informação (Dacal: 2016).

Este é um problema para aqueles que consideram imprescindível contrarrestar a crescente pressão mercantil, com o engajamento crítico em defesa dos valores revolucionários. Em particular, discute-se a situação da juventude, o que está vinculado a uma apreciação crítica sobre o sistema educacional e a participação política.

Em um debate sobre estes assuntos, observou-se que "Nossa educação está planejada, organizada, projetada de maneira despolitizada porque quando se politiza se faz como ritual, dogma, ou memorização de circunstâncias." (Fernández Estrada: 2013, p. 75). Desdobrando esta perspectiva crítica para a política, o jornalista Luis Sexto afirmou: "Se continuamos insistindo em que a consigna e a fraseologia é o melhor modo de unir, de fazer política, seguiremos nos equivocando (...)" (Sexto: 2013, p. 76). Neste diapasão Julio César Guancho, um dos expoentes da crítica ao governo pela esquerda, relacionou a despolitização a um esvaziamento da legitimidade do governo: "Em Cuba a despolitização expressa a crise da política oficial; ou seja, a desconexão, a desvinculação, a ruptura com a política oficial que existe em curso. Quando se despolitiza é porque alguém foi despossuído da política" (Guancho: 2013, p. 78). Um assistente ao debate ofereceu uma visão distinta: "Nossa sociedade está completamente politizada. O fato de pensar de maneira diferente (...) a isso não chamo de despolitização, mas estar politizados em uma direção diferente" (Garcés: 2013, p. 78).

A questão da politização está vinculada à participação política e à questão dos valores. A partir deste ângulo, Hernández indaga se "Pode haver uma mudança de mentalidade e de valores sem que mudem os modos de participação, os acessos ao poder, as hierarquias estabelecidas?" (Hernández: 2013, p. 78). De fato, constata-se pressões de origem diversa dentro do campo revolucionário por mudanças nesta direção.

Estas questões são particularmente sensíveis em relação à juventude, cujo compromisso revolucionário é motivo de ceticismo no exterior. Embora prospere um ideário individualista, sintetizado no lema "*solo hay una vida*" - e essa vida é a sua, não a de alguém ao seu redor (Limia: 2017) -, também há aqueles que reivindicam maior participação nos rumos do país desde uma posição engajada.

Em um debate sobre a relação dos jovens com a revolução, um participante afirmou: "Os jovens cubanos não estamos curtidos na participação e no exercício do poder. Tampouco temos clareza do que queremos e das formas de consegui-lo" (Rojas: 2008, p. 159). O rechaço à participação tutelada foi resumido por outra jovem na seguinte sentença: "Os jovens não queremos que nos deixem brincar de fazer a Revolução: queremos fazer a revolução" (Ortega González: 2008, p. 154).

Mais além do papel da juventude, o cientista político Julio Fernández observa que, em Cuba, o povo se acostumou à participação popular amparada pelo Estado. Evidentemente, isso se dá nos marcos da origem singular do Estado cubano, da sua renovada legitimidade como defensor dos valores revolucionários, e da exigência de unidade contra a agressividade dos Estados Unidos, que nunca foi retórica. Neste contexto,

chama a atenção a sua observação de que o povo tem escassa relação com a luta política e precisa adquirir experiência neste campo (Fernández Estrada: 2016). Esta reivindicação supõe uma relação modificada com o Estado. Será que a renovação da política cubana que se almeja corresponderá a um aguçamento das contradições características de uma sociedade de classes?

Vislumbra-se um desenrijecimento do Estado, em que o dogmatismo e o controle associados à influência soviética são postos em xeque, abrindo possibilidades progressistas para as formas de fazer política e cultura em Cuba. Porém, isso se dá em um contexto de mercantilização da vida, que milita contra a nação, a igualdade e o internacionalismo como valores coletivos. Morlote recorda que no tema da cultura nunca houve bloqueio, e o *American way of life* se faz presente na TV, no rádio, nos cinemas e nos turistas (Morlote: 2016). O delicado paradoxo da radicalização democrática na unidade revolucionária, entre o fogo cruzado dos Estados Unidos e da burocracia, foi sintetizado nestas palavras por um jovem: "O chamado à disciplina, dentro das filas revolucionárias, tem que estar compensado por uma indisciplina urgida pelas necessidades da mudança." (Pérez: 2008, p. 155).

Considerações Finais

Na Cuba atual, o Estado perdeu o monopólio das perguntas e das respostas sobre o futuro do país. A ordem social em que o Estado tem o compromisso de resolver os problemas dos seus cidadãos, em uma trajetória que aponta para o comunismo, entrou em crise. O sentido das mudanças iniciadas no período especial já não tem caráter provisório nem reversível, e a utopia comunista, rarefece. Vive-se um momento de transição, em que o paradigma anterior perde lastro na realidade, mas ainda não se consolidou uma alternativa com capacidade mobilizadora comparável.

O sentido da mudança na ilha está em disputa e imagina-se o país de muitas maneiras. Obama compartilhou a sua com os cubanos em visita ao país: "Nos Estados Unidos temos um monumento claro do que podem construir os cubanos: se chama Miami." (Apud: Limia, 2017, p. 83).

Dentro da ilha, existe alto consenso em torno a um projeto de nação que preserve a universalidade das conquistas sociais e a soberania. As reações espontâneas à morte de Fidel deram este testemunho: os cubanos homenagearam em massa o líder do processo que identificam com a própria nação, a despeito de discrepâncias que todo cubano tem. Foi o reconhecimento de um legado, mas também uma mensagem ao futuro: as manifestações tiveram um importante efeito demonstrativo junto aos Estados Unidos e ao mundo (Garcés: 2016).

Como disse a presidente da FEU, o problema não é os que estão contra a revolução, mas os rumos que a revolução tomará: em que medida será possível preservar o valor da igualdade frente às mudanças em curso, e como fazê-lo. O futuro que respiram os cubanos já não é a utopia de uma sociedade sem Estado, sem classe e sem propriedade privada, mas é uma combinação entre direitos universais gratuitos e de qualidade, com relações mercantis disciplinadas por um Estado soberano. Diante deste cenário, dois dilemas se colocam para a revolução: até que ponto a mercantilização das relações sociais será compatível com a

preservação do ideário revolucionário, ainda que em sua versão minimalista? O Estado será capaz de disciplinar o capital em defesa da nação na periferia mundial, em pleno século XXI?

É provável que as contradições em aberto na transição cubana - os "fios soltos", no dizer de Valdes Paz - aflorem e se encaminhem em uma reforma constitucional anunciada pelo governo, que pode ocorrer ainda em 2017. Não há clareza sobre como se dará o processo, nem sobre o conteúdo e o alcance da reforma. Mas é certa a sua premência, já que muitas das "atualizações" em curso são, na prática, anticonstitucionais. Cogita-se que será necessário, afinal, produzir uma nova constituição (Fernández Estrada: 2016).

A nova etapa será selada com a aposentadoria de Raul Castro, quem anunciou que não se reelegerá à presidência do Conselho de Estado quando seu mandato expirar em fevereiro de 2018. O primeiro vice-presidente Miguel Diaz-Canel, que nasceu depois do triunfo revolucionário (no ano seguinte), é o mais cotado para o posto.

Na revolução que "assaltou a oligarquia, mas também os dogmas revolucionários" segundo Che Guevara, o otimismo da vontade enfrenta o pessimismo da razão.

REFERÊNCIAS

- ALONSO, Aurelio et al. Debate: 'Actualizando el modelo: economía política y cultura'. La Habana: *Temas*. N. 73: 70-80, enero - marzo de 2013.
- ALZUGARAY TRETO, Carlos. 'Cuba cincuenta años después: continuidad y cambio político'. La Habana: *Temas*. N. 60: 37-47, octubre - diciembre de 2009.
- CASTRO, Fidel. Discurso pronunciado na primeira graduação da Escola Latinoamericana de Medicina (ELAM) em 20 de agosto de 2005. Disponível em: <<http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/2005/esp/f200805e.html>>. Acesso em 18/01/2017.
- CASTRO, Raul. Discurso del General de Ejército Raúl Castro Ruz, Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en el VIII Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular, el 23 de diciembre del 2011. Disponível em: <<http://www.cubadebate.cu/opinion/2011/12/23/discurso-de-raul-castro-en-el-parlamento-de-cuba/#.WHio-VMrLIU>>. Acesso em 8/01/2017.
- COBO; Narciso et al. Debate: 'Actualizando el modelo: economía política y cultura'. La Habana: *Temas*. N. 73: 70-80, enero - marzo de 2013.
- DESSOTI, Fabiana Rita; SANTOS, Fabio Luis Barbosa dos; VASCONCELOS, Joana Salem. *Cuba: dilemas da revolução no século XXI*. São Paulo: Elefante: 2017.
- DÍAZ VÁZQUEZ, Julio A. 'Un balance crítico sobre la economía cubana. Notas sobre dirección y gestión'. La Habana: *Temas*. N. 66: 123-133, abril - junio de 2011.
- DUHARTE, Emilio et al. Debate: 'Actualizando el modelo: economía política y cultura'. La Habana: *Temas*. N. 73: 70-80, enero - marzo de 2013.
- FERNÁNDEZ ESTRADA, Julio Antonio et al. Debate: 'Politización/ despolitización en la cultura contemporánea'. La Habana: *Temas*. N. 76: 72-82, octubre - diciembre de 2013.
- GARCÉS, Carlos. Debate: 'Politización/ despolitización en la cultura contemporánea'. La Habana: *Temas*. N. 76: 72-82, octubre - diciembre de 2013.

- GARCÍA ÁLVAREZ, Anicia Esther; Anaya Cruz, Betsy. Gastos básicos de familias cubanas pensionadas y salario-dependientes. Havana: Revista Temas, n. 79: 89-94, julio-septiembre de 2014.
- GARCÍA, Tania et al. Debate: 'Actualizando el modelo: economía política y cultura'. La Habana: *Temas*. N. 73: 70-80, enero - marzo de 2013.
- GUANCHE, Julio Cesar et al. Debate: 'Politización/ despolitización en la cultura contemporánea'. La Habana: *Temas*. N. 76: 72-82, octubre - diciembre de 2013.
- HERNÁNDEZ, Rafael et al. Debate: 'Valores em crise?'. La Habana: *Temas*. N. 75: 67-80, julio - septiembre de 2013.
- IV Congreso del Partido Comunista de Cuba. Información sobre el resultado del Debate de los Lineamientos Maio de 2011. Disponible em: <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2011/05/tabloide_debate_lineamientos.pdf>.
- KATZ, Claudio. *La epopeya cubana*. Disponible em: <<http://katz.lahaine.org/?p=243>>. Acesso em 12/4/2016.
- LIMIA DÍAZ, Ernesto. *Cuba: fim da história?* Colômbia: Ocean Sur, 2017.
- LÓPEZ R., Felipe; HERRERA CARLÉS, Humberto. 'Inversión extranjera: clave para el futuro de Cuba'. Em: *Forbes México*, marzo 2015. Disponible em: <<http://www.forbes.com.mx/inversion-extranjera-clave-para-el-futuro-de-cuba/#gs.V6HkLeE>>. Acesso em 14/1/2017.
- LÓPEZ SEGRERA, Francisco. *La revolución cubana. Propuestas, escenarios y alternativas*. España: El viejo topo, 2010.
- MALMIERCA, Rodrigo. Entrevista: 'Necesitamos atraer el capital extranjero'. Em: Cuba Debate. Novembro de 2016. Disponible em: <<http://www.cubadebate.cu/noticias/2016/11/01/rodrigo-malmierca-en-fihav-2016-necesitamos-atraer-el-capital-extranjero/#.WHecUVMrLIU>>. Acesso em 12/1/2017.
- MARTIN ROMERO, José Luis. "Las relaciones de trabajo: una asignatura pendiente en la política de la Actualización. *Temas*, n. 83: 66-74, julio-septiembre de 2015.
- MARTÍNEZ HEREDIA, Fernando. 'Un socialismo primitivo'. Em: Cuestiones de América. N. 13, Febrero - marzo de 2003. Disponible em: <<http://www.cuestiones.ws/revista/n13/feb03-fsm-cuba-fmh.htm>>. Acesso em 6/1/2017.
- NOVA, Armando. Debate: 'Actualizando el modelo: economía política y cultura'. La Habana: *Temas*. N. 73: 70-80, enero - marzo de 2013.
- ORGTEGA GONZÁLEZ, Diosnara et al. Debate: 'Que es para ti la Revolución: los jóvenes opinan'. La Habana: *Temas*. N. 56:152-160, julio- septiembre de 2008.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución (Resolución del IV Congreso del PCC), junio de 2011. Disponible em: <www.congresopcc.cip.cu>. Acesso em 6/1/2017.
- PÉREZ, Ernesto et al. Debate: 'Que es para ti la Revolución: los jóvenes opinan'. La Habana: *Temas*. N. 56:152-160, julio- septiembre de 2008.
- RICARDO LUIS, Roger. 'Prensa e imagen Cuba ante el espejo de la realidad'. La Habana: *Temas*. N. 77: 49-55, enero - marzo de 2014.
- RODRÍGUEZ, José Luis. 'Cuba, su economía y la Unión Soviética'. Havana: *Revista Temas*. N. 68> 114-121, outubro-dezembro de 2011.
- ROJAS, Fernando Luis et al. Debate: 'Que es para ti la Revolución: los jóvenes opinan'. La Habana: *Temas*. N. 56:152-160, julio- septiembre de 2008.

SALAZAR FERNÁNDEZ, Diana (cord). *La red Capital Humano*. La Habana: Editorial Academia, 2012.

SEXTO, Luis et al. Debate: 'Politización/ despolitización en la cultura contemporánea'. La Habana: *Temas*. N. 76: 72-82, octubre - diciembre de 2013.

VASCONCELOS, Joana Salém. *História agrária da revolução cubana*. São Paulo: Alameda, 2016.

Entrevistas citadas: (5 a 14 de dezembro de 2016)

DACAL, Ariel. Educador Popular vinculado ao Centro Martin Luther King

FERNÁNDEZ ESTRADA, Julio Antonio. Advogado, ex-professor da Faculdade de Direito de Havana.

GARCÉS, Raul. Jornalista, vice-diretor da Revista Temas.

HERNÁNDEZ PEDRAZA, Gladys. Economista vinculada ao Centro de Investigaciones de la Economía Mundial.

HERNÁNDEZ, Rafael. Diretor da Revista Temas.

LIMIA DÍAZ, Ernesto. Assessor do Ministério da Cultura.

MARTÍNEZ HEREDIA, Fernando. Pesquisador do Centro de Estudos Juan Marinello.

MARTÍNEZ, Jenifer. Presidente da Federação de Estudantes Universitários (FEU).

MORLOTE, Luis. Vice-presidente da União de Escritores e Artistas de Cuba (UNEAC).

PIÑEIRO HARNECKER, Camila. Especialista em cooperativismo.

RODRÍGUEZ, Jose Luis. Ex-ministro da economia de Cuba (1995-2009).

VALDÉS PAZ, Juan. Especialista em questão agrária, exerceu diversos postos no Estado.

Recebido em 31 de janeiro de 2017.

Aprovado em 21 de junho de 2017.

RESUMO

Este texto analisa os dilemas enfrentados pela revolução cubana no presente, onde a progressiva mercantilização das relações sociais se defronta com um relativo consenso político em torno da preservação de realizações sociais e da soberania, associados à revolução.

Palavras-chave: Revolução Cubana; Socialismo; Atualização.

ABSTRACT

Abstract: this article analyses the dilemmas faced by the Cuban revolution, as the commodification of social relations clashes with a relative consensus around the preservation of social accomplishments and national sovereignty associated to the revolution.

Key-words: Cuban Revolution; Socialism; Actualization.

CUBA E A COOPERAÇÃO SUL-SUL: CONTRIBUIÇÕES DE UM REGIME SOCIALISTA A CID?

Cuba and South-South Cooperation: Any contribution of a socialist regime to IDC?

*Marina Bolfarine Caixeta*¹

“Ali onde governa, deve-se atender ao que existe, para governar bem; e o bom governante na América não é aquele que sabe como o alemão governa ou o francês, mas o que sabe com que elementos que seu país está composto e como pode ir guiando-os unidos para chegar, por métodos e instituições nascidas do próprio país, àquele estado desejável onde cada homem se conhece e se exercita, e desfrutam todos da abundância que a natureza colocou para todos no povo que fecundam com o seu trabalho e defendem com as suas vidas. O governo tem que nascer do país. O espírito do governo tem que ser do país. A forma de governo tem que se ajustar à constituição própria do país. O governo não é mais do que o equilíbrio dos elementos naturais do país” (Martí, 2011).

Introdução

No século XIX, aspirava-se à libertação dos países colonizados. No século XX, falava-se em revolução de largas proporções na América Latina e Caribe. Desde o momento em que se deu o encontro dos mundos, movimentos libertários evidenciaram o grau de opressão do sistema de dominação europeu – fala-se da transformação do sistema colonial no presente colonialismo do poder, do saber e do ser.² Desde os primórdios da emergência de um pensamento crítico nas colônias americanas, ansiava-se pelo reconhecimento da singularidade das realidades e povos que aqui viviam e sua dignidade humana.

A aproximação atual entre países periféricos na política internacional, o que conforma o Sul global, é uma tendência desejável e natural. Há um passado histórico comum que une esses povos e nações em torno dos fenômenos sociais da miscigenação biológica e cultural, da construção de uma identidade

¹ Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional - CEAM da Universidade de Brasília; especialista em Desenvolvimento Sustentável - CDS da Universidade de Brasília e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Brasília. Email: marinabolfarinecaixeta@gmail.com

² Ballestrín (2013) conta a trajetória e o pensamento do Grupo Modernidade/Colonialidade (M/C) latino-americano que realizou um movimento epistemológico fundamental para a renovação crítica e utópica das ciências sociais na América Latina no século XXI: a radicalização do argumento pós-colonial no continente por meio da noção de “giro decolonial”.

nacional e dos desafios políticos trazidos pela inserção dependente no cenário global e pelo desenvolvimento do subdesenvolvimento³.

A cooperação Sul-Sul (CSS) é fenômeno social, econômico e político desse contexto global e uma nova tendência da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) (CAIXETA, 2014). Ela surge como estratégia autonomista e de sentido horizontal de base intercultural e plural. Possui o objetivo de construir uma nova ordem internacional mais igualitária e justa e de unir os atores em torno dos desafios estruturais ligados ao desenvolvimento dos povos. A CSS enseja, nesse sentido, o resgate dessa identidade comum no Sul global e a operação conjunta no âmbito político internacional.

A América Latina e o Caribe (ALC) se classifica como região que se encontra no meio do percurso do desenvolvimento – vide os indicadores econômicos (como o PIB) e sociais (como o IDH). Ao mesmo tempo que é beneficiária histórica de recursos externos direcionados a políticas de desenvolvimento, a região possui, em quase sua totalidade, países considerados como de renda média (PRM)⁴. Isso justifica a diminuição da entrada de recursos e um discurso em prol da maior responsabilização desses países como provedores de iniciativas de CID por intermédio da CSS. No entanto, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) no relatório “Horizonte 2030” alerta para uma recente desaceleração preocupante na região provocada pela diminuição da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) da OCDE (CEPAL, 2016).

As atuais discussões em torno da implementação da nova agenda de desenvolvimento global, a Agenda 2030, trazem o reconhecimento do potencial da cooperação Sul-Sul para a CID⁵. Instrumentalizada pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS), as ações no bojo da CID estão sendo repensadas à luz de experiências inovadoras e bem sucedidas de CSS. O discurso do ex-Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-Moon, no dia da Cooperação Sul-Sul (12 de setembro), denota sua importância para a agenda global e a reconhece como manifestação solidária entre os países em desenvolvimento.⁶

Cada vez com mais frequência, os países em desenvolvimento trocam experiências de sucesso sobre soluções próprias para seus problemas comuns. Apesar da inexistência de uma coordenação no nível internacional para classificar e contabilizar as iniciativas de Cooperação Sul-Sul (CSS)⁷, o relatório do

³Gunder-Frank (1970) pela expressão “desenvolvimento do subdesenvolvimento” chama atenção para o fato de que o subdesenvolvimento dos países é produto histórico de um modelo econômico que está estruturado por “satélites subdesenvolvidos” e “metropolitanos desenvolvidos”. O sistema capitalista na escala global aponta para a tendência de desenvolver as metrópoles e subdesenvolver as periferias.

⁴Segundo Ayllón (2014), à exceção do Haiti, a América Latina passou da condição de eminente receptora das iniciativas de cooperação, no presente século, para um papel mais ativo no cenário da CID. Essa evolução está atrelada à formulação de agenda própria de cooperação internacional (Cooperação Sul-Sul), ao reconhecimento de capacidades técnicas instaladas, à posição mais autônoma no cenário geopolítico e econômico, com presença em importantes blocos de negociação (BRICS, G20, G77) e, também, à mobilização crescente de recursos públicos dedicados para a CID.

⁵Destaque deve ser dado a South-South Expo de Dubai, em novembro de 2016, que teve o intuito de identificar práticas inovadoras e casos de sucesso para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

⁶ONU (2016). Disponível em: <http://www.un.org/en/events/southcooperationday/2016/sgmessage.shtml>

⁷Sabe-se que inexistente uma metodologia única para estimar o montante de recursos investidos em práticas da cooperação Sul-Sul, no moldes do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE); além disso, inexistente um conceito único sobre a CSS pelos próprios países mais ativos dessa agenda, como os países emergentes (China, Turquia, Brasil, Índia, África do Sul), o que impede de identificar o que deve ser contabilizado e o que não deve, com fins de comparação entre países.

Secretario-Geral da ONU de 2014 informou que a participação da CSS na CID cresceu de 6,7% em 2006 para 10% em 2011.⁸

Cuba, em especial, se caracteriza pela sua significativa participação em iniciativas da cooperação Sul-Sul. Apesar das dificuldades de financiamento para o desenvolvimento interno, Cuba integra o grupo dos 5 países mais ativos que ofertam ações de cooperação Sul-Sul bilateral para outros países da região da América Latina e Caribe (SEGIB, 2016)⁹. Notadamente, o país se destaca em temas sociais como a saúde pública e educação. Adicionalmente, Cuba apresenta iniciativas de CID que se reforçam os princípios da cooperação Sul-Sul.

Desde a Revolução socialista de 1959, o país prioriza as relações com os países do Sul global. Seja pelo apoio armado e de brigadas médicas às lutas pela independência na África – Argélia, Angola, Guiné Bissau, RDC dentre outros – ou apoio político às lutas nacionalistas de lideranças indígenas - Bolívia, Venezuela, Equador, Guatemala, México-Chiapas; seja pela acolhida desses povos nos centros médicos e escolas em Cuba. Além disso, reforça-se o discurso da autonomia contra as ações imperialistas nos fóruns multilaterais e evidenciam-se motivações solidárias nas iniciativas de ajuda emergencial aos países e povos acometidos por catástrofes, conforme relata Fidel Castro (RAMONET, 2006).

Este artigo, dessarte, pretende discutir as contribuições cubanas à CSS, de um regime socialista de governo que estendeu para além de suas fronteiras sua atuação em prol de desenvolvimentos nacionais e defendeu o papel do Estado na promoção de bem-estar social. Na primeira seção, buscam-se alguns elementos históricos que explicam e caracterizam um regime socialista de governo. Na segunda seção, propõe-se analisar a política externa cubana e seu envolvimento com a cooperação internacional para o desenvolvimento. Na terceira seção, discorre-se sobre as duas principais iniciativas cubanas de CSS em matéria de saúde pública, a saber: o envio de médicos cubanos para outros países e a formação de médicos estrangeiros na Escola Latino-Americana de Medicina (ELAM). Ao final, apresentam-se reflexões como contribuição às seguintes indagações: Poder-se-ia alçar Cuba e suas iniciativas de CSS como importantes fontes para as discussões sobre inovação das iniciativas de CID na Agenda 2030? Seria possível relacionar o socialismo a uma cooperação internacional horizontal mais comprometida com políticas de desenvolvimento nacional? Pode-se esperar que a CID no seio do capitalismo global realize os objetivos da atual agenda global 2030 e que a CSS, como um tipo de CID, melhor trate dos desafios enfrentados pelos países em desenvolvimento?

A Revolução e os ideais socialistas cubanos

Sem a pretensão de narrar ou mesmo de analisar o que foi a revolução cubana, um evento de tão grande importância para o mundo e sobretudo para a América Latina e o Caribe, apresentam-se, nesta contextualização, alguns elementos e fatos históricos para a compreensão da singularidade de Cuba no presente cenário global.

⁸ Relatório ECOSOC E/2014/77 disponível em: <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/publication/n1440507.pdf>. Acesso em 20 de dezembro de 2016

⁹ Registra-se, contudo, que desde 2012, quando a SEGIB refinou sua metodologia de contabilização dos dados, Cuba tem sido omissa no envio dos dados, conforme aponta Gómez (2016).

Com base em ideais de libertação nacional, Winocur (1989) periodiza a história cubana em 4 fases: colonial (1868-1902), república semicolonial (1902-1959), república democrática (1952-1959) e república socialista (a partir de 1960). Ao longo dessa história pode-se dizer que havia um projeto invariável: a emancipação nacional. Para persegui-la, entretanto, articula-se a linha fundamental das contradições evidenciadas nesses diferentes períodos: ser ou não contra as populações dominadoras de fora do país.

A luta contra os exploradores do exterior, segundo Winocur (1989), revela que a queda de Fulgencio Batista era parte do projeto de libertação nacional. No entanto, os 7 anos que marcam o período da revolução democrática, de 1952 a 1959, alcançaram o que se tentou em quase um século, de 1868 a 1960. Após a tomada do poder pelo exército rebelde, incia-se a revolução socialista, como projeto vitorioso em meio a novas contradições. Contra os exploradores de dentro, decretam-se as nacionalizações do capital nativo e empreende-se a reforma urbana e agrária.

Não se pode omitir que Cuba contou com um grande legado revolucionário de José Martí, um dos mais proeminentes intelectuais engajados na região. Martí está associado à construção da pátria liberta e à serviço da sua população com reverberações em toda a região latino-americana. Cuba foi um país pioneiro na América Latina e Caribe, pois contava com um partido organizado com propósitos revolucionários. Em 1891, a criação do Partido Revolucionário Cubano aproxima José Martí de Lenin, com a diferença que o caso cubano tratava de uma frente nacional multiclassista e não exclusivamente baseada no proletariado como o caso soviético. As bases do partido cubano quase que se confundem com o projeto revolucionário de Martí, um democrata que tratou sobre a guerra como procedimento político, a gestão antiimperialista, a fundação de uma nação em benefício de seu povo, a batalha social a favor dos pobres da terra, a revolução a ser desenvolvida no seio de uma república, a transcendência internacional, conforme epígrafe deste artigo (RETAMAR, 2016).

A Revolução Socialista de 1959 com a liderança de Fidel Castro dá continuidade ao projeto revolucionário de José Martí de 1894. Segundo Guevara (2014), a guerra revolucionária que aconteceu em Cuba compõe a trilogia de movimentos progressistas no mundo, juntamente às revoluções russa de 1917 e chinesa de 1949. Cuba não seria uma exceção histórica a reunir condições de vivenciar uma revolução socialista, ainda que conte com características peculiares, mas antes a vanguarda de uma luta anticolonialista que todos os povos latino-americanos esperavam alcançar em suas lutas autonomistas e desenvolvimentistas. O antiimperialismo une a todos os povos latino-americanos devido a sua condição de países subdesenvolvidos, colonizados e sob o domínio do império norte-americano.

O caráter global de tais revoluções se justificariam face ao imperialismo capitalista¹⁰. Esse contexto aproxima os povos da América Latina, África e Ásia e, ao mesmo tempo, diferencia os latino-americanos. As formas de exploração econômica imperialista pela burguesia europeia aqui foram intensificadas pela

¹⁰ Cabe ressaltar que às críticas ao imperialismo será muito forte nos discursos pós-revolucionários de Cuba, em sintonia com o trabalho de Lênin de cuja teoria do imperialismo no bojo das questões apontadas por Marx o conceito tem sido proveniente. Imperialismo ganha um significado negativo após as Revoluções francesa e soviética e se define como a “expansão violenta por parte dos Estados, ou de sistemas políticos análogos, da área territorial da sua influência ou poder direto, e formas de exploração econômica em prejuízo dos Estados ou povos subjugados, geralmente conexas com tais fenômenos – se hajam manifestado, sob formas e modalidades diversas, em todas as épocas da história, esta expressão é relativamente recente.” (BOBBIO, 2010; 611)

penetração dos interesses norte-americanos, o que resultou em classes burguesas nacionais (GUEVARA, 2014).

A influência da Revolução Cubana na América Latina é parte da proposta de irmandade entre os povos (MARTÍ, 2011; GUEVARA, 2014; CASTRO In RAMONET, 2006). Pela sua condição de explorados e seu intuito de subverter o denominador comum de parco progresso que caracteriza esses países, pela presença de camponeses explorados, iletrados e alienados, e pela existência de uma burguesia que, ainda que seus interesses sejam muitas vezes contraditórios com os interesses da potência norte-americana, é incapaz de contrariá-lo por medo da sublevação social, muitos são os desafios que unem esses povos no âmbito das agendas globais de desenvolvimento (GUEVARA, 2014).

Solidariedade e Política Externa: a cooperação Sul-Sul cubana

A política externa cubana considerada é aquela do Estado socialista pós-1959. A implantação do socialismo em Cuba deve ser analisada tendo como contexto as revoluções do Terceiro Mundo, na década de 1950. Sobre isso, Hobsbawn (1995) comenta que Cuba representou, para muitos, sobretudo para os latino-americanos e caribenhos, o retorno da esperança e fé quanto à possibilidade de uma revolução social em benefício de uma maioria de pessoas prejudicadas com o sistema capitalista.

[...] nenhuma revolução poderia ter sido mais bem projetada para atrair a esquerda do hemisfério ocidental e dos países desenvolvidos, no fim de uma década de conservadorismo global; ou para dar à estratégia da guerrilha melhor publicidade. A revolução cubana era tudo: romance, heroísmo nas montanhas, ex-líderes estudantis com a desprendida generosidade de sua juventude – os mais velhos mal tinham passado dos trinta -, um povo exultante, num paraíso turístico tropical pulsando com os ritmos da rumba. E o que era mais: podia ser saudada por toda a esquerda revolucionária. (HOBSBAWN, 1995; 427).

Apesar de não ter raízes marxistas, mas locais, tratava-se de ideologias e ativismo em prol de um sistema socialista no seu sentido mais amplo. Procurava-se socializar as riquezas e benesses da terra (recursos naturais), da economia e da infraestrutura humana. Com isso, entende-se a cooperação Sul-Sul como algo distinto das ideias internacionalistas da União Soviética para quem as relações externas estavam à serviço da Terceira Internacional Comunista – Komintern, cujo propósito era reunir os partidos comunistas de diferentes países para a superação do capitalismo a partir da implantação de uma sociedade comunista.

As relações com o Sul global estabelecidas por Cuba adquiriam um caráter próprio: a união de países para a promoção autônoma do desenvolvimento nacional à serviço do bem-estar social. Esse contexto explica a aproximação de Cuba aos demais países em desenvolvimento. Medina (2013) demonstra que os mais de 50 anos de iniciativas de Cuba com o Sul global somam-se à expressividade dessas ações: das causas independentistas da África, movimentos revolucionários da América Latina e Ásia, até o envio de cubanos em apoio à saúde da população de outros países.

No entanto, importante dizer que tanto com base em afinidades ideológicas, quanto com base na solidariedade, Cuba levou à cabo ações de cooperação internacional técnica, médica e econômica. Oramas (2012 *apud* Medina, 2013; 136) explicita que Cuba prestou ajuda a povos cujos governos possuíam ideologias

opostas as de Cuba, já que o que estava em questão era atender aos anseios das pessoas. Isso sinaliza a desconexão da cooperação internacional cubana de ações imperialistas, que eram tão criticadas pelos cubanos em seus discursos proferidos na cena internacional.

O bem-estar dos povos eram focalizados em relação à conquista de poder e ao aumento do espaço de influência. Os fundamentos e diretrizes, com o triunfo da revolução socialista, foram elaborados com legitimidade e apoio interno da população cubana. Estreitamente vinculados ao imaginário político, eles convergiam com as grandes mudanças e iniciativas de reconstrução e resgate da solidariedade da nação socialista cubana (MEDINA, 2013).

Deve-se lembrar que a política exterior cubana, no período pós-revolução, serviu como instrumento para o país fazer o mundo conhecer sua posição antiimperialista nos distintos fóruns internacionais. Nesse sentido, notório é o discurso de Che Guevara na Assembleia-Geral das Nações Unidas em 1964, 2 anos após Cuba ser suspensa da Organização dos Estados Americanos (OEA). Nesta ocasião, o Che cubano fala da nova etapa que o mundo vivia com a independência de países africanos e demonstra a importância de garantir a realização plena dos princípios internacionais: direito de autodeterminação dos povos, desenvolvimento independente dos países, coexistência pacífica, não intervenção em assuntos internos. Ele demonstra, citando casos reais da época, a desigualdade existente entre diferentes regimes econômicos-sociais e países com diferentes níveis de poder nos espaços de negociação e sua relação com as iniciativas globais da ONU (GUEVARA, 2014)¹¹.

Segundo Medina (2013), a coluna vertebral da política exterior cubana é constituída a partir do internacionalismo, do antiimperialismo, da solidariedade e da integração entre os países do Sul. Como princípios da sua política externa estão: a união com povos em seus esforços de desenvolvimento e de resposta a desastres; colaboração sem condicionamentos, com respeito irrestrito a soberania, leis nacionais, cultura, religião e autodeterminação das nações; recusa de utilizar a colaboração como instrumento político de ingerência nos assuntos internos dos Estados; colaboração baseada em critérios de planejamento e eficiência e as equipes cubanas envolvidas em atividades de colaboração devem ser exemplos dos valores de solidariedade e integridade moral que promove a Revolução Cubana.

Desde meados da década de 1970 até o presente, as parcerias de cooperação cubanas com os países em desenvolvimento está baseada em suas experiências de promover serviços da saúde, educação, desportos sem altos montantes de recursos, tecnologia de ponta sem dependência de recursos, técnicas e conhecimentos de países capitalistas centrais (GONZALEZ, 2011). Adicionalmente, segundo estudo da década de 1990, a estimativa econômica da cooperação cubana direcionada aos países do Terceiro Mundo era a mais elevada – com base da proporção do PIB, Cuba era equiparada aos 18 países mais desenvolvidos – e na virada do século eram 141 países que gozavam da assistência técnica cubana (GÓMEZ, 2016).

Conforme González (2011), a aproximação de Cuba com a África significou o reconhecimento da sociedade multirracial cubana e a convergência de ideais antiescravagistas e independentistas. Apesar da

¹¹ Áudio, imagem e texto do discurso de 1964 disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UF9c9FCSvr4>

formação da sociedade cubana a partir dos povos africanos desde o século XIX, os vínculos políticos e de outros tipos entre Cuba e os países africanos somente ocorreu com advento da revolução cubana. Sobre isso, Kabunda (2011) explica que a especificidade desta cooperação pós-revolução está baseada na combinação da cooperação civil e militar que dedica mais recursos (em relação ao PIB) do que os países desenvolvidos, dispõe de mais embaixadas na África e acolhe mais representações africanas do que qualquer outro país do mundo.

Com a América Latina, a política exterior cubana caracteriza-se, conforme Medina (2013) por duas etapas. No momento pós-revolucionário, se destaca a escolha por parcerias para fazer frente a política dura e contrária dos Estados Unidos dedicada à Cuba, além da natural convergência com países emergentes da esquerda latino-americana, das necessidades econômicas e comerciais cubanas e das exigências políticas de alguns parceiros significativos, como a União Europeia que colocava obstáculos a Cuba pela sua alegada falta de democracia.

Num segundo momento, inaugurado com o século XXI, as relações da América Latina foram mais favoráveis, devido ao contexto internacional e às iniciativas interamericanas como a ALBA, UNASUL, CELAC. Período marcado pelo abandono do modelo neoliberal, da busca de alternativas ao desenvolvimento autônomo e o interesse por uma estrutura regional de relações multilaterais regionais. Destaque para a aproximação com a Venezuela de que se beneficia no setor econômico e comercial (MEDINA, 2013).

Fala-se de um novo internacionalismo que marca a atual política exterior cubana. Segundo Romero (2015), o primeiro internacionalismo se inicia logo após a Revolução, quando Cuba apoia grupos e processos revolucionários em diversas partes do mundo e o segundo destaca seu envolvimento amplo com a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), além do papel de liderança que desempenha nos fóruns multilaterais em defesa de transformações globais radicais. Trata-se de uma política externa mais direcionada a transformações econômicas e sociais – de planejamento e estrutura da propriedade, de gestão econômica, do sistema empresarial e da política social – que está presente nos marcos jurídico e regulatório do país como a Política Econômica e Social aprovado no VI Congresso do Partido Comunista Cubano (PCC) realizado em abril de 2011 e aprovado pela Assembleia Nacional do Poder Popular (ROMERO, 2015).

Nos últimos anos, entretanto, Cuba não tem feito parte das concertações globais da CID conhecidas como efetividade da ajuda. A arquitetura global da CID em que a CSS está inserida - Declaração de Paris (2005); Agenda de Accra (2008); Fórum de Busan (2011) - tem se mostrado muito elitista, tecnocrata e atrelada às lógicas da AOD do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD/OCDE), divergindo dos propósitos da CSS presentes no Plano de Ação de Buenos Aires – PABA (1978) e na Conferência de Nairobi (2009) (GÓMEZ, 2016).

Muito se especula sobre o momento presente com a retomada das relações diplomáticas com os Estados Unidos sob comando de Raúl Castro. Patrício (2017), para quem a liderança de Fidel é elemento central dessa era castrista, fala de possíveis transformações para o futuro próximo, em especial quanto à conjugação da viabilidade econômica com um regime político que atenda aos interesses da diáspora cubana na Flórida que quer voltar a Cuba e estabelecer seus negócios na ilha.

A saúde em Cuba e de Cuba para o Sul Global

O acesso aos serviços de saúde é parte dos objetivos de desenvolvimento dos países. Saúde é um tema muito presente nas agendas de desenvolvimento global tanto dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) vigente de 2000 a 2015, quanto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), de 2016 até 2030.

Ao colocar em evidência a questão da igualdade de direitos e equidade na oferta de serviços de saúde, Cuba mostra grande avanço em relação a outros países em desenvolvimento e, mesmo, desenvolvidos. Osa (2011) explicita que o sucesso da saúde pública em Cuba após a Revolução está expresso na mudança da taxa de mortalidade infantil, de 60 por 1000 nascimentos para 4,5 por 1000 nascimentos, em 2010, a mais baixa das Américas¹².

A qualidade da saúde cubana é produto dos princípios e metas do Estado socialista cubano e do objetivo a que se lançou o governo revolucionário: oferecer atendimento sanitário para todos os cidadãos, com especial cuidado a mães e seus filhos, a existência de alto grau de escolaridade da população e um programa nacional de vacinação com uma cobertura de praticamente todas as crianças do país. Adicionalmente, 9 das 15 vacinas administradas à população são produzidas em centros científicos cubanos (OSA, 2011).

A base desse sistema fundamenta-se nos princípios humanitários da saúde pública socialista, a saber: “o Estado, como poder do povo, em serviço do próprio povo, garante que não haja doente sem assistência médica”, explicitado na Constituição da República Cubana – isso aparece tanto nos “Fundamentos Políticos, Sociais e Econômicos do Estado” (artigo 9º) quanto nos “Direitos, Deveres e Garantias Fundamentais” (artigo 50º) (CUBA, 1992).

O Ministério da Saúde Pública de Cuba, órgão de direção do Sistema Nacional de Saúde, está encarregado do desenvolvimento das ciências médicas e da indústria médico-farmacêutica. O sistema de saúde está estruturado em quatro níveis dando-se grande relevância aos cuidados de saúde primária - no nível primário, há ampla cobertura e baixa complexidade, composto por equipes de saúde básica responsáveis por executar o Programa de Médico de Família. As tomadas de decisões e medidas de promoção de saúde são de competência das estruturas sociais criadas no contexto da revolução cubana: os Comitês de Defesa da Revolução. O trabalho de equipe, com abordagem multidisciplinar e integração dos vários níveis é muito evidente tanto no nível da comunidade, como no setor hospitalar (LEE et al., 2005).

No ano de 2002, iniciaram-se os Programas de Revolução em Saúde. As premissas básicas dos programas estão relacionadas à aproximação dos serviços às populações, adequando os serviços às condições de saúde de cada lugar, à formação e aperfeiçoamento contínuo dos recursos humanos e ao melhoramento e introdução de novas tecnologias. Dessa forma, a mortalidade geral em Cuba não é consequência das doenças da pobreza, mas, como nos países altamente desenvolvidos, das doenças do

¹² A taxa de mortalidade infantil é um indicador demográfico usado internacionalmente para mostrar de forma sintética os avanços das políticas públicas de desenvolvimento dos países. Ele reflete a qualidade dos serviços públicos do país, porque está ligada ao primeiro ano de vida, que é o mais crítico para a sobrevivência do ser humanos. (OSA, 2011)

coração, do câncer e dos acidentes cerebrovasculares. A expectativa de vida dos cubanos atinge hoje os 80 anos (LUNA et al, 2009; OSA, 2011).

Houve forte impulso dado pela Revolução cubana à expansão da saúde pública no mundo: o que ficou conhecido como o internacionalismo em saúde. Como direito do povo e dever do Estado, é notória a contribuição que Cuba tem dado ao mundo no tocante ao fortalecimento da assistência à saúde. A colaboração em saúde pública de Cuba com outros países data do início da Revolução. Ramonet (2006), em entrevista a Fidel Castro, destaca:

[...] O que a Revolução fez por nossa população pode ser expresso em números estatísticos que nenhum outro Estado foi capaz de mostrar. [...] Estamos lutando para criar **o melhor capital médico do mundo. E não apenas para nós, mas para todos os povos da América Latina e outros povos do mundo.** [...] Teremos dezenas de milhares de estudantes latino-americanos e caribenhos sob os princípios da ALBA (Alternativa Bolivariana para as Américas). (RAMONET, 2006, p. 602, *tradução e grifo nosso*)

No âmbito do que se denomina diplomacia da saúde, destaca-se a importância da atuação cubana exportando tecnologias inovadoras na área da biotecnologia e de equipamentos em saúde, disponibilizando recursos humanos para sistemas de saúde reconhecidamente carentes de serviço qualificado, conduzindo estudos sobre diagnósticos em vários países e apoiando a elaboração o desenvolvimento de políticas e programas de saúde pública nos países (BUSS & FERREIRA, 2010; GÓMEZ, 2016).

A saúde ocupa o principal setor da cooperação internacional cubana desde 1962 com a inauguração do Instituto de Ciências Básicas “Victória de Girón”, quando Cuba decidiu brindar assistência médica aos países do Terceiro mundo, até o presente. Destaque para o Plano Integral de Saúde objeto de parceria com os países centro-americanos após a passagem do furacão Mitch em 1998. Eis o que se persegue com o envio de médicos cubanos para outros países e, também, da educação em saúde, com a criação de uma escola de formação de médicos, garantida pelo Estado cubano, para estudantes estrangeiros. Essas são duas iniciativas que permite reconhecer o forte envolvimento do Estado socialista cubano com a cooperação Sul-Sul.

Médicos cubanos pelo mundo

O Programa de Internacionalismo Médico Cubano tem se notabilizado no mundo. Recentemente, a iniciativa de envio de médicos cubanos à situação emergencial de outros países foi indicada ao Prêmio Nobel da Paz em carta de nomeação pelo cientista canadense John W. Kirk em janeiro de 2015.

Na carta de indicação¹³, Kirk (2015) explica que, por mais de 5 décadas, Cuba fornece cooperação médica a dezenas de países em todo o mundo, inclusive a países cujos governos não possuem relações diplomáticas com Cuba, inspirados por José Martí que dizia que a pátria era a própria humanidade. Quando a África, em 2014, passou pela emergência de saúde trazida pelo vírus do Ebola, a Organização Mundial de Saúde (OMS) pode contar com assistência médica de urgência. Cuba foi o primeiro país a enviar

¹³ John Kirk é professor de Estudos Latino-americanos da Universidade de Dalhousie em Halifax, Canadá; é co-autor de “Cuban Medical Internationalism: Origins, Evolution and Goals” (New York: Palgrave Macmillan, 2009) e autor de “Healthcare Without Borders: Understanding Cuban Medical Internationalism” (Gainesville: University Press of Florida, 2015). A carta original foi publicada em: <http://resumen-english.org/2015/07/nobel-peace-prize-nomination-for-cuban-medical-internationalism-program/> Acesso em outubro de 2017.

trabalhadores em ação humanitária e voluntária e se notabilizou pelo maior contingente de médicos (KIRK, 2015).

Dentre os logros no atual século XXI dos médicos cubanos pelo mundo estão: o Programa “Barrio Adentro” (2003) na Venezuela; a criação das brigadas médicas pelo mundo intitulada “Henry Reeve” (2005) que beneficiou o Paquistão após um terremoto e os Estados Unidos após o furacão Katrina; a “Operação Milagre” (2004) para cirurgia de catarata realizada na Venezuela e depois nos demais países da ALBA; a criação dos Centro de Bem-Estar Infantil e do projeto “Crescendo com nossas crianças” em parceria com o Equador; da reestruturação do sistema de saúde do Haiti, em cooperação com o Brasil (2010) (KIRK, 2015; GÓMEZ, 2016; OSA, 2011).

Segundo aponta Gómez (2016), nesses mais de 50 anos, são aproximadamente 150 mil médicos colaboradores servindo em 108 países, sendo que, em 2014, eram 50 mil profissionais de saúde (médicos, enfermeiras e técnicos da saúde) em mais de 80 países. Trata-se de um contingente significativo de médicos servindo fora do país, o que tem sido conhecido muitas vezes como “exército batas brancas”¹⁴.

A Escola Latino-Americana de Medicina

Cuba concentra o maior número de médicos por habitante, a proporção é de um médico para cada 148 habitantes ou de 67,2 médicos para 10 mil habitantes, sendo 78.622 médicos no total, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2010 *apud* TORRES e CRUZ, 2011).

Nos anos posteriores à Revolução, pretendeu-se melhorar o sistema nacional de saúde, o que demandaria a formação de grande quantidade de médicos. A ampliação e aperfeiçoamento do sistema de atendimento médico e hospitalar, o desenvolvimento da medicina preventiva, o impulso a medicina rural, o aumento dos estudos quanto à medicina do trabalho, o aumento da cultura sanitária do povo e a ênfase na prevenção do meio ambiente e dos bens naturais são algumas das diretrizes adotadas pela formação médica desse período. Assim, foi criada a Escola Cubana de Medicina (ELAM) reregida por 7 princípios - equidade, generosidade, solidariedade, acessibilidade, universalidade, responsabilidade e justiça (OSA, 2011).

Concebida em 1999, a ELAM é resultado do interesse cubano em fortalecer a capacidade dos países no âmbito das parcerias de cooperação internacional, contribuindo para a crise de recursos humanos em saúde, uma realidade global, e buscar a sustentabilidade e continuidade do trabalho das brigadas médicas pelo mundo. A Escola tem como missão formar médicos generalistas orientados a exercer a atenção primária em saúde e médicos capazes de atuar de acordo com as necessidades da região. Para tanto, foram estabelecidas quatro formações: atenção médica integral, educação, investigação e administração. O plano de estudo é flexível para atender às diferentes realidades sanitárias do mundo (ELAM, 2014; GÓMEZ, 2016).

A ELAM se consagra hoje como uma oportunidade importante para muitos estrangeiros se formarem médicos em uma instituição pública e voltarem a seus países para prestação de serviço nos respectivos sistemas de saúde pública. Desde 1975, várias escolas de medicina foram criadas em vários países que

¹⁴ Expressão utilizada pelos próprios cubanos e formandos na ELAM, conforme pode ser encontrado no sítio da Escola disponível em <http://instituciones.sld.cu/elam/> Acesso em fevereiro de 2017.

puderam contar com professores cubanos - encabeçado por Yemen, estão Guiana, Etiópia, Guiné Bissau, Uganda, Gana, Guiné Equatorial, Eritreia, Gambia e Haiti (TORRES e CRUZ, 2011).

Poder-se-ia falar do largo alcance da Revolução cubana para o Sul global e de sua expressão humanista e, também, do exemplo de relações internacionais solidárias. Conforme comentou Osa (2011), as transformações e experiência acumulada por Cuba desde 1959, no âmbito científico, assistencial, de recursos humanos e materiais não ficaram circunscritas ao país e foram reconhecidas pela comunidade internacional. Nas palavras de Ban-Ki-Moon:

Podemos identificar vários benefícios particulares deste programa. Primeiro, a formação médica segue padrões internacionais de excelência técnica. Segundo, **o programa está orientado para as necessidades de países em desenvolvimento**, concentrando-se nos elementos primários e preventivos da área rural e utilizando mais recursos humanos que tecnologia de alto custo. Terceiro, o programa é sistemático e aponta para a construção de um sistema de saúde público e não somente a provisão de capacitação médica de benefício individual. Quarto, **o ethos distintivo da formação é que prepara os estudantes com espírito de trabalhadores de saúde pública comunitária em vez de empresários da saúde**, isso, por sua vez, ajuda a reduzir o impacto da crônica 'fuga de cérebros' - uma perda, através da migração, de profissionais capacitados. (ANDERSON, 2006, p. 43, grifo e tradução nossa)

Considerações Finais: alguma inovação para a CID vinda de Cuba?

Ao convergir ideais socialistas, nos moldes latino-americanos, com os "sulistas", desde Martí até Fidel Castro, Cuba traz importantes contribuições para o mundo em desenvolvimento ao se caracterizar como uma país com bons indicadores sociais comparativamente. Mediante as lutas por ideais nacionalistas e autonomistas, a união dos povos em desenvolvimento valoriza a própria conquista identitária e a apropriação de seu território. Isso faz a cooperação Sul-Sul ser uma prioridade em matéria de política externa cubana.

No âmbito das agendas globais de desenvolvimento – ODM e ODS, depara-se com alguns desafios. O caso cubano é revelador das iniciativas de cooperação internacional baseadas em princípios humanistas e solidários e, portanto, conectados aos objetivos finalísticos da parceria de CID, buscando contrapor-se aos modelos de cooperação internacional tradicional condicionados a outros objetivos, tanto implícitos quanto explícitos, de disputa de poder no âmbito da política externa.

Sobretudo, no tocante, ao campo da saúde coletiva, Cuba se notabiliza. Enquanto a mercantilização de serviços públicos é uma tendência crescente no centro dos países desenvolvidos, onde se assiste ao enfraquecimento do Estado de Bem-Estar Social face aos preceitos neoliberais do Consenso de Washington, Cuba continua sua resistência. Com base na oferta de uma formação de saúde atenta às distintas realidades humanas e aos ideais humanitários, o país desenvolve paralelamente tecnologias sociais de baixo custo e cria centros de diagnósticos e de produção de fármacos de interesse público.

Os fatos recentes, desde 2011, anunciam mudanças nas diretrizes da política externa do país. Espera-se, para a cooperação internacional de Cuba, a intensificação de parcerias triangulares com presença de outros atores do Sul global, como o Brasil e a China, de bancos de desenvolvimento regional, como o do Caribe e o da África, os blocos regionais como a ALBA e a CELAC, além de organizações internacionais como

o PNUD. Adicionalmente, mantém-se sua posição como beneficiário de arranjos de CID para apoiar seu desenvolvimento interno quanto a recursos humanos e institucionais e sua produção agrícola, da indústria biotecnológica e médica-farmacêutica.

A contribuição de Cuba para a Cooperação Sul-Sul está, além de sua resistência em se juntar às discussões da OCDE sobre a arquitetura da Eficácia da Ajuda, em conectar os valores e princípios vigentes desde a Revolução Cubana aos princípios formadores da CSS desde a Conferência de Buenos Aires. Sendo assim, cabe indagar em que medida o regime socialista consegue inovar nas iniciativas de CID.

Ao pensar a democracia, Boaventura de Sousa Santos (2016) afirma que Cuba oferece hoje uma oportunidade para a renovação de modelos de desenvolvimento dedicados ao bem-estar coletivo; dessa forma, permite pensar a esquerda a partir de um projeto reformador, pois introduz novos grupos sociais até então esquecidos pela teoria crítica moderna e teoria marxista – autóctones, afrodescendentes, mulheres, camponeses.

Ademais, não se deve omitir sua participação nas propostas em prol do desenvolvimento sustentável. Michel Lowy (2007) cita Cuba como protótipo de país na marcha do ecossocialismo. Isso, porque não se trata nem de um planejamento não democrático e autoritário que dava o monopólio das decisões a uma oligarquia restrita de tecnoburocratas, como foi a União Soviética, nem da alienação capitalista, em que o tempo livre é trocado pelo consumismo incitado pela ideologia do “ter” sobre o “ser” e pela publicidade que cria novas necessidades ao ser humano. Segundo aquele autor, apesar de utópico, a consciência ecológica está intrinsecamente relacionada a tomadas de decisões socialistas ou comunistas, em que a auto-organização será resultado de uma transformação revolucionária.

Difícil se faz, entretanto, estabelecer uma relação direta entre o modelo de desenvolvimento socialista, presente o Estado cubano, e a plena realização da cooperação Sul-Sul, sem o amparo da pesquisa comparativa apoiada em dados qualitativos e variáveis quantitativas. No entanto, poder-se-ia analisar o Estado socialista cubano como um caso de cooperação Sul-Sul atípico e com grandes êxitos, ao ser intensivo em políticas sociais, com significativa e longa experiência nas relações Sul-Sul, que valoriza a identidade “Sul global” e que possui na retaguarda referenciais intelectual-científicos úteis para o desenvolvimento de parâmetros analíticos diferentes dos vigentes nas atuais discussões da CID.

NOTA: Enquanto esse artigo era elaborado, o grande líder da Revolução cubana, Fidel Castro, deixou este mundo e, com sua partida, deve ficar nosso reconhecimento, povos latino-americanos e do Sul global que somos, pelo legado que nos deixou; também celebram-se os 50 anos da partida do Che Guevara que tanto se envolveu com a prática da cooperação Sul-Sul. Da singularidade e do papel que ainda ocupa Cuba projeta-se a esperança de renovação das propostas de desenvolvimento e de uma cooperação internacional mais comprometidos com o bem-estar humano.

REFERÊNCIAS

- AYLLÓN, A.P. A América Latina na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. In: Souza, A.M. (org.) **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Brasília, IPEA, 2014.
- ANDERSON, M & SMITH, L. **The Cuban Health Care System**; 2006
- BALLESTRÍN, L. América Latina e o Giro Decolonial. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, n. 11, maio-agosto 2013 p. 89-117. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522013000200004 Acesso em fevereiro de 2017.
- BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. UnB, 2010. 13 ed.
- BUSS, P. e FERREIRA, J.R. **Ensaio crítico sobre a cooperação internacional em saúde**. RECIIS, v. 4, n. 1, março, 2010 p. 93-105. Disponível em: <http://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/viewArticle/350>. Acesso em: 20/12/2016.
- CUBA. Constitución de la Republica de Cuba, aprovada em 1976 contendo as reformas de 1992. La Habana, Cuba, 1992.
- CUBA. Escuela Latinoamericana de Medicina. Disponível em: <http://www.sld.cu/sitios/elam/> Acesso em 20/12/2016.
- GUEVARA, E. **América Latina: despertar de un continente**. La Havana: Inst. Cubano del Libro. 2014. 2 ed.
- GÓMEZ, A.F.R. **Cuba and South-South Cooperation**. In: Reality of Aid Report “Country Case Studies on South-South Cooperation, 2016. p. 88-114
- GONZÁLEZ, D. Solidariedad, compromiso y deber de retribución: médio siglo de interacción de Cuba con África perfilando el espíritu de la cooperación. In: KABUNDA, M. (coord.) **África y la cooperación con el Sur desde el Sur**. Madrid: Ed. Catarata & IUDC/UCM, 2011.
- KABUNDA, M. (coord.) **África y la cooperación con el Sur desde el Sur**. Madrid: Ed. Catarata & IUDC/UCM, 2011.
- KICKBUSCH, I.; SILBERSCHMIDT, G.; BUSS, P. M. Global health diplomacy: the need for new perspectives, strategic approaches and skills in global health. Bull. WHO, v.85, n.3, p.230-2, 2007. Disponível em: <http://www.who.int/bulletin/volumes/85/3/06-039222/en/> Acesso em outubro 2017.
- GUNDER-FRANK, A. El Desarrollo del Subdesarrollo IN: CASAS, Garcia; ANGEL, Maria (ed) **Antología del Pensamiento Politico-Social y Económico de America Latina: La teoría de la Dependencia**. Buenos Aires: Signos, 1970. 27-42 p
- HOBSBAWN, E. **A Era dos Extremos**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.
- LEE, T. D; BREBRICK, L; MURRAY, D; SHALLUE, A; SULLIVAN-VEDDER, L (2005); Family Medicine in Cuba: Cummunity-Oriented Primary Care and Complementary and Alternative Medicine; The Journal of the American Board of Family Practice n.18, p.297-303, 2005.
- LOWY, M. Ecosocialismo e planejamento democrático. **Crítica Marxista**, n. 28, 2009 p. 35-50. Disponível em: http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo164Artigo3.pdf Acesso em 20/12/2016.
- LUNA, E.C; PEREZ, D.C; SALABARRIA, L. **La transformación del policlínico en Cuba de cara al siglo XXI**. Rev Cubana Med Gen Integr., vol.25, n.2, 2009.
- MARTÍ, J. **Nossa América**. Brasília: Ed. UnB, 2011.

- MEDINA, T.O. **Cuba: 50 años de solidaridad con el Sur**. IN: AYLLÓN, B. E OJEDA, T. (coords.) La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina: políticas afirmativas y prácticas transformadoras. Madrid: Ed. Catarata e UCM, 2013
- ONU (ECOSOC) – Trends and Progress in international development cooperation. Report of the Secretary-General. E/2014/77.
- ONU (CEPAL) Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Santiago, 2016
- OSA, J.A de LA. Um olhar para a saúde pública cubana. **Estududos Avançados** vol.25, n.72, 2011. pp. 89-96. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ea/v25n72/en_a08v25n72.pdf
- PATRÍCIO, R.C. A Revolução Cubana, a deriva do regime castrista e os destinos de Cuba pós-Fidel Castro. **Revista Meridiano** 47. Brasília, n. 17, e.17021, 2017.
- PNUD, Investigación sobre ciencia, tecnología y desarrollo humano en Cuba, 2003, p.117-119. <http://hdr.undp.org/en/content/investigación-sobre-ciencia-tecnolog%C3%ADa-y-desarrollo-humano-en-cuba-2003> Acesso setembro de 2017.
- RAMONET, I. **Cien Horas con Fidel**. La Habana: Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado, 2006. 2 ed.
- RETAMAR, R.F. **Pensamiento Anticolonial de Nuestra América**. Colección Antologías del Pensamiento Social Latinoamericano y Caribeño. CLACSO, 2016.
- ROMERO, A. Cuba, su política exterior y la nueva arquitetura de gobernanza regional en América Latina y el Caribe. *Pensamento Próprio* n. 42, 2015. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2015/12/010-romero.pdf> Acesso em 20/12/2016.
- SANTOS, B.S. **A Dificil Democracia: reinventar as esquerdas**. São Paulo: Boitempo, 2016.
- SEGIB. 2016 **Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamerica**. Madrid, Julio, 2016.
- TORRES, N.M. e CRUZ, E.M. **Experiencia cubana en Cooperación Sur-Sur**. *Rev. Cubana Salud Publica*. Vol. 37, n. 4. La Habana: oct/dic. 2011. Disponível em: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662011000400004 Acesso em setembro de 2014.
- WINOCUR, M. **História Social de la Revolución Cubana (1952-1959): las claeses olvidadas en el análisis histórico**. México: UNAM e Hispanicas. 2 ed. 1989.

*Recebido em 15 de fevereiro de 2017.
Aprovado em 17 de outubro de 2017.*

RESUMO

Desde a Revolução de Cuba em 1959 o país tem vivido um regime de governo e um Estado baseado em princípios socialistas. Isso tem caracterizado a atuação do Estado tanto no plano interno, por meio da promoção de bens públicos, quanto no plano externo, por meio de parcerias de cooperação internacional com destaque para a grande participação no apoio a países e povos do Sul global em temas de interesse público que contribuem para o bem-estar social. O presente artigo analisa em que medida podemos dizer que a cooperação Sul-Sul se realiza num regime socialista de Estado, em especial a cooperação Sul-Sul em saúde: o “exército de batas brancas” cubano pelo mundo e a Escola Latino-americana de Medicina (ELAM).

Palavras-chave: Cuba; Cooperação Sul-Sul; socialismo; saúde; CID;

ABSTRACT

Since the Cuban Revolution of 1959, Cuba has been ruled by a political system based on socialist principles. That has characterized the way the State develop its public policies inside and outside its' frontiers providing public goods for Cubans and also designing a Cuban foreign policy focused in partnerships with countries and peoples from the Global South and in areas of public interest that amounts to collective welfare. This paper discuss how a socialist regime can realize South-South Cooperation, especially the one dedicated to public health services: the so-called Cuban “White Army” around the world and also the Latin American Medical School (ELAM).

Key-words: Cuba; South-South Cooperation; Socialism; Health; IDC.

LA GASTRONOMÍA: HERRAMIENTA DE LA DIPLOMACIA CULTURAL EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Gastronomy: the tool of cultural diplomacy in International Relations

Yetzy Urimar Villarroel¹

“Lo blando es más fuerte que lo duro; el agua es más fuerte que la roca, el amor es más fuerte que la violencia” Hermann Hesse

“El sibaritismo gastronómico, unido a la inteligencia contribuye a hacer a los hombres amables”.
“Las reconciliaciones sólo se completan en la mesa” Alexandre Grimod de la Reyniere

Introducción

La alimentación de una sociedad es más que satisfacer una necesidad biológica, implica la conjugación de hechos socio-culturales, económicos, ecológicos, filosóficos, políticos, religiosos, internacionales, entre otros. Los Estados realizan transacciones que involucran el intercambio de alimentos, costumbres y técnicas de producción, consumo y utilización de los mismos. Esto se ha intensificado con el fenómeno de la globalización, la proliferación de los medios de comunicación social, la permeabilización de las fronteras de los Estados y de las barreras interculturales; con lo cual se han modificado los hábitos alimentarios, los sistemas de producción de alimentos, el comercio y la cultura culinaria generando impactos importantes en la Seguridad Alimentaria mundial. En este sentido se pretende establecer el vínculo entre la Diplomacia cultural, Gastronomía y Relaciones Internacionales, determinando cómo la Gastronomía puede fungir de catalizador del intercambio cultural y del acercamiento de las naciones, analizando la Gastronomía como herramienta para promover avances en Seguridad Alimentaria, reflexionar sobre la diplomacia cultural como una alternativa de entendimiento pacífico ante un sistema internacional globalizado.

En ese sentido esta investigación viene a ser un intento de aproximación a nuevas formas de entender las relaciones internacionales, desde perspectivas distintas a las tradicionalmente imperantes que no ha contribuido lo suficiente al buen entendimiento y a la convivencia internacional. Especialmente, en tiempos en que la realidad internacional es más compleja y las situaciones cotidianas de la vida nacional

¹ Profesora Asociada, adscrita al Dpto. de Ciencias Sociales de la Universidad Simón Bolívar-Venezuela . Email: yvillarroel@usb.ve

repercuten tan fuertemente en el sistema internacional, de tal forma que las políticas públicas de los Estados relacionadas con la erradicación del hambre, la pobreza y la inseguridad alimentaria forman parte de la agenda internacional más urgente. Se aborda desde el reflectivismo, específicamente, haciendo uso del constructivismo, el cual plantea una ruptura con el positivismo desde el punto de vista epistemológico, se vincula una acción de la vida cotidiana, como lo es el acto de alimentarse y de preparar los alimentos, con las relaciones internacionales, esto con la certeza de que el asunto internacional debe abordarse desde nuevas formas de conocer y de aproximarse al otro.

En buena parte, la investigación se apoya sobre las ideas de Alexander Wendt (1999) quien desde el constructivismo sostiene que las estructuras sociales e internacionales son construcciones, por lo que están determinadas principalmente por ideas compartidas más que por fuerzas materiales. De igual manera, el conocimiento también lo es, y todas las estructuras se reconstituyen entre sí. Igualmente, hace énfasis en que las identidades contienen una autoconcepción que deben ser legitimadas por los otros, por lo que se constituyen mediante estructuras internas y externas. El constructivismo señala el influjo que tienen las percepciones sensoriales, ideas y construcciones sociales y culturales en la conducta política, en la formulación de la política exterior y en consecuencia sobre la política internacional (Villarroel, 2016).

La perspectiva que se asume contiene una crítica al realismo político y a la idea del choque de civilizaciones, e intenta hacer un llamado de atención a la tarea urgente que impone el siglo XXI a todas las generaciones, la de tomar acciones concretas desde la cordura para solucionar el problema del hambre, la pobreza, el medio ambiente, los refugiados y cumplir los Objetivos del Milenio, lo cual requiere sabiduría ética en el sentido de Adela Cortina, y esto pasa por el reconocimiento mutuo, la construcción de confianza, por la capacidad de compasión hacia el otro para erradicar, o al menos minimizar, el sufrimiento humano.

Se centra la atención en el ser humano como parte del estado y de un sistema internacional y pone el acento en la responsabilidad de todos los ciudadanos y gobernantes del mundo por crear razones para la esperanza, para la vida, para la paz, de manera que dejemos un mundo mejor que el que encontramos al nacer y no al revés. Que las diferencias culturales no sean la excusa para destruir al otro y por el contrario sea la cultura la fuente para el encuentro, la concordia, el respeto y el reconocimiento mutuo.

Por lo tanto, si se pensarán las relaciones en el mundo desde la interculturalidad (entre culturas) y no desde lo internacional (entre naciones) se podría llegar a entender la alteridad desde el reconocimiento de la diferencia. Entendiendo, en consonancia con Enrique Dussel (1994), que ninguna cultura es mejor que la otra y que ninguna ha desarrollado plenamente todos los aspectos que le atañen, por lo tanto una cultura que puede ser muy primitiva tecnológicamente, puede haber desarrollado mejor aspectos como la relación ser humano-naturaleza o la relación humano-humano, que puede ser complementaria para otra cultura que teniendo un gran avance tecnológico no ha desarrollado la capacidad de relacionarse en armonía con otros seres humanos ni con la naturaleza (Villarroel, 2016).

Partiendo de estas premisas centrales no podría haber jerarquización entre culturas, porque se relacionarían en condiciones de igualdad, a pesar de las diferencias. Así una relación entre culturas no debería remitirnos a ningún choque de civilizaciones, sino a un intercambio fluido en el que la alteridad no

represente amenaza ni sea asimilable de forma unidireccional, ni con violencia, sino que sea asimilable de forma bidireccional, es decir, tanto el ellos como el nosotros influenciándose mutuamente sin violencia, asimilándose, reconstruyéndose y enriqueciéndose mutuamente, sin dejar de ser un ellos y un nosotros.

Esto implicaría una ontología del ser humano desde la dignidad, empleando formas de comunicación más allá de la lengua, con otros elementos significantes, por ejemplo Enrique Dussel propone el arte, al cual no es necesario comprender sino sentir. Esta idea la plantea Dussel como alternativa a la comprensión mediante el uso del idioma, porque la lengua es expresión del mundo y el que conoce la lengua no necesariamente conoce al otro, porque traducir un significado a otro idioma perfectamente es imposible. Otro ejemplo podría ser la gastronomía, el acto de acercar el otro a la mesa, a la intimidad del yo, disfrutar de sabores que tienen sentido para el otro, lo cual dice mucho de la cultura de una población. Esto podría resumirse en comprender la alteridad desde la estética y la ética (Villarroel, 2016).

Todas las culturas tienen valores que conforman su *ethos*, por ejemplo toda cultura tiene una idea de lo que es el respeto, bien sea a sus dioses, a sus leyes, a sus ancianos, si las relaciones se plantean desde puntos en común, valores en común, la comunicación sería más fluida, porque se estaría comunicando desde el concepto, desde la idea y no desde el signo o la palabra. En ese tipo de relación la epistemología estaría constituida por la idea: pienso y existo (me hago consciente de mí) pero también me hago consciente del otro sin el cual mi existencia no tendría sentido.

Alimento como forma de intercambio cultural y de acercamiento al otro

El descubrimiento del fuego, la domesticación de animales, la creación de la agricultura, permitieron al hombre pasar del nomadismo al sedentarismo, y transformar el sencillo acto de subsistir comiendo raíces y carnes crudas, a disfrutar del alimento como un acto social. De allí que “el tratamiento culinario de los alimentos mediante el fuego, seguido de la invención del guisado de los mismos, constituye quizás una de las actividades humanas que, (...) más repercusiones ha tenido (...) en la evolución y progreso de la especie” (Gómez Tabanera, 1984:78).

En el acto de alimentarse se encuentra todo un proceso que abarca desde la obtención del alimento crudo tomado del entorno o de la naturaleza, para ser intervenido conforme a la cultura de los pueblos utilizando utensilios, técnicas de cocción, selección y combinación de alimentos para transformarlos en un plato comestible capaz de satisfacer los gustos más variados, la nutrición y la ritualización de la cotidianidad. Esto ha dado origen a las diversas formas de gastronomía. Entendiendo como tal al conjunto de conocimientos y actividades relacionados con la comida, en la cual intervienen una agrupación de técnicas y normas para ejecutar actividades de elaboración, preparación, conservación, presentación y servicio de todo tipo de producción culinaria; pero también se entiende por gastronomía al área de conocimiento que estudia todo lo relacionado con el alimento y las culturas.

La gastronomía refleja la cultura de una nación, representa un elemento identitario, porque expresa los sabores, los colores, olores y manera de alimentarse una población. Precisamente, por ser un elemento determinante de la cultura, tiene un carácter cambiante, no es estática, se enriquece en el tiempo, aunque

también puede perderse en la memoria de los pueblos debido a los cambios producidos en los hábitos alimenticios, las modas y las hibridaciones culturales. Cuando una nación comparte su alimento, su gastronomía, está compartiendo su cultura, está ofreciendo lo que considera mejor de sí, para no sólo halagar al otro, sino hacerlo participe de lo que considera valioso.

Díaz y Gómez (2005) parafraseando los estudios de Lévi-Strauss sobre el acto socio-cultural de alimentarse dicen que:

“La cocina de una sociedad es un lenguaje, es una forma de actividad humana universal, y no hay ninguna sociedad sin lenguaje y sin formas de cocinar alimentos. Así, al igual que en el lenguaje, en la cocina se traduce inconscientemente la estructura de esa sociedad. Esta estructura se muestra a través de reglas culinarias y de los modelos de cocina” (Díaz y Gómez, 2005:29).

La gastronomía actúa como memoria histórica gustativa de la cultura nacional de un país, de manera que mantiene vivo el recuerdo de las combinaciones alimentarias tradicionales en el paladar de las poblaciones. Cada receta, cada combinación guarda en sí una historia, una anécdota, un recuerdo que dice mucho de la vida, costumbres, filosofía e historia de quienes las elaboraron, pero también del país, de sus modos de vida y de producción. Jean Anthelme Brillat Savarin (1825, aforismo IV, p.2) en *Fisiología del gusto* expresaba “Dime lo que comes y te diré quién eres” como una forma de reconocer el impacto cultural de la gastronomía en el individuo y la sociedad.

La selección de los alimentos, la forma de cocinarlos y las maneras de mesa de una sociedad están determinadas por muchos factores, en ocasiones por los recursos técnicos y económicos de los que dispone, en otras por los beneficios o no que genera en la salud, por las estacionalidad del alimento, por las creencias religiosas, por el valor simbólico, o porque su sabor es agradable y placentero al paladar.

La alimentación de una sociedad es más que el hecho de satisfacer una necesidad biológica básica para preservar la vida, pues implica también la conjunción de una serie de hechos socio-culturales, económicos, ecológicos, filosóficos, políticos, religiosos e internacionales. Esto ha hecho que diversas disciplinas hayan convertido la alimentación en objeto de estudio y que sea de gran relevancia para el mundo todo lo relativo a la producción, distribución y consumo de los alimentos.

Desde el punto de vista de la disciplina de las Relaciones Internacionales, siempre se han privilegiado los aspectos relacionados con la política y la economía, sin embargo, los aspectos culturales adquieren, en la actualidad, mayor relevancia en la agenda internacional que en el pasado. No obstante, es importante señalar que tampoco es un hecho novedoso, pues por ejemplo la ruta de las especies permitió que españoles y portugueses llegaran a tener contacto con el continente americano y esto, a su vez, cambiara la historia de las relaciones internacionales. También es importante recordar que en la formulación de la política exterior de los Estados son relevantes tanto los recursos tangibles como los intangibles entre los cuales se encuentran los aspectos culturales de un país.

Además, es un hecho comprobado la relación de la diplomacia con la gastronomía, pues entre representantes diplomáticos es frecuente la asistencia a banquetes durante los cuales se atienden negocios importantes o se adelantan negociaciones. De allí que José Luis Messía afirme que “Para el diplomático, para

el embajador sobre todo, la mesa del comedor es tan importante como la del despacho” (Messía, 1996: 1703). Así, la gastronomía contribuye a enriquecer la práctica diplomática y representa dentro de este ámbito un acto de cortesía, de acercamiento y de reconocimiento del otro.

El ex embajador español José Luis Messía sostiene que históricamente “el jefe de la cocina ha sido el gran colaborador del Jefe de Misión” (p.1703), cuya relación ventajosa alcanza su esplendor durante el siglo XVIII con las costumbres y protocolos señoriales, así como con el nacimiento de la diplomacia profesional desprendida del Congreso de Viena.

“Talleyrand y Metternich, los dos gigantes diplomáticos del Congreso de Viena en 1815 tuvieron muchos años a su servicio a Carême, el mejor cocinero de todos los tiempos, y a Sacher, cuyo nombre tanto dice aun a los mejores paladares de la capital austriaca y de toda Europa” (Messía, 1996:1699).

Un hecho interesante en la actualidad, lo representa la incorporación del *Apthapi* o bufet andino dentro del protocolo diplomático y oficial de Bolivia, formando parte de la denominada Diplomacia de los Pueblos, también se utiliza en diversos eventos públicos y privados e incluso en restaurantes. El Athapi es un práctica indígena aymara, en la que participan todos los miembros de la comunidad, incluyendo extranjeros si se encuentran allí en el momento de su realización, se practica de una manera abierta y democrática, sin prejuicios de raza, género o enfermedad, sin jerarquías y respondiendo a la lógica del buen comer, es decir, comer con alegría (MRE de Bolivia, 2009). El apthapi tiene entre otras finalidades, la de compartir, unir a la familia, a la vez que permite a las comunidades reconciliarse con aquellas que se encuentran distanciadas o enemistadas por discusiones y problemas.

En contraste con el hombre occidental cuyo pensamiento es antropocéntrico, el hombre aymara es esencialmente cosmocéntrico, y esto le permite entender al alimento “como un sujeto que tiene vida” (MRE de Bolivia: 2009, 36).

Diplomacia cultural, gastronomía y Relaciones Internacionales

El sistema internacional actual se caracteriza por el multilateralismo complejo, en medio de un contexto intercultural, globalizado, interdependiente e impregnado por la magnificación del poder simbólico. Por primera vez en la historia de las Relaciones Internacionales, los aspectos culturales son asumidos en la agenda internacional como un asunto prioritario que dándosele el tratamiento adecuado puede contribuir al entendimiento, evitando conflictos y generando espacio para la cooperación y el desarrollo (Montiel, 2010).

En la actualidad, aunque los Estados siguen siendo los actores fundamentales no son los únicos protagonistas, existen otros actores que van desde las empresas hasta los individuos que pueden influir decididamente en la escena internacional, de tal modo que las relaciones mundiales están impregnadas de mecanismos que van mucho más allá del uso del poder como ha sido tradicionalmente. “La cultura de un pueblo en sus diversas expresiones (...) juegan un rol preponderante en ello” (Ibíd., p. 14) especialmente, cuando las diversas guerras por las que ha transitado la humanidad demuestra que el uso de la fuerza producen mayores costos en términos de sufrimiento humano que beneficios, de manera que surgen

estudios que buscan demostrar que se pueden lograr objetivos nacionales, sin necesidad de usar la fuerza y ese es el propósito fundamental de la diplomacia.

La diplomacia no es más que un estilo o estrategia de acercamiento al otro por medios pacíficos y siempre es ejecutada entre Estados, de gobierno a gobierno. Sin embargo, dentro de la diplomacia tradicional se ha configurado una forma de diplomacia que es dirigida por los Estados hacia la opinión pública de otros Estados, como por ejemplo líderes, periodistas, empresarios artistas, intelectuales, deportistas, entre otros; con la intención de captar su atención y atraerlos para que se identifiquen con sus valores, idearios y modos de vida, de manera que ese público apoye sus acciones e intereses.

El término diplomacia pública fue acuñado en 1965 por Edmund Gullion (Decano de la Escuela de Diplomacia Fletcher en la Universidad Tufts) y fue adoptado por el gobierno estadounidense porque era mucho más atractivo que los términos propaganda y guerra psicológica, para buscar el prestigio, credibilidad y generar una buena imagen internacional. Sin embargo,

no se abrió paso en la escena internacional hasta los años inmediatamente posteriores a la Guerra Fría, cuando los retos de las noticias televisivas en tiempo real, el emergente internet y el obvio papel de las ideas en los cambios políticos que arrasaban Europa del Este convencieron a los actores occidentales claves de que la imagen e información tenían una nueva relevancia en la relaciones internacionales (Cull, 2008:64).

La diplomacia pública está compuesta por una serie de acciones, como lo son: escuchar, defensoría, diplomacia cultural, intercambio, radiodifusión internacional y guerra psicológica (Cull, 2008). La diplomacia cultural, siendo parte de la diplomacia pública, se centra en mostrar al otro las ideas, valores, creencias, estilos de vida, modos artísticos, gastronomía, patrimonios naturales y culturales, de manera que se pueda fomentar la comprensión mutua estableciendo bases de confianza, en muchos casos con una visión economicista para atraer inversiones, crear una marca país e incentivar el turismo. No obstante, Joseph Nye, desde 1990, identifica la diplomacia cultural de los EEUU con un tipo de poder, al que él denominó blando (soft power), describiéndolo como:

Una forma indirecta de ejercer el poder, en donde un país puede obtener los resultados que desea en política mundial porque otros países quieran seguirlo. Este tiende a asociarse con resortes intangibles como la cultura, una ideología y unas instituciones atractivas. El poder blando además procede de los valores de la cultura, la política internacional y la forma de actuar en el contexto internacional y es más que persuasión o la capacidad de transformar a los demás mediante argumentos, es la capacidad de atraer y actuar (Nye, 2003:30-31).

La diplomacia cultural no es novedosa, se tiene conocimiento de que en la China antigua, mucho antes de que Sun Tzu escribiera su famoso libro de estrategias militar titulado el *Arte de la Guerra*, fue utilizado este recurso por Confucio (Kung-Fu-Tse) quien expresaba su filosofía en los siguientes términos:

“Quien pretenda someter a los hombres por la fuerza de las armas no alcanzará la sumisión de sus corazones; por esto, la violencia nunca es suficiente para dominarlos. Quien conquiste a los hombres por la virtud, consigue que todos se sometan a él sin reservas y con el corazón alegre” (Confucio, *Cuarto Libro*).

En la práctica internacional ha sido utilizado por las grandes potencias como una herramienta que permite imponer un tipo de modelo cultural, un modo de vida occidental, lo cual no quiere decir que se haya dejado de lado la política realista, sino que paralelamente a la utilización de recursos económicos, políticos y militares, utilizan elementos culturales. De allí la cantidad de convenios de intercambio entre Universidades de distintos Estados, la presencia de Agregados Culturales, Centros de idiomas como la Alianza Francesa, Instituto Humboldt, British Council, Instituto Cervantes, Instituto Confucio, entre otros, con el objeto de enseñar los idiomas nacionales y especificidades culturales. Luego, del 11 de septiembre de 2001 esa tendencia a la utilización de la diplomacia cultural se ha visto marginada, aunque no descartada del todo, ante la nueva amenaza global que representa el terrorismo y la certeza de algunos líderes de que se requiere más que nunca el uso de la fuerza para combatirlo.

Visto esto, desde una perspectiva teórica distinta del realismo político, muchos países que no cuentan con recursos económicos ni militares cuantiosos, que desean relaciones cordiales con los demás, no expresadas en términos de poder, encuentran en el uso de las relaciones culturales, una forma de reflejar el interés genuino de entendimiento con el otro, escuchando, conociéndolo, respetando y reconociendo las diferencias culturales. Especialmente, porque la diplomacia cultural no necesariamente es ejercida desde los gobiernos, sino que puede ser practicada por particulares. Y porque, en la actualidad, existen otros problemas de gran importancia que requieren de nuevos tratamientos como lo son el cambio climático, las migraciones, la seguridad alimentaria, la pobreza, el hambre, entre otros.

Hay actores, como las Organizaciones Internacionales, que han hecho énfasis en aspectos culturales para resolver problemas de la agenda Internacional, entre ellos podemos nombrar a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO por sus siglas en inglés) y la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco por sus siglas en inglés) que mediante Foros Internacionales han hecho llamados importantes para aglutinar esfuerzos (público y privado) en torno al respeto a las diferencias culturales, al patrimonio cultural, al patrimonio histórico, a la búsqueda de soluciones del problema del hambre, el resguardo de biodiversidad, conservación de la naturaleza, uso adecuado de los recursos naturales y mucho más. Por ejemplo, los Estados miembros de la Unesco adoptaron en 2001 la *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural*, cuyo art. 1 declara “la diversidad cultural, patrimonio de la humanidad”, luego mediante la *Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial* de 2003 se acuerda “proteger y preservar el patrimonio inmaterial”, y en la *Cumbre sobre Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales* de 2005 acuerdan proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales.

Este tipo de iniciativas permite establecer lazos entre culturas distintas, procurando el desarrollo compartido, el diálogo entre los pueblos y nuevas formas de cooperación internacional para solucionar problemas comunes a todos los pueblos, permite reconocer puntos de encuentro y concordancia entre las culturas para facilitar la comunicación y el entendimiento.

Seguridad Alimentaria y gastronomía

La Seguridad Alimentaria (SA) es un asunto que desde los años 1970 empieza a captar con mayor intensidad la atención y el interés mundial, debido a la crisis mundial de alimentos sufrida entre 1972 y 1974. De allí que se produjera la *I Conferencia Mundial sobre Alimentación* (1974) donde se trató por primera vez el problema alimentario.

La Seguridad Alimentaria es un concepto multidimensional, pues muchos factores inciden en él: la producción agrícola, el comercio, los ingresos, la calidad del agua, los servicios de saneamiento, la gobernabilidad, la estabilidad política, entre otros. Durante la *Cumbre Mundial sobre la Alimentación* de 1996 (Roma) se crea el concepto de Seguridad Alimentaria que hoy se maneja,

“cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana” (Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996).

Así como las estrategias para alcanzarla, y lograr minimizar en lo posible las condiciones de pobreza, desnutrición y subnutrición que aquejan a un gran contingente de población mundial.

El comportamiento del mercado de alimentos mantuvo, en décadas anteriores, un desempeño “cíclico: demasiada producción seguida por períodos de escasez, con baja tendencia a la estabilidad” (Cartay, 1992: 7). El carácter cíclico de este mercado obedece a que la producción agroalimentaria, dada su naturaleza, es susceptible a los cambios de estaciones, variaciones climáticas y catástrofes naturales, los países que se destacan como productores y exportadores netos de alimentos generalmente son países desarrollados con crecimiento sostenido, mientras que los países que destacan como consumidores e importadores netos son países subdesarrollados, con bajos niveles de crecimiento y elevados contingentes poblacionales.

El mercado de alimentos está muy vinculado al desempeño del mercado petrolero, en tanto es la principal fuente energética y todo cambio ocurrido en el precio del petróleo impacta el precio de los combustibles y los fertilizantes necesarios para la producción alimentaria mundial, por ello mientras el mercado petrolero se mantuvo desde la década de 1980 en precios *standards* que no superaban los 23 dólares el barril, fueron exiguos los impactos sobre los precios de los alimentos. Sin embargo, es a partir del siglo XXI, específicamente en 2003, cuando se evidencia una crisis agroalimentaria de impactos mundiales con una fuerte inflación de los precios de los principales productos agroalimentarios, fuentes de nutrientes ricos en energía y aceites, como maíz, trigo, arroz, caña de azúcar, soya, fundamentales para la dieta diaria. Esto obedece a la conjunción de los cambios producidos en el sistema internacional y la coincidencia de causas que afectan tanto la oferta como la demanda de los alimentos, es decir, obedece a la conjunción de factores coyunturales y estructurales; pero uno de sus detonantes fundamentales es el aumento del precio del petróleo a niveles que superan las cifras históricas.

En América Latina y el Caribe la producción agroalimentaria tiene gran importancia, pues una buena parte de la población rural tiene su principal fuente de ingresos en esta producción, bien sea porque se dedican a la pequeña o mediana empresa, por lo que se constituyen en la principal fuente de empleo y generador de beneficios económicos de las zonas más deprimidas y marginada, o sea porque muchas

familias recurren a la agricultura de subsistencia. Generalmente, la mayor producción de alimentos de estas zonas se emplea para el autoconsumo. La producción tradicional de alimentos en América Latina se caracteriza por el uso de recursos locales, predominio del trabajo femenino, el autosostenimiento, insuficiente inversión, uso de tecnología simple e ineficiente, uso intensivo de energía, generalmente proveniente de la madera o leña, escasa competitividad por la exigua calidad y la escasa productividad. Mientras que presentan problemas como la pertenencia al sector informal, no cuentan con apoyo institucional y de investigación, se desenvuelven en un contexto fuertemente competitivo, los productos se venden a precios desfavorables (FAO, 2004).

Comprender que el hambre, la malnutrición y la pobreza se pueden reducir, controlar y erradicar mediante mecanismos de Seguridad Alimentaria permite entender que todos los programas de reducción de la pobreza pueden contribuir a la consecución de la Seguridad Alimentaria. La *Cumbre Mundial de la Alimentación* de 1996 se propuso reducir el número de personas que sufren hambre a la mitad para 2015 y el objetivo 1 de los Objetivos del Milenio insta a reducir, también, a la mitad el porcentaje de personas que sufren hambre entre 1990 a 2015.

Para llevar a cabo esta gran tarea, la FAO y los países miembros han programado acciones conjuntas tendientes a fortalecer esquemas de seguridad alimentaria, América Latina es una de las regiones que más se ha comprometido a lograr estos objetivos, tanto es así que en 2005 por iniciativa de los entonces presidentes Luis Ignacio Lula Da Silva (Brasil) y Óscar Berger (Guatemala) se asume la creación de la *Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre 2025* (IALCSH), en el cual los países y organizaciones de la región con el apoyo de la FAO para erradicar el hambre en la región de forma permanente en el 2025 y asegurar el Derecho a la alimentación adecuada a toda la población, proponiéndose reducir la desnutrición crónica infantil en 2,5% en los países de América Latina y el Caribe (FAO, 2014).

Con apoyo de la *Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre 2025*, y entendiendo que todos tenemos algo que aportar a la lucha contra el hambre, se inicia la campaña *Chef contra el Hambre*, una red integrada por más de 200 profesionales de todo el mundo, para fomentar la participación de cocineros en la lucha contra el hambre y la desnutrición, cuyo trabajo consistió en rescatar el saber tradicional de la región y de sus profesionales de cocina utilizando ingredientes de la dieta latinoamericana, como la papa, el maíz, productos del mar para promover una alimentación sabrosa, equilibrada y accesible para todos (*Recetario del Mar*, 2011). En ella participaron prestigios chef internacionales, cocineros, gastrónomos y críticos gastronómicos para promover en las poblaciones de la región, especialmente en los más vulnerables, una nutrición sana respetando la cultura culinaria de los mismos.

Francisco Klimcha, chef chileno, señala que *Chef contra el Hambre* busca “concienciar a los chef y al público de que es posible tener una alimentación sana utilizando los recursos propios, los productos de temporada y con un enfoque más orgánico que respete la naturaleza y la biodiversidad del planeta” (EFE, 2008).

De esta campaña surgieron 4 recetarios internacionales y uno nacional, que aparecen en la página web de la FAO, en estos recetarios los chef elaboran recetas sencillas, económicas, con ingredientes de la

región y de fácil acceso, respetando las culturas culinarias y en variadas combinaciones sin descuidar el sabor, mostrando la versatilidad de los ingredientes y con el fin de mejorar los hábitos alimentarios. El primer recetario internacional se dedicó a la papa, producto de origen andino, en 2008 con motivo del Año Internacional de la Papa, en él se recogen 65 recetas que van desde entradas, platos fuertes y postres.

El segundo recetario se dedicó a las legumbres en 2009, por su capacidad nutritiva, por su fácil cultivo y almacenamiento y porque gracias al cultivo de las legumbres a las primeras civilizaciones les fue posible desarrollar la agricultura. El tercer recetario, en 2010, se dedicó al maíz, ingrediente emblemático de la cultura latinoamericana, se incluyen 51 recetas, entre las cuales se cuenta con las recetas para entradas la mandoca presentada por la venezolana Ivette Franchi y entre los platos fuertes las chupetas de pollo de Carlos Soto también venezolano.

El cuarto recetario Internacional, realizado en 2014 fue dedicado a la quinua o “grano madre” en lengua quechua, alimento de origen andino sagrado de los Incas y de uso medicinal, coincidiendo con que el 2013 fue el Año Internacional de la Quinua, en este recetario las comunidades indígenas e institutos de investigación cedieron sus recetas tradicionales, junto con recetas de vanguardia elaboradas por los chef seleccionados. La quinua destaca como un alimento de alto valor nutritivo, que se adapta a todo tipo de suelo, soporta temperaturas extremas, resistente a la sequías y a las plagas por lo que su cultivo es muy importante para la seguridad alimentaria de las poblaciones vulnerables.

Adicionalmente, se publicaron un recetario nacional sobre productos del mar, dedicado a la cocina chilena en 2011 basada en algas, mariscos y pescados; los otros 3 recetarios publicados recogen saberes culinarios de las comunidades: *Gastronomía altoandina* en 2010, *Recetario de Platillos tradicionales altiplano marquense* en 2010, *Recetario de preparaciones elaboradas con alimentos locales de las microcuencas Agua Fría/Jutiapa y Canahu/Jalapa* en 2008.

En la esfera nacional se puede citar como una caso interesante de diplomacia gastronómica, la iniciativa *Venezuela Gastronómica*, una asociación civil sin fines de lucro de carácter educativo- cultural, que nace en 2009 de la mano de un grupo de cocineros venezolanos reunidos para promover la gastronomía de Venezuela en el mundo, contribuyendo con el desarrollo, promoción y difusión de la identidad culinaria venezolana. Centran su labor en organizar ferias, cocinas abiertas, conversatorios, ponencias, conferencias, promoviendo las expresiones culinarias locales, exponiendo la importancia de temas como la buena alimentación, el rescate de platos tradicionales olvidados, el cuidado de la naturaleza (Blog Venezuela Gastronómica). De igual manera, en 2014 se publica en Europa, específicamente en Francia, el primer recetario de cocina venezolana *La cuisine vénézuélienne* del Chef Juan Martínez Marcano.

Recientemente, un grupo de venezolanos en el exterior han logrado convertir el segundo sábado del mes de septiembre en el Día Mundial de la Arepa, dando a conocer la versatilidad de la arepa, que en lengua de la etnia Caribe cumanagoto significa maíz. Esta celebración, que conecta a los venezolanos a través de las redes sociales es promovida por la Organización Venezolanos en el Mundo (Venmundo), mostrando la versatilidad de la arepa y como símbolo de identidad y unión de los venezolanos, se realiza en diversas ciudades del mundo, donde se contabilizan alrededor de 325 areperías, de acuerdo con el portal web

locosporlasarepas.com. De tal manera, la sencilla y tradicional arepa se ha convertido en una embajadora culinaria y desde ya, hablar de la arepa es hablar de Venezuela.

Con el apoyo gubernamental, la sociedad latinoamericana en general, empresas, varios organismos regionales y la FAO, América Latina alcanzó en 2014 cumplir la primera meta de los Objetivos del Milenio de reducir a la mitad la prevalencia del hambre. Con lo cual se demuestra que no sólo es posible pensar un mundo sin hambre, sino que se puede lograr entendimientos entre sociedades diversas y con culturas diversas pero con problemas comunes. Para 2015, el número de personas hambrientas en el mundo se redujo a 795 millones (216 millones menos que en 1990-92), lo que supone casi una persona de cada nueve. Esta sigue siendo una cifra muy alta, pero no desmerita los logros alcanzados.

Raúl Benítez (FAO, 2015, v), Representante Regional para América y el Caribe de la FAO, expresa al respecto:

Más de 30 millones de personas han superado el hambre en América Latina y el Caribe en los últimos veinte años, generando en el proceso un valioso repertorio de políticas públicas que pueden servir como base para otros contextos y regiones. Pero lo que es tal vez más importante aún es el enfoque que subyace estos logros, una forma de combatir el hambre, la pobreza y la malnutrición que reúne las energías de toda la sociedad con el respaldo decidido de los gobiernos. Esta fórmula sigue adquiriendo nuevos socios y fuerzas, lo que sumado a los avances ya logrados por la región demuestra que la erradicación del hambre es una meta que podemos alcanzar incluso durante la presente generación.

De allí la importancia de buscar y establecer otros mecanismos para relacionarse interculturalmente entre Estados y generar espacio de diálogos interculturales que conlleven al entendimiento y la cooperación.

Consideraciones finales

Las Relaciones Internacionales como disciplina y como práctica requiere de otros tratamientos epistemológicos, éticos y estéticos que permitan construir relaciones de convivencia internacional más respetuosas y abiertas hacia las diferencias. En este sentido, es posible el entendimiento desde perspectivas diferentes a la búsqueda del poder y la seguridad, trasladando el interés nacional que crea conflictos hacia un interés más universal, un interés común de la humanidad, sobre todo porque en lo que va del nuevo siglo la guerra como mecanismo atenta con destruir el planeta y en la práctica no soluciona los conflictos sino que los agrava, como lo han demostrado los conflictos en Medio Oriente y la crisis de los refugiados.

La cultura es fundamental para entender las estructuras sociales y el funcionamiento de las sociedades, entre ellas la sociedad internacional, por ello, las artes y la gastronomía pueden ser herramientas de gran utilidad para alcanzar mecanismos más adecuados de interrelación y entendimiento. Existen experiencias internacionales que demuestran que sin el uso de la fuerza y con el respeto hacia el otro y su cultura se pueden alcanzar mayores progresos en la solución de problemas comunes como el hambre y la inseguridad alimentaria. Desde este punto de vista, la diplomacia cultural pareciera ser una herramienta más idónea para solucionar conflictos que la diplomacia coercitiva.

REFERENCIAS

- AGENCIA DE NOTICIAS EFE. “Alta cocina contra el hambre en Latinoamérica con la papa como aliada”, 2008. Disponible en: http://www.soitu.es/soitu/2008/10/16/info/1224192339_841924.html
- ARRIOLA, J. “El Constructivismo: su revolución “ontopistemológica” en Relaciones Internacionales” en *Revista Opinião Filosófica*, Porto Alegre, v. 04; n° 01, 2013.
- BRILLAT-SAVARIN, J.A. *Fisiología del gusto*, Imprenta de Juan R. Navarro, México, ([1852] 1824).
- CARTAY, R. “El entorno alimentario mundial” en *Economía*, XVII, n° 7, 1992, pp.7-13.
- CONFUCIO. **Cuarto Libro.** (371-289 aC) Disponible en: <http://www.oshogulaab.com/TAOISMO/TEXTOS/CONFUCIO.html>
- CORTINA, A. *Ética de la razón cordial. Educar en la ciudadanía*. Ediciones Nobel. 2007.
- CULL, N. “Diplomacia pública: consideraciones técnicas” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, n° 85, 2008, pp. 55-92.
- DÍAZ MÉNDEZ, C. y C., Gómez Benito. “Sociología y Alimentación” en *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, n° 40, 2005, pp. 21-46,
- DUSSEL, E. *El encubrimiento del otro. Hacia el origen del “mito de la Modernidad”*, Plural Editores/Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, (1994) 1942
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2000*. Colección FAO: Agricultura, 2000.
- FAO. *Calidad y Competitividad de la Agricultura Rural de América Latina y el Caribe. Uso Eficiente y Sostenible de la Energía*, Boletín de Servicios Agrícolas de la FAO, n° 153, Roma: FAO/UNAM/GIRA, 2004.
- FAO. *Panorama de la Seguridad alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2014. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Región logró la meta del hambre*. Santiago de Chile, 2014.
- FAO. *Panorama de la Seguridad alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2015. La región alcanza las metas internacionales del hambre*. Santiago de Chile, 2015.
- GÓMEZ TABARENA, J.M. “Cocinar hizo al hombre” en *Cuadernos de prehistoria y arqueología*, 1984, pp. 69-85. Disponible en: https://www.uam.es/otros/cupauam/pdf/Cupauam11_12/111208.pdf,
- MESSÍA, J. L. “Dentro y fuera del plato. Algunas notas y anecdotario personal” en *Boletín del Instituto de Estudios Giennenses*, n° 162, octubre/diciembre, 1996, pp. 1699-1720.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, ACADEMIA DIPLOMÁTICA CULTURAL. *Aprendiendo nuevos Protocolos: El Apathapi. “EL Banquete Indígena” en la diplomacia de los pueblos*. Diplomacia por la vida n° 5, Diciembre, 2009.
- MONTIEL, E. “Un enfoque estratégico de política exterior para la era intercultural” en Cuadernos UNESCO, Guatemala, n° 2, 2010, pp.5-23. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001906/190623s.pdf>
- NYE, J. *La paradoja de poder norteamericano*, Taurus, Madrid, 2003.
- REUS-SMITH, C. “Leyendo la historia con una mirada constructivista” en *Relaciones Internacionales*, GERI/UAN, núm. 20, Madrid, junio de 2012, pp. 63-83.
- SHELAH Y J. ROUTH (Comp. Ed.) *Notas de cocina de Leonardo Da Vinci*. Ediciones Temas de Hoy, S.A. Madrid, 1997.

- SOTO ACOSTA, W. (Ed.) *Ciencias Sociales y Relaciones Internacionales : nuevas perspectivas desde América Latina*. Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional/CLACSO, Costa Rica, 2015.
- TICKNER, A. “El ABC de la Diplomacia Cultural” conferencia realizada en el marco del Conversatorio *El Poder del “poder suave” ¿Cómo fortalecer las relaciones internacionales a través de la diplomacia cultural?* CEI/British Council/MRE. Bogotá, Universidad de los Andes, 26 de abril de 2010. Disponible en: <https://c-politica.uniandes.edu.co/docs/descargar.php?f=/data/Diplomacia%20Cultural%20DO4.pdf>
- VILLARROEL P., Y. “Una vision reflectivista de la otredad en el marco de las Relaciones Internacionales” en *Revista Conjuntura Austral*, Porto Alegre, vol 7, n °36, (jun./jul.) 2016, p.12-27.
- WENDT, A. “Anarchy is what states makes of it: the social construction of power politic” en *International Organization*, Vol. 46, n° 2, Spring 1992, pp. 391-425.
- WENDT, A. Collective Identity Formation and the International State, en *The American Political Science Review*, Vol. 88, No. 2. (Jun., 1994), pp. 384-396.
- WENDT, A. *Social theory of international politics*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 1999.

Páginas web

- CHEF CONTRA EL HAMBRE. **Recetarios**. Disponibles en: <http://www.fao.org/in-action/apoyo-ialcsh/recursos/chefs/es/>
- BLOG VENEZUELA GASTRONÓMICA. Disponible en: <http://venezuelagastronomicaac.blogspot.com/>
- MAPA DE LA AREPA. Disponible en: <http://locosporlasarepas.com/>

*Recebido em 13 de março de 2017.
Aprovado em 02 de outubro de 2017.*

RESUMEN

La alimentación de una sociedad es más que satisfacer una necesidad biológica, implica la conjugación de hechos socio-culturales, económicos, ecológicos, filosóficos, políticos, religiosos, internacionales, entre otros. Los Estados realizan transacciones que involucran el intercambio de alimentos, costumbres y técnicas de producción, consumo y utilización de los mismos. Esto se ha intensificado con el fenómeno de la globalización, la proliferación de los medios de comunicación social, la permeabilización de las fronteras de los Estados y de las barreras interculturales; con lo cual se han modificado los hábitos alimentarios, los sistemas de producción de alimentos, el comercio y la cultura culinaria generando impactos importantes en la Seguridad Alimentaria mundial. En este sentido se pretende establecer el vínculo entre la Diplomacia cultural, Gastronomía y Relaciones Internacionales, determinando cómo la Gastronomía puede fungir de catalizador del intercambio cultural y del acercamiento de las naciones, analizando la Gastronomía como herramienta para promover avances en Seguridad Alimentaria, reflexionar sobre la diplomacia cultural como una alternativa de entendimiento pacífico ante un sistema internacional globalizado. Se hace uso del método cualitativo, realizando un análisis documental interdisciplinario de diversas fuentes, haciendo énfasis en el uso de las teorías reflectivistas de las Relaciones Internacionales.

Palabras-claves: Gastronomía, Diplomacia Cultural, Seguridad Alimentaria.

ABSTRACT

Feeding a society is more than satisfying a biological need; it implies the fusion of socio-cultural, economic, ecological, philosophical, political, religious, and international facts, among others. States carry out transactions that involve the exchange of food, customs and production techniques, as well as the consumption and use of them. This has intensified with the phenomenon of globalization, the proliferation of social media, and the permeabilization of statial and intercultural barriers; with which food habits, food production systems, and commerce and culinary culture have been modified, generating important impacts on world food security. In this sense, this paper intends to establish the link between cultural diplomacy, gastronomy and international relations, determining how gastronomy can act as a catalyst for cultural exchange and bringing nations together, analyzing gastronomy as a tool to promote advances in food security, reflecting on cultural diplomacy as an alternative for peaceful understanding in a globalized international system. This article employs a qualitative method by conducting an interdisciplinary document analysis of diverse sources, emphasizing the use of reflectivist international relations theories.

Key-words: Gastronomy, Cultural Diplomacy, Food Security.

O ENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DA AGENDA DE DIREITOS HUMANOS DA UNIÃO EUROPEIA COM O BRASIL

The Involvement of Civil Society in Building a Human Rights Agenda for Brazil in Cooperation with the European Union

Rosana Corrêa Tomazini¹

Introdução

O presente artigo se propõe a realizar uma análise seletiva e descritiva da cooperação em Direitos Humanos entre a União Europeia (UE) e o Brasil, destacando, principalmente, o envolvimento das organizações da sociedade civil (OSC) na construção dessa agenda no país.

A análise realizada tem como marco conceitual o processo de governança global, no âmbito do qual diversos atores, para além dos Estatais, interagem e influenciam agendas transnacionais.

Assim, e dada a complexidade da UE, o artigo é iniciado com uma breve explanação de sua estrutura, de forma a permitir o melhor entendimento das ações de cooperação em DH envidadas no país pelo bloco, e, a seguir, são apresentados os conceitos de sociedade civil, sociedade civil organizada e de governança global. Após, descreve-se a estrutura da cooperação em DH da UE com o Brasil, em suas distintas dimensões, com foco nos projetos financiados e executados em DH pela UE no país, que formam o alicerce de uma agenda conjunta. Por fim, o último ponto do artigo levanta algumas críticas que podem ser feitas no que se refere à relação entre a UE e as OSC no Brasil, bem como destaca aspectos da visão institucional dessa relação, do ponto de vista da UE.

O marco temporal segue, principalmente, a programação financeira plurianual da cooperação entre a UE e o Brasil, entre os anos de 2002 a 2006 e 2007 a 2013, e os respectivos documentos oficiais que direcionam a cooperação em direitos humanos entre ambos.

Ressalta-se o caráter descritivo do artigo, baseado em fontes primárias e secundárias, e, igualmente, que não há bibliografia acadêmica suficiente relativa ao tema, portanto, as principais fontes consultadas foram documentos oficiais disponíveis nos sítios eletrônicos das várias instituições europeias, bem como

¹ Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Coordenadora e Professora do Curso de Graduação em Relações Internacionais na Universidade Católica de Brasília (UCB), desde 2014. Responsável pelo Módulo da Cátedra Jean Monnet da UE, na UCB. Entre os anos de 2004 a 2013, trabalhou na Delegação da União Europeia no Brasil, assumindo em 2006 a função de gestora de projetos no setor de Desenvolvimento e Cooperação Internacional. Email: rctomazini@gmail.com

entrevista com a ex Chefe de Delegação da UE no Brasil, Embaixadora Ana Paula Zacarias, realizada pela autora, em maio de 2015.

Principais instituições da União Europeia

Para o melhor entendimento da execução da agenda em Direitos Humanos no Brasil, levada a cabo pela União Europeia, faz-se necessário, primeiramente, traçar um breve panorama das instituições que executam tal agenda. Contudo, não se pretende, aqui, o aprofundamento de tais instituições e respectivas competências, mas uma breve descrição, de forma a facilitar a contextualização do tema proposto.

A partir do Tratado de Lisboa (TL), que entrou em vigor em 2009, a UE passa a ter personalidade jurídica própria (substituindo a Comunidade Europeia) e sua estrutura se consolida, tal como se conhece hoje, composta por diversas instituições e pelos tratados que as fundamentam (UNIÃO EUROPEIA, 2007).² No que se refere às instituições, merece destaque aqui as que compõem o seu processo decisório, notadamente, o Conselho da União Europeia (ou Conselho, como é referido informalmente), o Parlamento Europeu (PE) e a Comissão Europeia (CE). O Conselho da UE é responsável por aprovar a legislação europeia, coordenar as políticas dos Estados Membros (EMs) da UE, aprovar o orçamento comunitário conjuntamente com o PE, entre outras atribuições.

O Parlamento Europeu, por sua vez, é conhecido como a instituição mais democrática da UE, pois tem seus membros eleitos diretamente pelos cidadãos de seus EMs. Entre suas principais atribuições estão a discussão e aprovação do orçamento e legislação da UE (conjuntamente com o Conselho da UE), bem como o controle de outras instituições, notadamente da Comissão Europeia. Por fim, esta última é conhecida como o órgão executivo do Bloco, com a responsabilidade de propor legislação e executar as políticas e fundos da UE, inclusive os diversos programas de cooperação técnica internacional, no âmbito dos quais se encontram os programas de DH, que serão vistos posteriormente.

Há ainda duas outras instituições que não compõem diretamente o processo decisório da UE, mas que são igualmente importantes em termos de definição de suas estratégias: o Conselho Europeu e o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE - sigla em inglês *EEAS European External Action Service*). O Conselho Europeu foi institucionalizado pelo Tratado de Lisboa, e é composto pelos Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros da UE, que se reúnem para debater a agenda/estratégia política do bloco e suas respectivas prioridades. O seu presidente é igualmente referido como Presidente da UE. Quanto ao EEAS, tal instituição foi criada pelo Tratado de Lisboa com a finalidade de executar a política externa da UE e possibilitar maior coerência em suas ações externas.³ Seu presidente é também referido como o Chefe da Diplomacia da UE. Nota-se que o presidente do EEAS tem três chapéus, se assim pode-se dizer, dado que

² O Tratado de Lisboa altera, sem substituir, os dois principais tratados da UE: O Tratado da União Europeia e o Tratado que estabeleceu a Comunidade Europeia, passando este a ser denominado “Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia”. O Tratado de Lisboa confere à UE, por exemplo, capacidade para concluir acordos internacionais, nos domínios que são de sua competência (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

³ Dado o número de instituições que compõem a UE, para comunidade internacional não fica claro quem a representa internacionalmente, e por isso a intenção em se criar tal instituição foi a de dar a UE “uma única voz”.

adicionalmente é vice-presidente da Comissão Europeia e Presidente no Conselho da UE na formação relativa aos negócios estrangeiros.

Entender tal estrutura é relevante para o presente artigo, pois a agenda de cooperação em DH da UE no Brasil, que antes do Tratado de Lisboa era levada a cabo, na sua implementação, exclusivamente pela CE (após discussões e entendimentos entre o Conselho da UE e o Parlamento Europeu), hoje ganha novo parceiro institucional interno: o EEAS. Dito de outra forma, a Comissão Europeia continua a executar os projetos/programas de cooperação em DH no Brasil (e no mundo), mas o EEAS tem a responsabilidade de participação/definição política em tal execução. Nesse cenário, as duas instituições devem manter um diálogo constante, para que haja coerência nas ações internas e externas da UE. Na prática, tal coerência não é tarefa simples, pois são duas instituições robustas, com interesses ou formas de atuação por vezes distintos. Ademais, o EEAS é uma instituição recém criada e sua forma de atuação ainda está sendo concebida. Frequentemente, a linha de atuação entre as responsabilidades da Comissão Europeia e do EEAS é tênue. No Brasil, por exemplo, e em outras delegações da UE no mundo, são duas instituições dentro de um mesmo espaço físico, que procuram interagir e coordenar suas posições.

Contudo, embora do ponto de vista da boa governança, a estrutura de execução da cooperação e diálogo político em DH com o Brasil possa parecer complexo e propiciar espaços para divergências, do ponto de vista da UE, segundo entrevista da autora realizada com a ex-chefe da Delegação da UE no Brasil, Embaixadora Ana Paula Zacarias, “o intuito é que haja uma visão mais política das prioridades em relação a cada parceiro (tarefa do EEAS), inclusive no que se refere à agenda de direitos humanos, e é no quadro das visões políticas que se desenvolvem a cooperação (tarefa da Comissão Europeia)”.⁴

Há que adicionar que a cooperação para o desenvolvimento, no âmbito da qual se desenvolveram os projetos de cooperação com o Brasil no período proposto por este artigo, é de responsabilidade compartilhada entre os Estados Membros da UE e a própria UE. Isso significa dizer que os EMs possuem seus próprios programas/ações de cooperação em DH no Brasil, para além dos programas/ações da própria Delegação da UE no Brasil. O papel desta é coordenar as próprias ações com as dos EMs no tema, para que haja convergência e coerência entre as mesmas. No contexto desta dualidade de execução, segundo a Embaixadora Ana Paula Zacarias, “cada vez mais há troca de informação e preocupação em complementariedade entre ambos (EMs e UE). Cada Estado Membro tem seus mecanismos de cooperação (agências, embaixadas, etc), mas cada vez há mais concertação entre as diferentes partes, sobretudo na área dos DH.

Como os EMs participam do diálogo político entre a UE e o Brasil, tentam realizar ações complementares, como as reuniões de coordenação, de forma a identificar áreas prioritárias para execução de agendas convergentes, tanto na área da Cooperação para o Desenvolvimento, quanto em outras áreas, tais como mudanças climáticas, Ciência e Tecnologia, etc”. Contudo, na prática, há igualmente dificuldades de convergência e alinhamento entre tantos parceiros.

⁴ Entrevista realizada pela autora em maio de 2015, em Brasília.

A sociedade civil e a governança global

E qual o papel ou espaço que caberia às organizações da sociedade civil nesta complexa estrutura? Para responder a tal questionamento, e entendendo que há várias conceituações possíveis para a sociedade civil, para o presente artigo interessa referir o que a UE define por Sociedade Civil e Sociedade Civil Organizada, a saber: “A Sociedade Civil designa todas as formas de ação levadas a cabo por indivíduos ou grupos que não emanam do Estado nem são por ele determinados. O termo Sociedade Civil Organizada, por sua vez, aplica-se às estruturas organizativas cujos membros servem o interesse geral, através de um processo democrático, atuando como intermediários entre os poderes públicos e os cidadãos” (UNIÃO EUROPEIA, 2015b).⁵

Não é objetivo do artigo debater com profundidade a miríade de conceituações possíveis para o termo sociedade civil, mas interessa aqui destacar que será adotado o termo organizações da sociedade civil (OSC), definido na concepção acima descrita da UE, para fazer referência às organizações apoiadas pelo bloco na construção de uma agenda de DH.

Nesse contexto, a relevância do papel das OSC foi reconhecida e reafirmada no Tratado de Lisboa, devendo a UE, segundo este Tratado, estabelecer um diálogo “aberto, transparente e regular” com tais organizações (UNIÃO EUROPEIA, 2007). Todavia, a UE já demonstra a necessidade de interação com as OSC, desde 2001, por meio do seu “Livro Branco sobre Governança Europeia”, que propõe uma reforma na governança interna do bloco, de forma a tornar as próprias ações mais coerentes (no que se refere às interações entre suas diversas instituições) e legítimas (no que se refere ao incremento do diálogo com as OSC). As instruções específicas para tal diálogo foram lançadas pela CE, em 2002, em comunicado intitulado: “Para um cultura reforçada de consulta e diálogo – princípios gerais e regras mínimas de consulta das partes interessadas pela Comissão” (UNIÃO EUROPEIA, 2002).

Destaca-se, ainda, como forma de estreitar o diálogo com as OSC, a recente estratégia da UE de definição de *roadmaps*, por países com os quais tem relações, intitulada: “*The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations*”⁶, lançada em 2012. O objetivo de tal estratégia é o de aprimorar o impacto e visibilidade das ações da UE, assegurando consistência e sinergia entre os vários setores envolvidos nas suas relações externas, notadamente, com as OSC (UE, 2012).

Nesse aspecto, Hryniewiecka (2011) destaca que um dos pontos mais críticos da UE se refere à participação da sociedade civil no seu processo de governança, ponto este considerado chave pelo autor no sentido de ultrapassar o déficit democrático do bloco e reforçar sua legitimidade.⁷ Percebe-se, assim, a

⁵ Do ponto de vista da UE, as organizações da sociedade civil podem ser: as organizações não governamentais que defendem causas comuns (a proteção do ambiente, os direitos dos consumidores, a educação e a formação, etc.); as organizações de base que representam uma parte da sociedade (as organizações juvenis, as associações de famílias, etc.); as comunidades religiosas, entre outras (UNIÃO EUROPEIA, 2015).

⁶ Documento disponível em: https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/5/50/Com_492_en.pdf. Acesso em: 18 maio 2017.

⁷ É preciso destacar que o conceito de governança global se difere do conceito de governança, tendo este conceito sido definido pelo Banco Mundial como “a soma dos diversos meios pelos quais indivíduos e instituições, pública ou privada, gerem seus negócios comuns. É um processo contínuo, por meio do qual conflito ou divisão de interesses podem ser acomodados por meio de ações cooperativas. Isso tanto inclui instituições formais ou regimes fortalecidos para reforçar o cumprimento (dos compromissos

busca da UE por legitimar suas ações, exemplificada por meio dos documentos citados, concebidos de forma a aprimorar e promover o envolvimento de organizações da sociedade civil em suas diversas agendas, notadamente em sua agenda de política externa, que tem como uma de suas bandeiras (pelo menos no nível do discurso), a promoção dos direitos humanos e da democracia em países terceiros.

Há que se fazer, por fim, referência ao processo de governança global, notadamente às suas principais características, que fundamentam a construção do presente artigo. Matias (2005) discute a ideia de governança global, marcada por um novo paradigma caracterizado pela passagem do modelo centrado no Estado soberano para um novo modelo, no qual interagem e influenciam agendas distintos atores transnacionais ou supranacionais, entre os quais as OSC, composta igualmente pelas Organizações Não Governamentais (ONGs). Esse aspecto é reforçado pelas autoras Avant, Finnemore e Sell (2010), que procuram destacar, sobretudo, o papel dos agentes da governança global, denominados por elas como governadores globais. De fato, as autoras apontam o vazio na literatura das Relações Internacionais quando, ao analisar a governança global, não se debruça devidamente sobre os seus diversos atores/agentes, entre os quais as organizações internacionais, corporações, associações profissionais, grupos de *advocacy*, entre outros, que, conjuntamente com os Estados, buscam governar e influenciar decisões em áreas de seu interesse. Ainda do ponto de vista de Avant, Finnemore e Sell (2010), as análises centradas nos Estados não ajudam a explicar a variedade de atores não estatais e sua influência nas agendas de governança global.

Para além do aspecto da multiplicidade de atores influenciado e interagindo em agendas comuns, cerne do conceito de governança global, Martin e Simmon (2013) destacam, ainda, a carência da literatura no tema sobre o tipo ou grau de influência que as OSC exercem sobre as organizações internacionais, por exemplo. Segundo os autores, os trabalhos desenvolvidos na área têm, majoritariamente, assumido caráter descritivo - como é o caso do presente artigo. Martin e Simmon (2013) observam, ainda, que a relação entre as organizações internacionais e organizações da sociedade civil podem variar, mesmo no âmbito de uma agenda comum, podendo ser vistas como bem vindas ou opositoras, dependendo da organização em questão.

Com efeito, o aspecto do processo de governança global, focado em seus agentes (para além da figura do Estado), é de expressivo interesse para o presente artigo, pois demonstra a relevância em se considerar o papel executado pelas OSC na construção da agenda de DH da UE com o Brasil (e mundo). Tal agenda não é concebida unilateralmente do ponto de vista da UE, mas há preocupação crescente deste bloco, já referida, em legitimar suas ações na área, por meio de consultas feitas às diversas OSC, tanto europeias quanto oriundas dos países com as quais a UE mantém relações/acordos de cooperação; o que não significa que o processo seja imune a críticas por parte das próprias OSC, como se verá no ponto 5.

Refere-se ainda que a interação entre a UE e as OSC pode ser realizada por meio do Parlamento Europeu, cujos membros eleitos representam diretamente seus cidadãos; por meio de órgãos consultivos institucionalizados como o Comitê Econômico e Social Europeu (CESE)⁸ ou Comitê das Regiões; ou por meio

assumidos), como arranjos informais que pessoas ou instituições acordaram ou perceberam ser de seus próprios interesses". (COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p.4, tradução da autora).

⁸ O CESE é um órgão consultivo da UE, cuja principal finalidade é fazer a interligação entre as OSC e as instituições da UE.

de contatos diretos menos formalizados com as partes interessadas (UNIÃO EUROPEIA, 2002). No presente artigo serão abordadas, principalmente, as consultas feitas, de modo menos formal, às OSC no Brasil, organizadas pela Delegação da UE no país, como se verá mais adiante, bem como os projetos financiados pela UE no país, na área dos DH.

Estrutura da cooperação em direitos humanos da UE com o Brasil

A cooperação em DH da UE com o Brasil tem como respaldo o Acordo Quadro de Cooperação entre a Comunidade Econômica Europeia e o Brasil, de 1992, que entrou em vigor em 1995, a partir do qual se desenvolvem tanto os projetos de cooperação técnica internacional executados bilateralmente, ou seja, entre a UE e o Governo Brasileiro, como os programas de linhas temáticas, direcionados a apoiar, principalmente, projetos apresentados pelas organizações da sociedade civil.⁹

Faz-se aqui necessário destacar que a UE organiza sua cooperação no país (e no mundo) com base em programações orçamentárias plurianuais. Assim, apesar de o Acordo entre a Comunidade Europeia e o Brasil ter entrado em vigor em 1995, foi a partir da primeira programação orçamental 2002 – 2006 para o país que os projetos em direitos humanos se estruturaram.

Dessa forma, é apresentado, a seguir, um quadro da cooperação em DH entre a UE e o Brasil, seguindo os períodos previstos de acordo com a programação orçamentária da UE (2002 a 2006 e 2007 a 2013). O quadro ilustra, de forma bastante simplificada, a estrutura da cooperação em DH no Brasil, nas suas diversas formas de implementação, descrevendo o tipo de cooperação, projeto, programa ou ações e o período/programação financeira ao qual pertence.

⁹ É importante destacar que, na nomenclatura da UE, cooperação bilateral é a cooperação entre Estados, e, portanto, os interlocutores entre ambos são estatais; e a cooperação temática é realizada diretamente com a sociedade civil, ou seja, apoio da UE (técnico e/ou financeiro) às organizações da sociedade civil, diretamente, sem que haja, obrigatoriamente por parte da UE, a necessidade de interlocução com o Estado brasileiro.

Quadro 01 – Cooperação em Direitos Humanos – UE / Brasil (2002-2013)

	Período 2002 - 2006	Período 2007 - 2013
Cooperação Bilateral	Projeto Ouvidorias de Polícia e Policiamento Comunitário: envolve as OSC na elaboração e implementação do projeto.	Projeto Diálogos Setoriais: envolve as OSC na concepção e execução das ações.
Cooperação Temática	DDH - Programa Direitos Humanos e Democracia: envolve as OSC na execução dos projetos.	- EIDHR/CBSS - Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos: envolve as OSC na concepção dos editais e execução dos projetos; - Outros programas temáticos: linha Migração e Asilo e "Investing in People": envolvem as OSC locais na execução dos projetos.
Parceria Estratégica		Ações Executadas com financiamento do Projeto Diálogo Setoriais, no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento, entre os quais Seminário/Diálogo Sociedade Civil UE e Brasil e Mesa Redonda das OSC entre Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e CESE: envolvem as OSC na concepção e execução das ações.

Fonte: da autora

Tendo exposto o quadro acima - com o propósito de colaborar para o entendimento da estrutura da cooperação em DH entre o Brasil e a UE - as seções seguintes descrevem, com mais pormenor, cada um dos tópicos descritos no quadro anterior, ou seja, a cooperação bilateral, temática e a parceria estratégica. Chama-se a atenção para o fato de que cada um dos três tópicos supracitados possuem estruturas e formas de atuação diferenciadas, como se verá, daí a necessidade de destacá-los separadamente.

A cooperação bilateral

No contexto da cooperação bilateral, os projetos são desenvolvidos, assinados e executados em parceria com o Governo Brasileiro. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), do Ministério das Relações Exteriores, é o interlocutor no Governo, na concepção inicial do projeto, designando, posteriormente, o Ministério que irá participar de seu desenvolvimento e execução. No que se refere aos Direitos Humanos, o

principal projeto bilateral, executado entre os anos de 2004 a 2008 (inserido na programação financeira de 2002 – 2006), foi o “Programa de Apoio Institucional à Secretaria de Direitos Humanos (SDH)”, igualmente referido como “Apoio às ouvidorias de polícia e ao policiamento comunitário”. As forças policiais brasileiras foram o seu foco, principalmente no Estado do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria de Segurança Pública do Estado, pretendendo-se a introdução de princípios de direitos humanos nas ações de formação do corpo policial. O projeto se desenvolveu a partir de dois eixos principais: fortalecimento do policiamento comunitário e fortalecimento e criação de ouvidorias de polícia em todo o país. A sociedade brasileira era o beneficiário final, mas a mesma, por meio de organizações da sociedade civil específicas, tais como o Viva Rio e o Centro Integrado de Estudos e Desenvolvimento Sustentável (CIEDS), entre outras, esteve igualmente envolvida na concepção e realização de ações.

O projeto referido foi relevante, entre outros motivos, porque aproximou e inaugurou a relação entre a UE e o Governo brasileiro, na agenda de direitos humanos no Brasil, possibilitando a introdução do tema, direitos humanos, no âmbito de um novo projeto de cooperação bilateral, iniciado com a programação 2007-2013, denominado “Diálogos Setoriais” (DS).¹⁰ Como o próprio nome refere, o objetivo deste projeto foi (e continua sendo) o de desenvolver um diálogo entre o Brasil e a UE em diversas e distintas áreas, tais como Cultura, Energia, Direitos Humanos, Sociedade Civil, Mudanças Climáticas, Transportes Terrestre e Marítimo, Drogas, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Social e Emprego, entre outros.¹¹

No que se refere especificamente a agenda de DH, a primeira ação impulsionada pelos Diálogos Setoriais foi justamente a realização do primeiro diálogo entre a União Europeia e a Sociedade Civil brasileira, para debater temas relativos aos Direitos Humanos, realizado em 2010, em Brasília. Refere-se, inclusive, que esta foi a primeira ação desta natureza realizada na América Latina, ou seja, era a primeira vez que a UE dialogava diretamente com as OSC, em um país da América Latina, no âmbito de um projeto de cooperação bilateral, para discutir a agenda de direitos humanos. Os temas discutidos no seminário trataram da Segurança Pública (impulsionado pelo projeto anterior, de apoio institucional à SDH), dos direitos das lésbicas, gays, bissexuais e transexuais (LGBT) e dos direitos dos Defensores de Direitos Humanos. Desta ação resultaram recomendações, formuladas pelas OSC, direcionadas ao governo brasileiro e à UE, que deveriam compor a continuação do diálogo em DH, recém oficializado, entre a UE e o Brasil, no âmbito do projeto Diálogos Setoriais.¹²

Impulsionados por esta ação, outras foram igualmente concebidas - e todas incluíam a participação das organizações da sociedade civil, entre outros atores - como por exemplo: as ações de apoio ao tema dos Defensores dos DH (de fato um dos temas mais relevantes do diálogo em DH entre a UE e o Brasil), migração, tráfico humano, refugiados, violência homofóbica, população de rua, entre outros. O projeto

¹⁰ O projeto Diálogo Setoriais continuou após a programação 2007 – 2013. Atualmente, o projeto se encontra na sua quarta fase, tendo a terceira fase acontecido entre 2014 a 2016. Esclarece-se, igualmente, que a partir de 2014, o Brasil passou a ser um país “graduado”, na nomenclatura da UE, e por tal motivo o financiamento do bloco deixou de ser destinado à cooperação bilateral para o desenvolvimento. Contudo, outras ações de cooperação bilateral continuam, no âmbito de outros instrumentos de financiamento, como o Instrumento de Parceria, ou, em inglês, *Partnership Instrument* (PI) – para mais informações sobre o PI consultar: http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/pi_mip_annex_en.pdf. Acesso em: 10 maio 2017.

¹¹ Para acessar a lista completa dos diálogos entre a UE e o Brasil em execução e já executados consultar: <http://sectordialogues.org/pt-br/pagina-estatica/projeto/apresentacao>. Acesso em: 10 maio 2017.

¹² O diálogo oficial em DH entre a UE e o Brasil é, normalmente, precedido por um diálogo entre as sociedades civis dos dois atores.

igualmente continuou a organizar os diálogos formais entre as sociedades civis brasileira e da UE que, até o ano de 2014, totalizaram 3 rodadas de diálogos: a primeira em Brasília, em 2010, como já referido; a segunda em Bruxelas, em 2012; e a última no Rio de Janeiro, em 2014, cujos temas discutidos foram os DH, a Educação e o Esporte.¹³

De fato, o interesse da SDH à época por continuar a parceria e o diálogo em DH com o Brasil, após o término do projeto das Ouvidorias de Polícia e Policiamento Comunitário, e o correspondente interesse do Setor de Cooperação Delegação da UE no Brasil em igualmente continuar ações na área, possibilitou a inclusão do tema dos DH no projeto dos DS, revelando-se um dos diálogos mais ativos entre a UE e o Brasil.

A cooperação temática em direitos humanos

As linhas temáticas ou cooperação temática – em área específica – abarcam diferentes programas destinados, principalmente, ao apoio direto às organizações da sociedade civil¹⁴, entre os quais se destaca, para o presente artigo, o programa: “Instrumento Europeu para os Direitos Humanos e a Democracia” (sigla em inglês EIDHR – *European Instrument for Democracy and Human Rights*), principalmente na sua modalidade *Country Based Support Scheme* (CBSS), lançado em 2007, discutido logo a seguir (UNIÃO EUROPEIA, 2015a).¹⁵

Tal programa, apesar de ter o respaldo do Acordo Quadro de 1992, não é executado com o Governo Brasileiro e não precisa da anuência deste para ser lançado e realizado; embora a UE procure apoiar/complementar as diretrizes governamentais de DH, principalmente com a SDH, como as previstas nos Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH), por exemplo. Nesse contexto, o EIDHR/CBSS tem sua prioridade geral definida por Bruxelas, ou seja pela Direção Geral da Comissão Europeia para a Cooperação Internacional e o Desenvolvimento (DG DEVCO) - em parceria com outras instituições da UE, como o EEAS, PE e Conselho da UE - mas seus objetivos específicos são definidos de acordo com a realidade de cada país (daí a especificação *Country Based Support Scheme*).

No âmbito do referido programa, além de o foco principal ser o apoio direto à sociedade civil, há exigência de consulta, por parte da CE, às OSC e a outros doadores e intervenientes, antes dos editais serem lançados em cada país, com o objetivo oficial de facilitar e complementar as ações destes atores (UNIÃO EUROPEIA, 2006).

No caso do Brasil, dada sua dimensão continental e pluralidade das OSC¹⁶, torna-se praticamente inexequível uma discussão com ampla representação previamente ao lançamento de cada edital. Nesse caso, a Delegação da UE no Brasil opta por convidar organizações com as quais já possui relacionamento prévio e associações de organizações, como a Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais (ABONG),

¹³ Para uma descrição mais precisa de cada ação e diálogo consultar: http://sectordialogues.org/pt-br/acoes-apoiadas/503_Acesso em: 10 dez. 2016.

¹⁴ O apoio às organizações internacionais intergovernamentais é igualmente possível, contudo o apoio às OSC prevalece.

¹⁵ Os programas temáticos em DH, e não só, são instrumentos financeiros, com valor de financiamento (a fundo perdido) definido para determinado período, e que são concedidos aos projetos apresentados pelas OSC, avaliados e aprovados no âmbito de editais lançados por Bruxelas, ou pelos próprios países.

¹⁶ Por exemplo, de acordo com o Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), no Brasil as organizações da sociedade civil representam 441 mil, de acordo com o mapa da sociedade civil, disponível em <https://mapaosoc.ipea.gov.br/static.html?page=faq#faq1>. Acesso em: 10 dez. 2016.

por exemplo, para um diálogo mais próximo e menos formal, seguindo as instruções para o diálogo lançadas pela CE, em 2002, como já referido. De fato, a prática, no período analisado, foi a de realizar discussões, por meios reuniões e seminários, na própria Delegação, com duração de meio ou um dia, com a finalidade de adaptar os objetivos dos editais à realidade brasileira e às demandas das OSC, validando e legitimando, minimamente, as ações da UE no país.

Ressalta-se que, apesar de o EIDHR/CBSS ter sido aprovado para o Brasil para o período de 2007-2013, a Delegação da UE no Brasil já lançava editais com o objetivo de promover os DH no país, desde 2005, no âmbito do antigo programa de DH, denominado Direitos Humanos e Democracia (DDH). Neste programa os objetivos eram de caráter geral, definidos por Bruxelas, e sem a necessidade de adaptá-los ao país, tampouco discuti-los com as OSC.

No âmbito dos editais já lançados pela Delegação da UE no Brasil, desde 2005, os direitos apoiados, de uma forma geral, abarcaram os direitos indígenas; das crianças e adolescentes; assistência jurídica a populações desfavorecidas; direitos das mulheres; das minorias; direitos dos defensores de DH; direitos humanos nas prisões; migração e tráfico de pessoas, luta contra a tortura; luta contra à violência às mulheres, crianças, outros grupos menos favorecidos e defensores de DH; entre outros temas. Tais editais tiveram como resultado imediato o apoio direto aos projetos elaborados e apresentados pelas OSC, cuja duração variava entre 18 a 24 meses e cujo aporte financeiro variava entre 80.000,00 (oitenta mil euros) a 150.000,00 (cento e cinquenta mil euros).¹⁷

Além dos editais lançados pela Delegação no Brasil, há igualmente editais lançados por Bruxelas (DG DEVCO), tanto no âmbito do programa EIDHR, quanto em relação a outros programas que tocam o tema dos direitos humanos, direta ou indiretamente, apoiando áreas como como migração (incluindo tráfico de pessoas), direitos das mulheres, populações indígenas, defensores de direitos humanos, entre outros.¹⁸ Sobre tais editais, lançados diretamente por Bruxelas, não há discussões com a sociedade civil brasileira sobre as prioridades a serem apoiadas, e a concorrência para se obter financiamento é maior do que a enfrentada pelos editais locais, pois as OSC brasileiras, por exemplo, concorrem com OSC de diversas partes do mundo.¹⁹

De fato, tais editais internacionais são altamente competitivos e somente as OSC bem institucionalizadas, com alta capacidade de gestão, conseguem apresentar propostas. Não é raro que a UE tenha financiado, no período analisado neste artigo, frequentemente, determinadas organizações como a Oxfam GB, Horizonte 3000, *Christian Aid*, *Action Aid*, *Save the Children*, Fundação Associação Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI), *Internacional Centre for Migration Police Development (ICMPD)*, entre outras. Estas organizações já possuem relevante conhecimento sobre o complexo modo de funcionamento e financiamento da UE, bem como possuem estrutura de gestão que lhes permitem elaborar e apresentar

¹⁷ Para acesso aos editais já lançados por Bruxelas, com informações sobre valores, ações, tempo, localização, tema, entre outras informações acessar: <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1284977262222&do=publi.welcome&userlanguage=en>. Acesso em: 20 de Abr. 2017.

¹⁸ Em relação aos editais lançados por Bruxelas, a Delegação normalmente participa como um dos três avaliadores no processo e, normalmente, caso a proposta seja aprovada, fica encarregada de fazer o contrato e acompanhar a execução do projeto no país.

¹⁹ Nesse caso o valor total disponível para o financiamento é dividido entre os diferentes países e/ou regiões do mundo com os quais a UE tem relações e programas de cooperação.

propostas para vários editais, o que não acontece, por exemplo, com as OSC brasileiras, de menor porte, para as quais os editais locais se tornam mais fáceis e acessíveis. Inclusive, este é um dos motivos pelos quais a UE lança editais locais em DH, nos diversos países, para que as OSC de pequeno porte tenham, igualmente, condições de obter financiamento.

De destacar que, apesar dos esforços para estreitar o diálogo com as OSC, por parte da UE, são frequentes as críticas das OSC brasileiras sobre a dificuldade de se cumprir com as exigências estabelecidas pelos editais e com as exigências feitas durante o financiamento, em termos de apresentação de relatórios, orçamentos, capacidade de gestão, etc. Nesse caso, dos editais lançados pelo Brasil, igualmente nota-se a recorrência das OSC financiadas, como é o caso da Conectas Direitos Humanos, Centro de Estudos Socioambientais - Pangea, Instituto Sócio Ambiental, AVSI Brasil, entre outras, para o período analisado. Por fim, deve-se referir que, dado o valor do financiamento dos projetos em DH (no âmbito do programa EIDHR/CBSS) ser considerado baixo pela UE, quando comparado a financiamentos de outros programas, não houve missão de avaliação externa a tais projetos, de forma a verificar sua eficácia, eficiência, sustentabilidade, entre outros aspectos avaliados, como há para os projetos cujo financiamento é superior a 500.000,00 (quinhentos mil euros). Dessa forma, é difícil avaliar o impacto que os projetos já financiados no tema, desde 2005 até 2013, tenham tido sobre a situação de DH no Brasil.

O que pode ser apontado, contudo, são boas práticas de projetos, reconhecidas nacional e internacionalmente, com possibilidade de replicação e influência na agenda bilateral dos DH entre a UE e o Brasil, como por exemplo: (i) o projeto “Além Muros”, executado pela Associação Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI), com diversas parcerias locais, que apoia o fortalecimento/capacitação das unidades prisionais da Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APACs) - trata-se de um regime alternativo de cumprimento de pena, gerido pelos próprios condenados, considerado bem sucedido, principalmente em Minas Gerais;²⁰ (ii) o projeto “Direitos Humanos dos Catadores de Materiais Recicláveis”, executado pelo Pangea, já finalizado, mas cujo apoio permitiu o fortalecimento do movimento nacional dos catadores de material reciclável (MNCR) no Brasil;²¹ (iii) o projeto com a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP) de “Prevenção da Exploração no Turismo e sensibilização dos Turistas nos Grandes Eventos”, que teve como uma de suas ações a campanha nacionalmente conhecida, veiculada no ano de 2014, por ocasião da Copa do Mundo, “Não Desvie o Olhar”, cujo objetivo foi o de combater a exploração sexual de crianças e adolescentes, e que tem se desdobrado em outras ações.²²

Houve ainda diversos outros projetos, apoiados com outras OSC, como a Conectas Direitos Humanos, o Instituto Sócio Ambiental, Fundação ABRINQ, Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP), Cunha Coletivo Feminista, OXFAM GB, Centro de Trabalho Indigenista (CTI), Comissão Pró Índio (CPI), entre outras organizações, que tiveram potencial para algum impacto local, embora tais impactos sejam difíceis de serem mensuráveis, por dificuldades da própria agenda de direitos humanos, cujos resultados somente podem ser avaliados no médio e, mais frequentemente, no longo prazo.

²⁰ Para mais informações, consultar: <http://www.avsi brasil.org.br/projetos/?lnk=81&st=0&rg=132>. Acesso em: 5 nov. 2016.

²¹ Para mais informações, consultar: <http://www.pangea.org.br/direitoshumanos/index.php>. Acesso em: 5 nov. 2016.

²² Para mais informações, consultar: <http://www.naodesvieoolhar.org.br/index.php>. Acesso em: 10 dez 2016. Acesso em: 5 nov. 2016.

A relevância de se destacar a cooperação bilateral e temática na área dos DH se justifica, pois os projetos que daí derivam compõem grande parte da agenda dos DH entre UE e Brasil. Pode-se observar, como descrito, que as OSC tanto propõem e são consultadas sobre os temas a serem apoiados, quanto participam da execução dos mesmos.

A parceria estratégia UE - Brasil

Uma referência deve ser feita em relação à Parceria Estratégica assinada entre a UE e o Brasil, em julho de 2007. Tal parceria representa, antes de mais, um instrumento político, sem financiamento próprio, mas apoiado por distintos instrumentos financeiros da UE.²³ As ações previstas no âmbito da Parceria Estratégica são definidas nos seus “Planos de Ação Conjunta” (sigla em inglês: Joint Action Plan – JAP), e devem ter coerência com os diálogos já existentes entre o Brasil e a UE, no âmbito do projeto Diálogos Setoriais, e com outros programas de cooperação entre ambos, notadamente com os programas temáticos. Até 2014, foram definidos dois JAP: o primeiro abrangendo o período de 2008 a 2011, e o segundo abrangendo o período de 2012 a 2014. Em ambos os planos estão destacadas a necessidade conjunta de reforçar o multilateralismo, no âmbito das Nações Unidas, por meio de ações visando a promoção dos direitos humanos, a cooperação na agenda das mudanças climáticas, redução da pobreza, energia, ciência e tecnologia, entre outros temas. Chama-se aqui atenção especial para o tópico relativo aos direitos humanos que prevê a continuação de consultas regulares no tema, tanto no nível bilateral quanto multilateral, o reforço do diálogo entre as sociedades civis do Brasil e UE, a identificação e execução de projetos que tenham resultados tangíveis, entre outras ações (UNIAO EUROPEIA, 2008).²⁴

Como resultados práticos de tal parceria, no que se refere à agenda de DH, as ações apoiadas são, principalmente, as executadas no âmbito do projeto Diálogos Setoriais e no âmbito dos programas temáticos. O desafio é manter a coerência entre tantos documentos de estratégia e canais de cooperação, para além do desafio de buscar a coerência entre as instituições internas da UE, e com os próprios Estados Membros. De qualquer modo, a parceria estratégica sinaliza a relevância do Brasil na região, frente à União Europeia, e a intenção de cooperar e estreitar o relacionamento em diversas áreas, entre as quais a dos direitos humanos, utilizando-se de distintos mecanismos para sua execução, entre os quais, consultas regulares entre as sociedades civis de ambos os atores, Brasil e UE.

As relações da UE com a sociedade civil, na concepção de uma agenda de governança global em direitos humanos

Inicialmente, as relações da UE com a sociedade civil no Brasil para a concepção de uma agenda de governança global em direitos humanos, construída principalmente por meio dos projetos de cooperação financiados e das consultas regulares, pode ser criticada, pois, como referido anteriormente, não é possível atender, satisfatoriamente, todas as OSC brasileiras que trabalham o tema no país. Tampouco é possível

²³ Até 2014 as ações foram apoiadas no âmbito da cooperação bilateral para o desenvolvimento e, a partir de 2014, no âmbito do instrumento financeiro *Partnership Instrument*, como referido na nota 6.

²⁴ Os documentos relativos à parceria estratégica estão disponíveis no sítio eletrônico da Delegação da UE no Brasil: http://eeas.europa.eu/delegations/brazil/eu_brazil/index_pt.htm. Acesso em: 20 nov. 2016.

considerar a totalidade das demandas de tais organizações, quer sejam as que tenham algum diálogo direto com a UE no Brasil, quer sejam as que são representadas por meio da ABONG, por exemplo.

A crítica constante, no que se refere à cooperação temática, por exemplo, é a de que os objetivos específicos dos editais lançados - pré-definidos pela Delegação e discutidos com as OSC - são restritos e não representam, inteiramente, as demandas da sociedade civil brasileira. Os pontos positivos destacados, igualmente pelas OSC, se referem justamente à possibilidade, ainda que incipiente, de dialogar diretamente com o financiador, sobre as prioridades a serem apoiadas, para a construção de uma agenda comum.

Contudo, embora o sistema de consulta à sociedade civil - entendendo este mecanismo como importante elemento na construção da agenda de governança global em DH - seja passivo de inúmeras críticas, para além das anteriormente citadas, fato é que demonstra a necessidade de envolvimento das OSC, tanto nas ações bilaterais ou no diálogo político entre a UE e o Brasil, como na concepção das ações do programa temático EIDHR/CBSS, de forma a validá-las e legitimá-las.

Por outro lado, faz-se relevante destacar que a diplomacia da UE no Brasil, na área dos DH (e não só), procura trabalhar em parceria com o Governo, procurando não confrontá-lo ou constrangê-lo em área tão delicada.. Nesse sentido, de acordo com a ex Chefe de Delegação da UE no Brasil, Embaixadora Ana Paula Zacarias, o alinhamento com as posições do Brasil “é uma questão de coerência, entre o diálogo político, realizado entre ambas as diplomacias, com as ações da UE no terreno. Mesmo as linhas temáticas, passam por um trabalho/diálogo com a SDH. Nós, no Brasil, não fazemos nada a revelia do que são as prioridades do país na área. A coerência vem da visão comum sobre os DH entre a UE e o Brasil, sobretudo nos fóruns multilaterais, em áreas sobre as quais temos posições comuns: direitos LGBT, direito das mulheres, apoio às populações mais vulneráveis, luta contra a violência contra às mulheres, combate ao HIV/AIDS, luta pelos defensores de direitos humanos, entre outras áreas.”²⁵

Todavia, ainda de acordo com a Embaixadora, “se por um lado a UE procura trabalhar com a SDH e suas prioridades, também não pode deixar de trabalhar questões que emanam das OSC, como a questão indígena, por exemplo, em que o diálogo com o governo não é tão fluido, ou em outras áreas tais como, liberdade de expressão, carcerária e migrações”. Neste temas – para os quais há, de fato, apoio na cooperação temática, por exemplo – a Embaixadora ressalta, igualmente, a necessidade de melhorar a atuação com o Brasil no nível multilateral, pois ainda não há alinhamento conjunto, mesmo sendo temas que compõem as demandas das OSC brasileiras.

Há, igualmente, um aspecto da cooperação em DH que merece ser destacado, em termos dos ganhos de visibilidade, por parte da UE, advindos desta agenda. Segundo a referida Embaixadora, “o EEAS (diplomacia da UE) utiliza tais projetos como forma de dar visibilidade à ação política da UE. Tais projetos têm igualmente impacto político e abrem espaço para outros diálogos, em outras áreas”. A Embaixadora acrescenta que, após o Tratado de Lisboa, que tem como um de seus objetivos fortalecer a atuação da UE no sistema internacional, “a UE tem utilizado a cooperação internacional para projetar sua imagem no exterior, dando-lhe maior poder na cena internacional”.

²⁵ Entrevista realizada pela autora com a então Embaixadora da UE no Brasil, Ana Paula Zacarias em maio de 2015.

Aqui se faz apropriado lembrar o conceito de *Soft Power*, de Joseph Nye (2004), o qual refere a capacidade de persuasão e atração de um Estado perante outros para se alcançar determinado objetivo. Nesse contexto, poder-se-ia, inclusive, apontar a agenda de DH da UE no Brasil (e no mundo), como ferramenta de *Soft Power* da UE, utilizada para reforçar e abrir outras possibilidades de diálogos/relacionamentos. Inclusive, Nye (2004) refere que o *Soft Power* é incrementado à medida que as políticas dos países são vistas como legítimas. No caso da UE, e no âmbito das ações na área dos DH, o apoio e necessidade de manutenção de um diálogo direto com as OSC demonstram a preocupação com a legitimidade de suas ações na área, contribuindo para o fortalecimento do próprio *Soft Power*.

Considerações Finais

A agenda de direitos humanos entre o Brasil e a União Europeia vem sendo construída, desde o início dos anos 2000, com os primeiros projetos de cooperação na área, executados tanto bilateralmente, ou seja, com o Governo Brasileiro, quanto diretamente com as OSC, por meio da cooperação temática. Em ambos os casos, nota-se o envolvimento das OSC, quer como beneficiárias, quer como executoras, e/ou na concepção dos projetos/ações de DH no país. Destaca-se, nesse contexto, a importância crescente que a UE tem dado ao estabelecimento de um diálogo direto com as OSC, para a concepção de uma agenda comum de direitos humanos no Brasil, e não só. Nota-se, por outro lado, que, embora a UE apoie e envolva diretamente as OSC na concepção de tal agenda, há um cuidado em se buscar complementariedade com as ações governamentais no tema. De qualquer forma, a UE parece estar seguindo a tendência dos processos de governança global, que envolvem diversos atores, estatais e não estatais, no contexto dos quais as ações dos governantes são influenciadas e legitimadas pelo estreitamento das relações e diálogo com as organizações da sociedade civil.

REFERÊNCIAS

- AVANT, D.D; FINNEMORE, M.; SELL. S.K (Editors) **Who Governs the Globe?** Cambridge: Cambridge University Press, 2010. Cap 1.
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our global neighbourhood.** Oxford, Inglaterra: Oxford University Press, 1995. Disponível em: <[http://web.archive.org/web/20011222021819/http://www.cgg.ch/chap1.html#The Concept of Global Governance](http://web.archive.org/web/20011222021819/http://www.cgg.ch/chap1.html#The_Concept_of_Global_Governance)>. Acesso em: 20 dez. 2015.
- HRYNIEWIECKA, K.B. **Europeanization of non-state actors: towards a framework for analysis.** In: AMRSTRONG,D et al. (Ed). *Civil society and international governance: the role of non- state actors in global and regional regulatory frameworks.* London: Routledge, 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA **As Fundações Privadas e as Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2010.** Rio de Janeiro: IBGE/IPEA, 2012. (Pesquisas Informação Econômica, n. 20). Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv62841.pdf> > Acesso em: 03 maio 2015.

MARTIN, Lisa; SIMMONS, Beth, **International Organizations and Institutions**. In: Walter Carlsnaes, et al. (eds), Handbook of International Relations. Second edition. London: Sage, 2013.

MATIAS, Eduardo Felipe P. **A humanidade e suas fronteiras: do Estado soberano à sociedade global**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

NYE, Joseph. **Soft Power: The means to Success**. In: World Politics. New York: PublicAffairs Books, 2004.

UNIÃO EUROPEIA. Commission of the European Communities. **Towards a reinforced culture of consultation and dialogue: General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission**. Brussels: eur-lex, 2002. Disponível em

In: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:PT:PDF>

Acesso em: 03 jun 2015.

_____. Regulamento (CE) No1889/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 2006. **Jornal Oficial da União Europeia**, Bruxelas, L 386/1, 29 dez. 2006. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1889&from=EN>>. Acesso em: 30 maio 2015.

_____. Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa em 13 de Dezembro de 2007. **Jornal Oficial da União Europeia**, Bruxelas, ano 50, C 306, 17 dez. 2007. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT>>. Acesso em: 09 jun. 2015.

_____. **Brazil-European Union Estrategic Partership: Joint Action Plan**. In: BRAZIL- EUROPEAN UNION SUMMIT, 2; 2008, Rio de Janeiro, 22 dez 2008. Disponível em: <http://eeas.europa.eu/brazil/docs/2008_joint_action_plan_en.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2015.

_____. European Commission. **Democracy and Human Rights**. Disponível em: <<http://www.eidhr.eu/supporting-dandhrs>>. Acesso em: 20 maio 2015a.

_____. **Sociedade Civil Organizada**. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/civil_society_organisation_pt.htm>. Acesso em: 09 jun. 2015b.

_____. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions. **The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations**, Brussels, 2012. Disponível em: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/5/50/Com_492_en.pdf >. Acesso em: 10 jul. 2017.

*Recebido em 14 de maio de 2017.
Aprovado em 17 de outubro de 2017.*

RESUMO

O artigo analisa a construção de uma agenda conjunta de direitos humanos entre a União Europeia e o Brasil, com foco nas organizações da sociedade civil e seus projetos de cooperação desenvolvidos na área. O artigo tem como principal marco conceitual o processo de governança global, no âmbito do qual as organizações da sociedade civil têm ganhado destaque. A aproximação crescente da União Europeia com as organizações da sociedade civil têm contribuído para desenvolver e aprimorar a agenda de direitos humanos no país, refletindo a preocupação crescente do bloco em legitimar suas ações na área.

Palavras-chave: Organizações da Sociedade Civil, União Europeia, Governança Global Direitos Humanos.

ABSTRACT

The article analyzes the construction of a joint human rights agenda between the European Union and Brazil, focusing on civil society organizations and their cooperation projects developed in the area. The article has as main conceptual framework the process of global governance, within which civil society organizations have gained prominence. The EU's growing rapprochement with civil society organizations has contributed to the development and improvement of the human rights agenda in the country, reflecting the bloc's growing concern to legitimize its actions in the area.

Key-words: Civil Society Organizations, European Union, Global Governance, Human Rights.

A DESCENTRALIZAÇÃO NO DISCURSO DE BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO

Decentralization in the speeches of multilateral development banks

Rogério Makino¹

Introdução

Assistiu-se na década de noventa a um discurso quase hegemônico dos dois principais bancos multilaterais de desenvolvimento atuantes na América Latina no que diz respeito ao que viria a ser um Estado ideal em suas várias dimensões: escopo de atuação econômica, estrutura da máquina administrativa, relação entre os poderes, capilaridade institucional na sociedade civil, etc. O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) chegaram a criar uma categoria específica de programas para promover esse ideal de Estado: a Modernização de Estado.

Entre os programas dessa categoria, estavam os que dariam suporte à descentralização, ou seja, a transferência da elaboração de políticas públicas e tomadas de decisão do governo central para os governos locais de um mesmo país. Pregava-se que a descentralização seria, de um lado, uma potente estratégia de combate ao déficit democrático e, de outro, um meio de melhor adequar os serviços prestados aos anseios de uma determinada população.

Cerca de uma década depois, podiam ser observados os primeiros resultados dos projetos de descentralização financiados por essas organizações internacionais. Embora a distância entre o inicialmente planejado e o que foi obtido na prática não fosse desprezível, isso não diminuiu o entusiasmo pela descentralização no discurso de algumas dessas organizações, que continua até os dias atuais. O objetivo desse texto é problematizar, não necessariamente de forma conclusiva, a descentralização como caminho necessário a ser seguido para o desenvolvimento, comparando as perspectivas do BID e do ADB (*Asian Development Bank*) sobre o tema.

Apesar de ter atuado por muito tempo na América Latina e ter sido a organização multilateral que mais desembolsou recursos para a região, há poucas pesquisas independentes sobre BID². Por isso, grande

¹ Professor de Ciências Sociais/UNEMAT. Doutor em Ciências Sociais/UnB. Mestre em Relações Internacionais/UnB. Email: makinotga@gmail.com

parte dos dados utilizados nesse artigo foi coletada por meio de pesquisa documental, mais especificamente nos relatórios anuais publicados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Por questão de simetria, essa foi a mesma estratégia utilizada no caso do ADB. A sistematização dos dados se deu por análise de conteúdo, com foco sobre como os programas de descentralização eram apresentados nesses relatórios – cujos textos resumem a perspectiva oficial e as atividades desses bancos.

O artigo está organizado em cinco seções. A primeira versa sobre a variação do conceito de desenvolvimento e a origem dos atuais bancos de desenvolvimento. A segunda contempla o ideal de Estado dos bancos multilaterais de desenvolvimento que atuaram na América Latina. A terceira apresenta os relatos divergentes sobre o maior programa de descentralização patrocinado por bancos multilaterais de desenvolvimento na América Latina. A quarta chama a atenção para a ausência do tema da descentralização em outro importante banco de desenvolvimento. A quinta apresenta as três principais justificativas para a insistência no discurso da descentralização dos principais bancos multilaterais atuantes na América Latina.

Desenvolvimento e Bancos de Desenvolvimento: clarificações conceituais e pressupostos

Conforme Rist (2008), o desenvolvimento é um dos mitos pelos quais se orientaram muitas sociedades no século XX: a promessa de crescimento econômico infinito em um planeta com recursos finitos. O significado de desenvolvimento e a forma de buscá-lo variaram ao longo do tempo, oscilando inclusive em direções opostas, desde a necessidade da onipresença estatal até a defesa do Estado mínimo.

O desenvolvimento tornou-se uma ideia amplamente popular após a Segunda Guerra Mundial, quando era tratado como sinônimo de crescimento econômico ou quando se pressupunha que mudança econômica e mudança social eram interdependentes. Leys & Shawn (1996) comentam que aquele contexto era favorável a uma atuação mais proeminente do Estado, legitimado pelo keynesianismo no plano teórico e por políticas como o New Deal no plano prático, ainda muito populares em função do passado recente. Entendia-se que o Estado poderia protagonizar os processos de desenvolvimento, pois na falta de atores econômicos nacionais capazes ou dispostos a investir em empreendimentos que demandavam alto capital inicial ou que apenas teriam retorno no longo prazo, caberia ao Estado a responsabilidade de fazê-los.

Os bancos de desenvolvimento, nessa lógica, seriam instituições financeiras que auxiliariam esses Estados nesses empreendimentos, geralmente oferecendo condições mais amenas de empréstimos e financiamentos do que bancos comerciais. Entre os bancos de desenvolvimento, destacam-se os bancos multilaterais de desenvolvimento, cujos países que contraem empréstimos geralmente também são seus sócios-proprietários (BARRIA & ROPER, 2004).

Couto (1999) explica que os estudos da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), que influenciaram a criação do BID em 1959, também apontavam nesse mesmo sentido. Foi essa concepção de desenvolvimento centrado no papel do Estado que serviu de referência para o Banco por praticamente quatro décadas. Nesse período que coincidiu com a Guerra Fria, o medo do avanço do Socialismo fez com

² O maior produtor de informações sobre o BID é o próprio Banco, que é autointeressado na forma como as apresenta. As duas principais obras independentes com postura analítica crítica, inclusive aportando informações não explícitas nas divulgações oficiais do Banco, foram as de Tussie (1995) e Vívares (2013).

que os Estados Unidos fossem coniventes com essa concepção de desenvolvimento e fossem a principal fonte de recursos para o BID e o Banco Mundial.

Essa situação mudou com o fim da ordem bipolar na virada da década de 1980 para 1990. Houve uma ressignificação do conceito de desenvolvimento, em meio às ondas neoliberalizantes da época, que tiveram profundas implicações sobre os bancos de desenvolvimento. O protagonismo estatal passou a ser duramente condenado e o desenvolvimento passou a ser associado com o livre comércio, a desregulamentação financeira, a flexibilização da legislação trabalhista, etc.

Em uma das poucas pesquisas independentes sobre o BID, Tussie (1995) apontava que esse banco passava por uma profunda reformulação de seus programas para adequar-se ao novo conceito de desenvolvimento. Ao centro das preocupações estava o enxugamento dos aparelhos de Estado e o aumento na sua eficiência, de modo que o Banco até mesmo se propôs a auxiliar nas privatizações de empresas estatais latino-americanos.³

No Oriente, a trajetória do ADB em suas primeiras décadas de existência é muito similar à do BID no que diz respeito ao conceito de desenvolvimento centrado no protagonismo estatal. No entanto, com o final da Guerra Fria, ao contrário do que ocorreu com o BID, as ideias neoliberais reverberaram de forma mais amena no ADB, provavelmente pelo papel do Japão como sócio majoritário politicamente dominante na organização⁴ (RATHUS, 2008). Além disso, não apenas esse, mas vários outros países membros da instituição asiática tinham forte resistência às ideias neoliberais. De acordo com a versão oficial da história da ADB:

“Many agreed that more needed to be done to support the private sector, but also insisted that markets should operate within clear rules set by governments and societies. After all, some of the region’s most successful countries had relied on strong and effective states—for example, the PRC, the Republic of Korea, and Singapore. This more balanced view, which reaffirmed the importance of governments and states, was supported by leading Asian policy makers and scholars, including Mohammad Sadli from Indonesia, Amartya Sen from India, and Lee Kuan Yew from Singapore.” (MCCAWLEY, 2017, p. 162-3)

Em termos discursivos, o ADB começava a discutir a ampliação do conceito de desenvolvimento, englobando elementos relacionados a gênero, crescimento demográfico, minorias étnicas-culturais, meio ambiente e sustentabilidade, mas tentando se distanciar das ideias neoliberais, apesar das pressões dos Estados Unidos (MCCAWLEY, 2017, p.173-178). Se no BID a categoria de Modernização do Estado tornou-se a segunda mais importante em volume de recursos a partir da primeira metade dos anos 1990 (MAKINO, 2015, p. 66), a sua equivalente no ADB - “Administração do Setor Público”- era basicamente insignificante na participação do volume de recursos, não representando nem 1% do total (MCCAWLEY, 2017, p. 202). Os programas do ADB continuavam concentrados nas mesmas áreas: energia, telecomunicações e informática, agricultura e água e saneamento somavam 75% de participação dos recursos desembolsados.

Os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento na América Latina e o seu Ideal de Estado

³ Algumas dessas privatizações foram analisadas exegeticamente por Vivares (2013).

⁴ Wan (1995) argumenta que o ADB não dava retornos econômicos ao Japão que justificassem sua contribuição para a organização. Seus interesses eram de natureza política e estratégica, um meio de influência sob a Ásia.

Os dois principais bancos multilaterais de desenvolvimento que têm atuado na América Latina nessas últimas cinco décadas foram o Banco Mundial e o BID. Nos anos sessenta, setenta e oitenta do século XX, esses bancos financiavam, sobretudo, obras de infraestrutura, educação e saneamento básico. A partir da década de noventa, de forma coordenada com o FMI, passaram a defender que a maior parte dos problemas da América Latina tinha a ver com sua concepção retrógrada de Estado: excesso de intervencionismo na economia, uma administração pública permeada por clientelismo e ineficiência e um Estado excessivamente centralizado.

Para ajudar na construção de um Estado mais “enxuto”, eficiente e democrático, esses dois bancos criaram no início dos anos noventa uma nova categoria de desembolso – a Modernização de Estado ou Reforma de Estado - orientada pelo conceito de desenvolvimento ressignificado pelas ideias neoliberais. Nas descrições dos relatórios anuais⁵ do BID e do Banco Mundial, o Estado moderno subentendido na descrição dessa categoria era uma versão idealizada e confabulada de países como Estados Unidos e Reino Unido: economias liberais, com Estados “pouco intervencionistas”, com um funcionalismo público pouco numeroso e eficiente e com alto grau de descentralização da tomada de decisões e da elaboração de políticas públicas.

No que se refere especificamente à descentralização, as vantagens argumentadas seriam uma diminuição do déficit democrático e um aumento na qualidade dos serviços públicos. A ideia era que se as instâncias decisórias fossem trazidas para níveis político-administrativos locais (estaduais, provinciais ou municipais), a participação ou a sensação de maior representação dos cidadãos seria facilitada em virtude da maior proximidade com seus representantes. Além disso, se as políticas públicas fossem elaboradas mais próximas daqueles que viriam a ser seus beneficiários, haveria maior adequação às necessidades locais do que se fossem elaboradas em um lugar distante, desconsiderando as especificidades de cada região. Ao final dos anos 1990, a descentralização se tornou uma prioridade do BID:

“With regard to the Bank’s future activities, five high priority areas were identified including the need to move from a project approach to a program approach; the need for the institution to move from the concept of central authority to decentralized; the importance of regarding the Bank not as an institution that teaches, but an institution that learns through interaction with the countries, recognizing differences and particularities and adapting its policies accordingly; the need to move from a culture of approval to a culture of results, which, as cited by the Bank’s President, the Governors had called on the IDB to do; and, lastly, the need to work more closely with nonsovereign entities, i.e., local governments, the private sector and civil society institutions. (IDB Annual Report, 1999, p. 16)

Deve-se notar que não se suspeitava da possibilidade de insucesso nas primeiras propostas de descentralização do BID e do Banco Mundial. Era um modelo *ex ante* único de descentralização a ser adotado por todos praticamente da mesma forma; não havia nem em nível de discurso qualquer referência às especificidades de cada país: para todos, o diagnóstico e a receita eram os mesmos, independente de suas especificidades.

O Discurso sobre a Descentralização no BID e o Caso BID-Córdoba

⁵ O relatório anual, também chamado em alguns lugares de resenha anual, é o documento-síntese das atividades dos bancos de desenvolvimento durante o ano, suas prioridades, os objetivos das categorias de empréstimos, análise de conjuntura, etc.

A título de ilustração, entre 1990 e 2002, auge da influência das ideias neoliberais sobre a categoria de Modernização de Estado, o BID custeou 14 projetos somando um montante superior a 600 milhões de dólares em nove países (Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Honduras, México, Peru, República Dominicana e Suriname). Dois desses projetos, o mexicano e o da Província de Córdoba na Argentina, somavam cerca de 90% do volume de recursos nos programas de descentralização nesse período.

Conforme esses programas foram sendo concluídos ao longo da primeira década do século XXI, percebia-se que as expectativas iniciais não estavam sendo atingidas. O caso mais notável foi o da Província de Córdoba na Argentina, segundo maior projeto de descentralização em volume de recursos financiado pelo BID⁶. Em um extenso estudo de caso, Cingolani & Lardone (2006) demonstram que a situação da Província ficou muito pior depois da descentralização subvencionada pelo BID e pelo Banco Mundial, os quais participaram ativamente em todas as etapas do processo. Curiosamente, o relatório de conclusão de projeto do BID (documento PCR do AR-0257/2000) apontava “relativo grau de sucesso” do programa de Córdoba, o que vai de encontro à conclusão dos autores supracitados. Entre os empecilhos destacados no caso cordobês, observam-se a assunção por parte do governo provincial de prerrogativas sem as respectivas fontes de arrecadação para custeá-las⁷, a falta de uma burocracia (quadro técnico e profissional de funcionários públicos) para lidar com o grau de complexidade das novas exigências e o “provincianismo” da política local que tentava instrumentalizar essas prerrogativas como elementos de barganha no jogo político. No caso argentino, alguns autores já começam a defender que a saída para o problema seria a recentralização (ACUÑA, 2013).

Embora não tenha se encontrado nenhum outro estudo tão minucioso com os de Cingolani & Lardone (2006) em relação aos outros programas similares do BID, não é absurdo supor que o “relativo sucesso” desses programas são contestáveis. Mesmo assim, em 2011, o BID publicou um dossiê⁸ ressaltando os potenciais benéficos da descentralização e alguns casos bem sucedidos nesse sentido.

“An important conclusion drawn from the present material is that subnational governments with high levels of autonomy regarding income and spending, combined with responsible and transparent learders, can successfully stimulate the economic development of the region’s local territories”. (De La Cruz et al, 2011, p. xxii)

O conteúdo do dossiê é basicamente apologético à descentralização, atribuindo os eventuais resultados negativos a problemas secundários na fase de implementação. O programa de descentralização que mais recebeu recursos do BID – o de Córdoba – não consta no dossiê.

O Não Discurso de Descentralização no Banco Asiático de Desenvolvimento

⁶ Esse foi um projeto cofinanciado pelo BID e pelo Banco Mundial.

⁷ No caso de Córdoba, a responsabilidade sobre a área da saúde sem a respectiva receita gerava constantes e impagáveis déficits nas contas públicas da Província. Mesmo uma década depois de iniciada a descentralização, não havia se encontrado uma solução para os desequilíbrios na balança de pagamentos provincial.

⁸ DE LA CRUZ, Rafael; MANNHEIM, Carlos Piñeda; POSCHL, Caroline. **The Local Alternative**: decentralization and economic development. Inter-American Development Bank, 2011.

Um contraponto importante à perspectiva do Banco Mundial e do BID em relação ao ideal da descentralização vem da Ásia. Enquanto no período entre 1990 e 2002 o potencial benéfico da descentralização começava a ser enfaticamente defendido por tais bancos, não havia nenhuma proposta do tipo no ADB. Na realidade, de acordo com os relatórios anuais pesquisados (de 1990 a 2012) não há nenhuma alusão ou apologia por parte da instituição asiática sobre a relação entre descentralização e desenvolvimento. Se a descentralização tem um potencial benéfico indubitável, por que isso não é sequer considerado por um banco de desenvolvimento?

Essa não é a primeira vez que as sugestões de organizações internacionais como o FMI e o Banco Mundial de como conduzir o desenvolvimento são ignoradas na Ásia. No contexto do Consenso de Washington (1989), com um receituário econômico que envolvia a liberalização comercial, a desregulamentação financeira e a limitação do escopo estatal, países como os Tigres Asiáticos (Hong Kong, Cingapura, Taiwan e Coreia do Sul) preferiram trilhar um caminho diferente. Mantiveram os controles sobre os intercâmbios comerciais e sobre os fluxos financeiros, além de manter o Estado como peça-chave na coordenação dos agentes econômicos para a manutenção de um modelo de industrialização orientado para a exportação (NUNNENKAMP, 2003). Em contrapartida, países que seguiram fielmente o receituário neoliberal como a Argentina da Era Menem (1989-1999) assistiram ao recuo da sua qualidade de vida, à reprimarização da economia, à flexibilização dos direitos trabalhistas, ao crescimento exponencial da dívida pública e ao colapso econômico ao manter um sistema de paridade cambial insustentável.⁹ (RAPOPORT, 2010, p. 364-420)

O modelo de industrialização que permitiu a esses países asiáticos altos níveis de crescimento econômico e um nível de competitividade global pressupõe uma coordenação extremamente centralizada da elaboração das políticas públicas bem como da tomada das decisões. Tudo deve estar sincronizado e harmônico com o objetivo principal: produzir produtos com alto valor agregado capazes de competir no mercado internacional.¹⁰ Nesse sentido, deslocar o poder decisório para instâncias subnacionais pode ser considerado como perda de foco ou potencial perda de tempo e recursos. Contudo, deve-se ressaltar que, nesses casos¹¹, trata-se de países com extensão territorial pequena onde se segue basicamente a lógica de Estados unitários.

Por que o BID e o Banco Mundial insistem na descentralização?

As diretrizes do BID e do Banco Mundial convergiam ideologicamente com o FMI e reforçavam-se mutuamente. Acuña & Tuozzo (2000) chegam a concluir que os dois primeiros eram submissos ao último, orientado por um fundamentalismo de mercado. Stiglitz (2002) acredita que essas instituições estavam a serviço do capital financeiro, ao qual interessava um mercado desregulamentado e, por isso, a defesa intensa de ideias neoliberais, em torno das quais a descentralização orbitava.

⁹ O governo Menem manteve uma âncora cambial no qual 1 peso equivalia a 1 dólar.

¹⁰ Por exemplo, a política educacional deve ser nacional e voltada fortemente para a alta tecnologia, desde o ensino básico até a pós-graduação.

¹¹ No caso dos Tigres Asiáticos. No entanto, pode mencionar que a China, cuja extensão territorial é muito grande, também segue uma lógica centralizadora.

Também é interessante notar que, no caso do BID, uma das novas orientações nos anos 1990 era negociar empréstimos, financiamentos e programas diretamente com as Províncias ou os Estados, sem a intermediação dos governos centrais ou governos federais. Em outras palavras, mais descentralização implica mais clientes em potencial. Além disso, unidades subnacionais geralmente têm menos poder de barganha do que governos centrais nacionais por melhores condições de empréstimo.

Por fim, a discrepância entre o “relativo grau de sucesso” apontado no relatório oficial do Banco sobre o caso de descentralização em Córdoba, as conclusões da pesquisa independente de Cingolani & Lardone (2006) e a omissão desse caso no dossiê do BID chamam atenção para os interesses mercadológicos envolvidos: bancos de desenvolvimento sobrevivem vendendo determinados produtos e serviços, o que inclui no caso do BID os programas de descentralização. Assim, esses programas devem ser apresentados como vantajosos; não interessa mostrar casos de insucessos ou com resultados ambíguos.

Considerações Finais

No discurso do BID e do Banco Mundial, o Estado moderno seria descentralizado, pois quando as instâncias de elaboração de políticas públicas e tomadas de decisão estão mais próximas da população, elas seriam mais adequadas às suas necessidades e às suas demandas. Além disso, quando o poder decisório é local, a proximidade entre cidadãos e governantes favoreceria, teoricamente, um maior controle democrático.

O potencial positivo da descentralização, no entanto, não deve ser sobrestimado. Do ponto de vista empírico, os resultados dos programas de descentralização são discutíveis, uma vez que há discrepância entre o esperado e o alcançado e entre o divulgado pelos Bancos e o relatado por pesquisadores independentes. A ideia de que descentralização implica desenvolvimento também não é unânime, como se pode observar no caso do ADB que nunca incluiu esse item em suas diretrizes.

A descentralização não pode ser considerada como algo que sempre trará bons resultados, como um fim em si mesmo ou, nem mesmo, como necessária. Ela está indiretamente ligada a uma concepção muito específica de desenvolvimento, imbricada em um horizonte neoliberal de ideias, cujos interesses favorecidos nem sempre são do país que “compra” esses programas.

REFERÊNCIAS

- ACUÑA, Carlos H. (org.) (2013). **¿Cuánto importán las instituciones?** Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores
- ACUÑA, Carlos. H., & TUOZZO, María Fernanda. (2000). Civil Society Participation in World Bank and Inter-American Development Bank Programs: The Case of Argentina. **Global Governance**, 433-456.
- ADB – Asian Development Bank. **Annual Report**. Anos Diversos.
- BARRIA, Lilia A.; ROPER, Steve D. (2004). Economic Transition in Latin America and Post-Communist Countries: a comparison of multilateral development Banks. **International Journal of Politics, Culture and Society**. Volume 17, Issue 4, June, pp 619-638.

- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Relatório Anual**. Anos Diversos.
- CALHOUN, Craig (2002). **Dictionary of the social sciences**. Oxford University Press on Demand.
- CINGOLANI, Mónica; LARDONE, Martín (2006). **Gobiernos bajo Presión**. relaciones intergubernamentales y reforma del Estado. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- COUTO, Ronaldo Costa (1999). **A História Viva do BID e o Brasil**. Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- DE LA CRUZ, Rafael; MANNHEIM, Carlos Piñeda; POSCHL, Caroline. **The Local Alternative: decentralization and economic development**. Inter-American Development Bank, 2011.
- EVANS, Peter (2003). “Além da ‘Monocultura Institucional’: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo”. **Sociologias**, v. 5, n. 9, p. 20-62.
- JOHN, P. G.; CRAIG, B. (2009) **Encyclopaedic Dictionary of International Law**. Oxford University Press.
- LEYS, Colin; SHAW, D. J.. (1996). **The Rise & Fall of Development Theory**. EAEP.
- MCLEAN, Iain (2003). **Oxford Concise Dictionary of Politics**. Oxford University Press UK.
- NUNNENKAMP, Peter (2003). "Por que o desempenho econômico e a competitividade internacional diferem tanto entre a América Latina e a Ásia." In: NUNNENKAMP, Peter. **Experiências asiáticas: modelo para o Brasil?**. Fundação Konrad Adenauer.
- MAKINO, Rogério (2015). **Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e Capacidade Estatal: o BID, o Brasil e a Argentina**. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. CEPPAC. Universidade de Brasília.
- MCCAWLEY, Peter (2017). **Banking the Future of Asia and the Pacific: 50 years of the Asian Development Bank**. Manila - Philippines: ADB.
- MORENO, Luís Alberto (2011). **A década da América Latina e do Caribe, uma oportunidade real**. Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID.
- RAPOPORT, Mario (2010). **Las Políticas Económicas de la Argentina: una breve historia**. Booket.
- RIST, Gilbert (2008). **The History of Development: from western origins to global faith**. 3rd edition. Zed Books.
- RATHUS, Joel. China, Japan and Regional Organisations: the case of Asian Development Bank. **Japanese Studies**. Vol. 28, Issue 1, 2008.
- STIGLITZ, Joseph. E. (2002). **Globalization and its Discontents**. WW Norton & Company.
- TUSSIE, Diana (1995). **The Inter-American Development Bank. Multilateral Development Banks**, volume 4. Lynne Rienner Publishers Inc.
- VIVARES, Ernesto. (2013). **Financing Regional Growth and the Inter-American Development Bank: The Case of Argentina**. Routledge.
- WAN, Ming. (1995) Japan and the Asian Development Bank. **Pacific Affairs**, vol. 68, n° 4, pp. 509-528..
- WORLD BANK. **Annual Report**. Anos Diversos.

*Recebido em 08 de julho de 2017.
Aprovado em 07 de novembro de 2017.*

RESUMO

Esse texto discute a descentralização no discurso de bancos multilaterais de desenvolvimento, a qual é apresentada na América Latina como um passo necessário para o desenvolvimento, principalmente para uma melhor qualidade das políticas públicas e para a sua democratização. No entanto, a observação de casos empíricos de descentralização e do posicionamento de outros bancos multilaterais sugere que a relação entre descentralização e desenvolvimento pode estar sobrestimado.

Palavras-chave: bancos multilaterais de desenvolvimento; descentralização; América Latina

ABSTRACT

This article analyzes decentralization in the discourse of Multilateral Development Banks, which is presented in Latin America as a necessary step towards development – especially concerning better public policies and democratization. However, the observation of empirical cases of decentralization and the analysis of other development bank's discourse suggest that the idea of decentralization as synonymous of development is overestimated.

Key-words: multilateral development banks; decentralization; Latin America

NORMAS DE SUBMISSÃO

Diretrizes para Autores

1. A revista CONJUNTURA AUSTRAL publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em três seções: Conjuntura; Pesquisa e Leitura (resenhas)
3. Os artigos de análise de conjuntura devem conter entre 8 mil e 20 mil caracteres (incluindo espaços); os artigos de pesquisa devem conter cerca de 35 mil caracteres (incluindo espaços); e as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 5 mil caracteres (espaços inclusive);
4. As contribuições devem ser inéditas, e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
5. As contribuições não devem conter dados sobre o autor. Estes (nome completo, titulação, filiação institucional – com o nome completo da instituição – e e-mail para contato) devem ser inseridos nos respectivos campos da plataforma de submissão da revista;
6. O completo preenchimento, pelo(s) autor(es), do formulário de submissão do artigo é imprescindível;
7. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.
8. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
9. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português e 3 key words em inglês; Título em português e em inglês; Resumo em português e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras. Caso o idioma de submissão seja diferente do português, as contribuições também devem apresentar 3 palavras-chave, Título e Resumo na língua original de elaboração do trabalho. Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas, nos campos destinados a elas, no momento da submissão;
10. As contribuições deverão ser apresentadas em documento Word 97-2003 ou superior, em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, sem espaçamento entre parágrafos;
11. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto, não devendo conter referências bibliográficas;
12. As citações diretas devem seguir a norma ABNT 10520/2002: até três linhas no corpo do texto destacada por aspas; maior de três linhas com recuo de 4cm do lado esquerdo, espaçamento simples e fonte tamanho 10;
13. As referências bibliográficas devem estar em ordem alfabética de sobrenome, e devem constar no final do trabalho, de acordo com o seguinte formato:

SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo. Cidade: Editora, Ano.
SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do Capítulo/Artigo. In: SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo do livro. Cap.X, p. xx-xx. Cidade: Editora, Ano.
SOBRENOME, Nome. Título do Artigo. Nome do Periódico. v.X, n.X, p. xx-xx, Ano. Disponível em: <Link para o artigo>. Acesso em dia mês ano.
SOBRENOME, Nome. Título da tese acadêmica: subtítulo. Tese de Doutorado em (curso), Universidade de Brasília, Ano, (nº de páginas) p.
SOBRENOME, Nome. Título da notícia de jornal/revista. Nome do Jornal/revista. Cidade, dia mês. ano (da publicação da notícia). Disponível em: <link para a notícia>. Acesso em dia mês. ano.
14. Em caso de dúvidas a respeito da formatação das referências bibliográficas, utilizar a NBR 6023/2002 da ABNT;
15. Só serão encaminhadas para avaliação aquelas contribuições que estiverem de acordo com as normas estabelecidas pela revista.
16. Todas as submissões devem ser feitas através do site da revista : www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em "Comentários ao Editor".
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (desde que não ultrapassem 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.
4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista, no site www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.
6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, caso submetido para avaliação por pares (ex.: artigos), conforme instruções disponíveis em [Assegurando a Avaliação Cega por Pares](#).

SUBMISSION STANDARDS

Author Guidelines

1. CONJUNTURA AUSTRAL journal publishes scientific articles and book reviews;
2. The journal is divided in three sections: Scenario Analysis; Research and Review (book review);
3. The scenario analysis should be between 8,000 and 20,000 characters (including spaces); research articles should contain about 35,000 characters (including spaces); and book reviews should contain about 5,000 characters (including spaces);
4. Contributions must be original, and can be submitted in Portuguese, English or Spanish;
5. The submitted files must not contain information about the author. Full name, title, institutional affiliation (with the full name of the institution) and e-mail must be inserted in the respective fields of the journal's submission platform;
6. It is mandatory to fill out all the information required on the submission form;
7. Publications of undergraduate students are accepted, as long as in partnership with an advisor professor, which will appear as the main author of the work;
8. Book reviews must contain the complete data and the ISBN of the analyzed work;
9. Contributions must be accompanied of: 3 keywords in Portuguese and 3 keywords in English; Title in English and in Portuguese; Abstract in English and in Portuguese, both with up to 50 words. If the original submission language is Spanish, contributions must also contain 3 keywords, Title and Abstract in that language. Moreover, the information referred to above must be inserted in the respective fields of the submission form.
10. Contributions must be submitted in a Word 97-2003 (or higher version) document, Times New Roman, font size 12, 1.5 spacing, without spaces between paragraphs;
11. The footnotes should be strictly of a substantive and complementary nature and should not contain references;
12. Direct quotations should follow the ABNT NBR 10520/2002 norm: if they contain up to three lines they must be distinguished by quotation marks; if they contain more than three lines they must be inserted in a different paragraph indented 4cm on the left, with simple spacing and font size 10;
13. References should be in alphabetical order of surnames, and must appear at the end of work, according to the following format:

SURNAME, Name. Book title: subtitle. City: Publisher, Year.

SURNAME, Name; SURNAME, Name. Title Chapter/Article. In: SURNAME, Name; SURNAME, Name. Book title: book's subtitle. Chapter X, p. xx-xx. City: Publisher, Year.

SURNAME, Name. Article Title. Periodic Name. v.X, n.X, p. xx-xx, year. Available at: <Link to article>. Access on day month year.

SURNAME, Name. Title of academic thesis: Subtitle. Doctoral Thesis in (course), University of Brasilia, year, (number of pages) p.

SURNAME, Name. Title of newspaper news / magazine. Newspaper/magazine name. City, day month year (of publication). Available at: <link to the news>. Access on day month year.

14. In case you have any questions regarding references formatting, refer to the ABNT NBR 6023/2002 norm;
15. Only contributions that fully comply with the Author Guidelines will be forwarded for the peer review process.
16. All the submissions should be made through the website: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

Submission Preparation Checklist

As part of the submission process, authors are required to check off their submission's compliance with all of the following items, and submissions may be returned to authors that do not adhere to these guidelines.

1. Contributions must be original, and shall not have been submitted for publication in another journal; otherwise, it must be justified in "Comments to the Editor".
2. Submitted files must be in Microsoft Word, OpenOffice or RTF (as long as their size is up to 2MB) format.
3. URLs must be informed in the references when necessary.
4. The text must be single-spaced; Times New Roman typeface 12 pt must be used for the body of the text; italic is to be used instead of underline (except in URL addresses); Figures and Tables must be embedded in the text.
5. The text must follow *patterns of style and bibliographical* requirements described in Authors Guidelines Author Guidelines, in the section "About the Journal", on the website: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.
6. The identification of authorship of the work must be removed from the file and the Properties option in Word, thus ensuring the confidentiality criteria of the journal, if it is to be subjected to peer review (i.e. articles), accordingly with available instructions in "Ensuring Blind Peer Review".

INDEXADORES

Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais (Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services):

- Latindex
- Google Scholar
- Portal de Periódicos UFRGS
- Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)
- Ulrich Web
- Boletim Mundorama
- Bibliografía Latinoamericana
- Open Academic Journal Index
- GIGA Information Centre
- WorldCat
- Scientific Indexing Services
- Academia.edu
- Portal de Periódicos CAPES
- Sumários de Revistas Brasileiras
- Directory of Open Access Journals
- Journal Tables of Contents (TOCs)