

Denise Vitale  
Elsa Sousa Kraychete  
Organizadoras

**O Brasil e  
a Cooperação Sul-Sul**  
dilemas e desafios da América do Sul

**Brazil and  
South-South Cooperation**  
dilemmas and challenges in South America



# **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul dilemas e desafios da América do Sul**

**Brazil and South-South Cooperation  
dilemmas and challenges in South America**

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Reitor

João Carlos Salles Pires Da Silva

Vice-reitor

Paulo Cesar Miguez de Oliveira

Assessor do reitor

Paulo Costa Lima



EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

DIRETORA

Flávia Goulart Mota Garcia Rosa

CONSELHO EDITORIAL

Alberto Brum Novaes

Angelo Szaniecki Perret Serpa

Caiuby Alves da Costa

Charbel Niño El-Hani

Cleise Furtado Mendes

Dante Eustachio Lucchesi Ramacciotti

Evelina de Carvalho Sá Hoisel

José Teixeira Cavalcante Filho

Maria Vidal de Negreiros Camargo



Denise Vitale  
Elsa Sousa Kraychete  
Organizadoras

# **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul dilemas e desafios da América do Sul**

**Brazil and South-South Cooperation  
dilemmas and challenges in South America**

Salvador  
Edufba  
2016

2016, Autores.

Direitos para esta edição cedidos à EDUFBA.

Feito o depósito legal.

Grafia atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009.

CAPA, PROJETO GRÁFICO

Rodrigo Oyarzábal Schlabitz

EDITORAÇÃO

Lúcia Valeska Sokolowicz

Matheus Chastinet

NORMALIZAÇÃO

Sônia Chagas Vieira

REVISÃO

Larissa Caroline Borges

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

Elaboração: Fábio Andrade Gomes - CRB-5/1513

---

B823 O Brasil e a Cooperação Sul-Sul : dilemas e desafios da América do Sul / Denise Vitale, Elsa Kraychete, organização. – 2. ed., bilíngue. – Salvador : EDUFBA, 2016.  
377 p.

Textos em português e inglês.

ISBN 978-85-232-1543-9

1. Cooperação internacional. 2. Relações internacionais. 3. Relações econômicas internacionais. 4. MERCOSUL (Organização). I. Vitale, Denise, org. II. Kraychete, Elsa, org. III. Título: Dilemas e desafios na América do Sul.

---

CDD: 337.11724

---

Editora filiada a



EDUFBA

Rua Barão de Jeremoabo, s/n, Campus de Ondina,

40170-115, Salvador-BA, Brasil

Tel/fax: (71) 3283-6164

[www.edufba.ufba.br](http://www.edufba.ufba.br) | [edufba@ufba.br](mailto:edufba@ufba.br)

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	7
INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: O ATRAVESSAMENTO DE ESPAÇOS-TEMPOS LUMINOSOS E OPACOS.....	11
<i>Maria Teresa Franco Ribeiro, Adriana Melo e Marta Cerqueira Melo</i>	
TERRITÓRIOS, FRONTEIRAS NACIONAIS E CIDADES COSMOPOLITAS NA GLOBALIZAÇÃO .....	35
<i>Ruthy Nadia Laniado</i>	
DEMOCRACIA GLOBAL E MOVIMENTOS INDÍGENAS NA COOPERAÇÃO SUL- AMERICANA: UM OLHAR PARA AS COMUNIDADES AMAZÔNICAS.....	49
<i>Denise Vitale</i>	
COOPERAÇÃO SUL-SUL EM PROL DA RECICLAGEM INCLUSIVA NA AMÉRICA LATINA: A EXPERIÊNCIA DA PLATAFORMA PASSO CERTO.....	71
<i>Andrea Cardoso Ventura, Luz María Fernández García e José Célio Silveira Andrade</i>	
POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMAÇÃO DO GESTOR ESCOLAR PARA O ENSINO BÁSICO NO BRASIL E NA ARGENTINA: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA A REDE DE INTERCÂMBIO INSTITUCIONAL NO MERCOSUL .....	107
<i>Ailana Freitas Rocha, Marisa Schneckenberg e Katia Siqueira de Freitas</i>	
EDUCAÇÃO E POLÍTICAS AFIRMATIVAS: AVANÇOS E EMBATES NO ENSINO BÁSICO DO SISTEMA PÚBLICO EM SALVADOR, BRASIL E NO ENSINO SUPERIOR EM CARACAS, VENEZUELA.....	129
<i>Andaraí Ramos Cavalcante e Katia Siqueira de Freitas</i>	
LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: GOVERNANÇA IMIGRATÓRIA NO MERCOSUL E OS MARCOS NORMATIVOS DOS DESLOCAMENTOS REGIONAIS.....	145
<i>José Sacchetta Ramos Mendes</i>	
O BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL NAS ESTRATÉGIAS BRASILEIRAS DE DESENVOLVIMENTO: DA ARTICULAÇÃO INTERNA À EXPANSÃO PARA A AMÉRICA LATINA.....	169
<i>Elsa Sousa Kraychete e Rômulo Carvalho Cristaldo</i>	
SOBRE OS AUTORES .....	191

## SUMMARY

PRESENTATION.....	199
<b>SOUTH AMERICAN INTEGRATION: THE CROSSING OF LUMINOUS AND OPAQUE SPACE AND TIMES.....</b>	
203	
<i>Maria Teresa Franco Ribeiro, Adriana Melo and Marta Cerqueira Melo</i>	
<b>TERRITORIES, NATIONAL BORDERS, AND COSMOPOLITAN CITIES IN GLOBALIZATION.....</b>	
227	
<i>Ruthy Nadia Laniado</i>	
<b>GLOBAL DEMOCRACY AND INDIGENOUS MOVEMENTS IN SOUTH AMERICAN COOPERATION: A LOOK AT AMAZONIAN COMMUNITIES.....</b>	
241	
<i>Denise Vitale</i>	
<b>SOUTH-SOUTH COOPERATION FOR INCLUSIVE RECYCLING IN LATIN AMERICA: THE PLATAFORMA PASSO CERTO EXPERIENCE.....</b>	
263	
<i>Andrea Cardoso Ventura, Luz María Fernández García and José Célio Silveira Andrade</i>	
<b>PUBLIC POLICY FOR THE TRAINING OF PRIMARY AND SECONDARY SCHOOL ADMINISTRATORS IN BRAZIL AND ARGENTINA: A CONTRIBUITION TO MERCOSUR'S INSTITUTIONAL EXCHANGE NETWORK .....</b>	
297	
<i>Ailana Freitas Rocha, Marisa Schneckenberg and Katia Siqueira de Freitas</i>	
<b>EDUCATION AND AFFIRMATIVE ACTION POLICIES: BREAKTHROUGHS AND CLASHES IN THE PRIMARY AND SECONDARY EDUCATION SYSTEM IN SALVADOR, BRAZIL, AND IN HIGHER EDUCATION IN CARACAS, VENEZUELA.....</b>	
317	
<i>Andaraí Ramos Cavalcante and Katia Siqueira de Freitas</i>	
<b>LAW AND PUBLIC POLICY: MIGRATION GOVERNANCE IN MERCOSUR AND THE NORMATIVE FRAMEWORKS OF REGIONAL MIGRATIONS.....</b>	
333	
<i>José Sacchetta Ramos Mendes</i>	
<b>THE NATIONAL BANK OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT IN BRAZILIAN DEVELOPMENT STRATEGIES: FROM INTERNAL ARTICULATION TO LATIN AMERICAN EXPANSION.....</b>	
357	
<i>Elsa Sousa Kraychete and Rômulo Carvalho Cristaldo</i>	
<b>ABOUT THE AUTHORS.....</b>	375

## **APRESENTAÇÃO**

Os anos 1990 são afirmados como um marco de profundas transformações no cenário geopolítico mundial. Um conjunto de fenômenos políticos, econômicos, sociais e culturais, combinados com o rápido desenvolvimento científico e uma maior conscientização sobre a questão ambiental, traz novos desafios para os diferentes contextos sociais, históricos e regionais neste início do século XXI. Eventos singulares introduziram mudanças profundas na ordem internacional, como o fim da Guerra Fria e da ordem bipolar e a consequente emergência da multipolaridade; os processos de globalização econômica e tecnológica e a formação de blocos regionais; a redistribuição do perfil do crescimento econômico e o novo peso dos países emergentes; as mudanças democráticas em regiões como a América Latina e o Leste Europeu. Esses acontecimentos marcantes, entre outros, alteraram de forma decisiva a gramática das relações entre os Estados e demais atores em escala nacional, internacional e transnacional. São acontecimentos que impuseram novos desafios para as relações internacionais e a cooperação internacional.

Nesta nova conjuntura, ganha relevância a questão da cooperação sul-sul, um tema que adentra a agenda externa brasileira no âmbito do paradigma globalista e que, desde os anos 1990, tem renovado as relações internacionais do Brasil e impulsionado sua estratégia de se tornar um *global player* e *global trader* de peso. Embora, a ideia de Cooperação Sul-Sul remonte aos anos 1970, quando o princípio da autonomia e do não-alinhamento eram marcas da política externa brasileira, na versão mais contemporânea a cooperação entre os Estados do hemisfério sul admite outros enfoques. Para alguns autores, o objetivo principal é a afirmação da liderança brasileira na América do Sul como forma de projeção da autonomia internacionalmente. Para outros, o fortalecimento da cooperação integra a aposta nos mecanismos multilaterais e nos regimes vigentes, como uma soberania compartilhada focada na defesa de valores globais e na busca de autonomia pela participação.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cf. SARAIVA, Miriam. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Rev. bras. polít. int.*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 42-59, dez. 2007

Em termos de uma ação política mais abrangente, a aposta na Cooperação Sul-Sul tem envolvido estratégias nos dois sentidos. De um lado, a política externa brasileira hoje prioriza as relações econômicas e políticas com a América do Sul, seja pelo fortalecimento de estruturas regionais fundamentais, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), seja pela criação e consolidação de novas instituições, como a União das Nações Sul-Americanas (Unasul). A partir de meados da década de 1990, vários acordos ampliaram as relações entre os países membros do Mercosul no continente como, por exemplo, os acordos firmados com a Comunidade Andina, com o Chile e o Equador. Ao mesmo tempo, acordos-quadro com outras regiões do mundo têm sido firmados a partir do eixo sul-americano. Exemplos são os acordos promovidos entre o Mercosul e a Índia ou o Mercosul e a África-Austral. Esta perspectiva inter-regional ampliou-se na medida em que a cooperação sul-sul ganhou novos arranjos, como o Fórum de Diálogo IBAS (Índia-Brasil-África do Sul), o reconhecimento do papel político do grupo dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), a liderança do Brasil e da Índia na formação do G-20 no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) (Cancun, 2003), somente para mencionar alguns exemplos.

É nesse contexto que o presente livro *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: dilemas e desafios na América do Sul* se propõe a discutir as distintas faces da cooperação no continente sul-americano. Os textos buscam evidenciar as particularidades de estratégias adotadas em diversos âmbitos e o seu alcance, assim como o caráter complementar das mesmas em relação aos esforços para consolidar o bloco regional no qual o Brasil tem tido um papel de ponta. Essas ações expressam um esforço para equilibrar o difícil quadro geopolítico entre soberania, regionalização e a nova ordem internacional. O presente livro apresenta o resultado do projeto de pesquisa “Cooperação Sul-Sul: um estudo sobre dinâmicas socioeconômicas, políticas, científicas, culturais e ambientais na América do Sul a partir do caso brasileiro”, apoiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa da Bahia (Fapesb) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e desenvolvido entre 2011 e 2014.<sup>2</sup>

A pesquisa, coordenada por uma das organizadoras deste livro, contou com pesquisadores do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo), que desde 2006 busca implantar e fortalecer o campo das relações internacionais na Universidade Federal da Bahia (UFBA) e na sociedade baiana, como também com pesquisadores de outros grupos de pesquisa e instituições, como a Gestão e Avaliação de Políticas e Projetos Sociais da Universidade Católica do Salvador (GAPPS – USCAL). Vale ainda mencionar que o volume em tela sucede uma série de outros dois livros sobre a temática da cooperação: *Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*, igualmente organizado pelas professoras Elsa Kraychete e Denise Vitale e publicado pela Editora da Universidade Federal da Bahia (Edufba) em 2013; e *Desenvolvimento e Cooperação Internacional: relações*

---

<sup>2</sup> Edital 28/2010, PNE 18/2011.

*de poder e política dos Estados*, organizado pelos professores Elsa Kraychete e Carlos Milani e publicado pela Edufba em 2014.

O livro é composto por oito capítulos, divididos em três partes. Na primeira parte, ganham destaque as relações entre globalização, território e cidades. Enquanto o primeiro capítulo “Integração Sul-Americana: o atravessamento de espaços-tempos lúminos e opacos” discute a natureza da dinâmica regional, as novas configurações espaciais e os sentidos da cooperação e da integração, o segundo capítulo, “Territórios, fronteiras nacionais e cidades cosmopolitas na globalização”, analisa as transformações do conceito de território e das cidades à luz do cosmopolitismo. Em um segundo bloco, dois textos refletem sobre questões da governança ambiental. O capítulo três, “Democracia global e movimentos indígenas na cooperação sul-americana: um olhar para as comunidades amazônicas” aborda as relações de cooperação no âmbito dos atores não estatais, sobretudo do movimento indígena amazônico e seus desafios frente às conquistas do direito internacional público e às tensões político-econômicas locais e nacionais. Já o capítulo quatro, “Cooperação Sul-Sul em prol da reciclagem inclusiva na América Latina: a experiência da Plataforma Passo Certo” complementa a discussão ambiental a partir do enfrentamento das mudanças climáticas por meio do desenvolvimento de tecnologias sociais.

Conformando um terceiro bloco de debate, os capítulos seguintes exploram temas da agenda social no âmbito do Mercosul. Os textos do capítulo cinco “Políticas públicas de formação do gestor escolar para o ensino básico no Brasil e na Argentina: uma contribuição para a rede de intercâmbio institucional no Mercosul” e do capítulo seis “Educação e políticas afirmativas: avanços e embates no ensino básico do sistema público em Salvador, Brasil e no ensino superior em Caracas, Venezuela” debruçam-se sobre a temática da educação, sobre os aspectos da formação do gestor e das políticas afirmativas. Já o capítulo sete, “Legislação e políticas públicas: governança migratória no Mercosul e os marcos normativos dos deslocamentos regionais”, volta-se para o tema das migrações no âmbito do bloco regional, buscando compreender sua evolução na esteira da construção político-jurídica.

Finalmente, em uma última frente temática, insere-se o capítulo oito, “O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social nas estratégias brasileiras de desenvolvimento: da articulação interna à expansão para a América Latina”, que analisa o tema do financiamento empresarial no continente e os desafios da cooperação apresentados pelo tópico. Esperamos que as reflexões trazidas pelos autores nesses oito capítulos estimulem nos leitores novas indagações e pesquisas sobre o tema.

Boa leitura!



# INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: O ATRAVESSAMENTO DE ESPAÇOS-TEMPOS LUMINOSOS E OPACOS<sup>1</sup>

*Maria Teresa Franco Ribeiro, Adriana Melo e Marta Cerqueira Melo*

## Introdução

Cresce, nas duas últimas décadas, o discurso sobre a importância da “integração” da América Latina, assim como a criação de diversas instituições com esse propósito. A manutenção das relações históricas de poder e dominação entre colônia e metrópole, após as independências dos países da região, dificultou, entretanto, sobremaneira, a aproximação dos povos do sul. Essa situação se agrava com os interesses estadunidenses na região.

Como resposta aos elementos constitutivos da crise da economia mundial dos anos 1970, assiste-se a um período marcado pela internacionalização da produção industrial e dos serviços, pela expansão do comércio internacional e pela intensa concentração do capital no mercado mundial, sob hegemonia estadunidense. Políticas implementadas através de arranjos político-ideológicos que caracterizaram o chamado projeto neoliberal. (ANDRADE, 2011)

O processo de reestruturação produtiva mundial que se segue, apresenta-se, então, ao mesmo tempo, como o período de reestruturação da economia estadunidense, amplamente afetada pela crise de 1970, e que, nesse processo, retoma, não apenas o seu crescimento, mas também a construção e a implementação de uma nova política mundial. (RIBEIRO et al., 2013) Para Jaime Osório (2012, p. 63), a crise por que passa a economia mundial a partir dos anos 1970 é o “[...] estopim para restabelecer novas condições para a rentabilidade do capital, para voltar a propiciar a renovação de seu

1 Representamos o atravessamento dos espaços-tempos luminosos e opacos também através das *Cartografias de ação na América do Sul*, proposta de abordagem cartográfica inspirada no trabalho da Socióloga Ana Clara Torres Ribeiro, para quem “[...] a finalidade não é fazer a carta analiticamente [...] essa não pode ser a finalidade. A finalidade é um entendimento, no nosso caso, da ação e do sujeito da ação. A carta, simplesmente, é para ajudar a criar problemáticas, ou é para ajudar o sujeito da ação.” (RIBEIRO; MELO; SILVA, 2013, p. 265) A série *Cartografias de ação na América do Sul*, em versão ainda preliminar, um dos desdobramentos da pesquisa *A dinâmica socioespacial contemporânea da América do Sul* conta com elaboração própria (Casa Sertão Editora – Adriana Melo e Maria Teresa Franco Ribeiro). Os mapas vem sendo elaborados por Adriana Melo e Priscila Justina.

ciclo de reprodução e de suas contradições econômicas e sociais em novos estágios”. É assim que a reestruturação do capital mundial produz rebatimentos nos países latino-americanos, profundamente marcados pelos regimes militares e por crises de dívidas externas. Verificou-se, no subcontinente, sobretudo a partir da década de 1990, a implementação de políticas neoliberais e, portanto, intrinsecamente comprometidas com os modelos de ajustes estruturais defendidos pelos Estados Unidos da América (EUA) e por instituições mundiais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

Como efeito desse cenário político-econômico que se estrutura na América Latina, redesenha-se o papel do Estado, especialmente no que concerne aos custos de implementação e manutenção das suas funções. As medidas que se seguem são direcionadas à diminuição dos gastos públicos, “transferidos” à iniciativa privada pelo aumento sistemático das privatizações. No Brasil, conforme salientam Barros e Ramos (2013), sob o exercício do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) se observa um período de efetiva superação do modelo nacional-desenvolvimentista, anteriormente vivido pelo País e, ao mesmo tempo, a implementação de políticas econômicas orientadas pelas diretrizes de “[...] abertura inclusive unilateral ao comércio internacional, privatizações, desregulamentação do mercado, flexibilização trabalhista e redução dos investimentos públicos, devido às metas de superávit primário.” (BARROS; RAMOS, 2013, p. 10)

Na Bolívia, o período neoliberal iniciado no país em 1985 no governo Victor Paz Estenssoro – primeiro governo democrático após 20 anos de Ditadura – e traduzido internamente, através das reformas estruturais condensadas na Nova Política Econômica (NPE), apresentou como medida a desregulação e a liberalização dos preços, além da radical abertura do comércio exterior e da flexibilização do mercado de trabalho. (TAPIA, 2005) Essa última medida, juntamente com a privatização da mais importante empresa estatal de mineração do país, a Corporação Mineira da Bolívia (Comibol), produziu impactos diretos sobre a população, seja por meio de demissões massivas ou pelo fato de possibilitar a concessão de contratos de trabalhos temporários e a terceirização de serviços. (SOUZA, 2009)

A emergência de governos federais de orientação neoliberal na América do Sul, pós anos 1970, reforçou o movimento em prol da “integração regional”, apostando, de acordo com Barros e Ramos (2013), em um modelo de integração no qual os Estados não figuram como principais indutores do desenvolvimento, mas como criadores de condições favoráveis à iniciativa privada. Em uma conjuntura internacional que apontava para iniciativas de “integração”, aos moldes do General Agreement for Trade and Tariffs (GATT), transformado, em 1995, na Organização Mundial do Comércio (OMC), e para os avanços em direção à criação da União Europeia e da zona do Euro, emerge, em 1991, o Mercado Comum do Sul, ou Mercosul – expressão institucional da busca pela dinamização e fomento das relações comerciais entre os países membros. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) defende um “novo regionalismo”

(NAÇÕES UNIDAS, 2007), um “regionalismo aberto” para pensar a América Latina no contexto da globalização. Um regionalismo que rejeita as velhas propostas da própria Comissão, como, por exemplo, o protecionismo à indústria nascente, o papel estratégico do Estado e do processo de substituição de importações. Nesse “regionalismo aberto”, funda-se a nova proposta de integração econômica, cujo discurso promete transformações produtivas e equidade social. (NAÇÕES UNIDAS, 2007)

Embora tenha possibilitado a ampliação das trocas comerciais e progressiva redução das taxas tarifárias entre os países membros quando de sua criação, o Mercosul não se mostrou eficiente como mecanismo de promoção da integração regional, especialmente no contexto de crise econômica enfrentada pelo Brasil e pela Argentina na época. Esse contexto evidenciou a necessidade de transformação do modelo de integração implementado, bem como a de criar melhores condições de negociação frente aos Estados Unidos, fato que culminou na realização da primeira cúpula presidencial sul-americana em Brasília no ano de 2000. Na ocasião, pretendia-se criar uma área de livre comércio na América do Sul, investindo-se, para tanto, em uma integração logística que estabeleceria interconexões de transporte, energia e comunicações, através de grandes obras de infraestrutura na região. A Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) é, pois, a expressão dessa nova iniciativa institucional com o propósito de promover a “integração regional”. A IIRSA é concebida como

[...] um mecanismo institucional de coordenação de ações intergovernamentais dos 12 países sul-americanos, com o objetivo de construir uma agenda comum para impulsionar projetos de integração infraestrutural nos setores de transportes, energia e comunicações na região. (INTEGRACIÓN DE LA ESTRUCTURA REGIONAL DE SURAMÉRICA, 2014)

Os projetos de integração infraestrutural mencionados, além dos processos de integração regional, visam atender as necessidades de cada país, com relação à infraestrutura de que dispõem, e, ainda, apoiar as relações desses países com o resto do mundo. (VEIGA; RÍOS, 2007) Em ambas as iniciativas institucionais de integração regional, a orientação é explicitamente liberal. Percebe-se que as ações de integração se fundam, exclusivamente, na infraestrutura, de modo a criar condições para a expansão do capital financeiro na região, seja tornando atrativos os investimentos externos, seja facilitando o escoamento da produção de commodities demandadas pelos países em crescimento, como a China, por exemplo.

Nesses espaços de integração, de maior densidade técnico-informacional, capitais, investimentos, transportes, normas, presença estatal, máquinas, luzes da cidade e do denominado desenvolvimento, “espaços luminosos”, nos termos de Milton Santos (2002), inscrevem-se também espaços invizibilizados, omitidos, ignorados pelo Estado. “Espaços opacos”, nos termos do geógrafo (SANTOS, M., 2002), orgânicos, flexíveis,

que dizem respeito aos modos originários de vida e resistem ao abandono e à extermi-nação em meio aos espaços hipermodernizados.

O processo de integração, do ponto de vista socioespacial (cultural, político, econô-mico) é, portanto, bastante complexo, uma vez que envolve, necessariamente, territórios bastante diversos, com histórias, culturas, escalas e temporalidades muito distintas. A ação unilateral dos Estados e dos grandes grupos transnacionais sobre territórios indí-ge-nas, quilombolas, e de tantas outras comunidades tradicionais, espaços historicamente considerados pelos Estados como “vazios populacionais”, tem destruído conhecimentos milenares: todo um patrimônio de povos e a biodiversidade que esses povos costumam preservar em seu convívio “na” e “com” a “natureza”, da qual todos fazemos parte. Em nome de um ideal de integração e desenvolvimento que nega o sujeito e, especialmente, a diversidade de sujeitos do mundo, praticam-se verdadeiros epistemicídios e genocí-dios, “desperdiçando experiências”, nos termos de Boaventura de Sousa Santos (2010), essenciais à manutenção da vida no planeta.

## **Notas sobre a IIRSA**

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), atualmente, se configura como um fórum técnico para temas relacionados à planifi-cação da integração infraestrutural do subcontinente, no âmbito do Conselho Sul-A-mericano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), instância da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Subdivide-se em coordenações nacionais e no Comitê de Co-ordenações Técnicas (CCT), composto por funcionários do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação Andina de Fomento (CAF) e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata).

Como metodologia de planificação territorial foi adotada a conformação de Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) que orientam a Carteira de Projetos da IIRSA e definem os territórios do subcontinente em que devem ser implementadas as obras de articulação infraestrutural direcionadas aos “desenvolvimentos nacionais” e à inte-gração econômica da região. Ao todo são 10 eixos: do Amazonas, do Escudo Guianês, Interoceânico Central, Mercosul-Chile, da Hidrovia Paraguai-Paraná, de Capricórnio, Peru-Brasil-Bolívia, do Sul, Andino e Andino do Sul. Esses dois últimos, por vezes, são condensados em um único eixo, o Andino. Tais eixos atravessam os 12 países da Amé-rica do Sul, e se atravessam, evidenciando a convergência e a complexidade de interesses geopolíticos na região (Mapa 1).

Até 2013, verificou-se o total de 583 projetos, sendo que quase 70% deles (213 projetos) concentram-se nos eixos Mercosul-Chile, Hidrovia Paraguai-Paraná, do Ama-zonas e de Capricórnio. Esses projetos dizem respeito aos setores infraestruturais de maior relevância geopolítica e econômica, para os quais concorrem, concomitantemen-te, a participação das empresas e dos governos, a saber: a construção de gasodutos e o

MAPA 1 – OS DEZ EIXOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA IIRSA



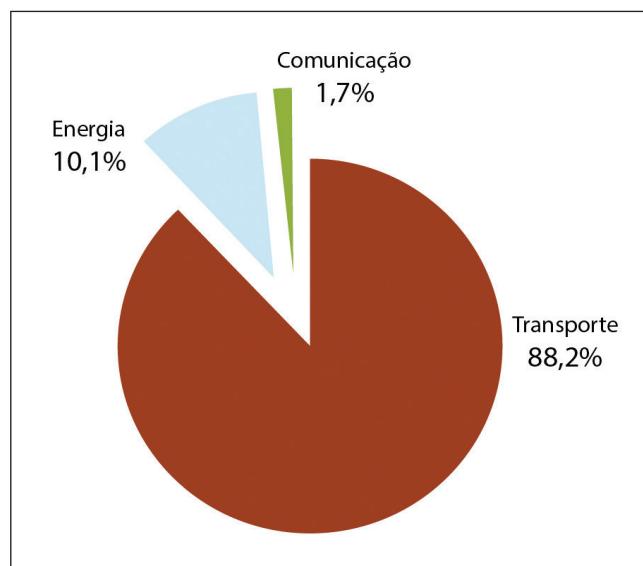
Fonte: Elaboração própria (série Cartografias de ação na América do Sul), a partir de Ministério dos Transportes (BRASIL, 2012) e INTEGRACIÓN DE LA ESTRUCTURA REGIONAL DE SURAMÉRICA (2014).

abastecimento de gás da região; a expansão das reservas medidas de petróleo e gás, em que estão incluídas a produção dos seus derivados e os biocombustíveis; a construção de infraestruturas para acesso aos dois oceanos e de infraestruturas que figuram em projetos nacionais e não constam dos projetos da IIRSA. Do total de projetos, 481 são nacionais, sendo a Argentina o cenário do maior número deles (144), seguida pelo Brasil (81). A Bolívia é o sétimo país na lista dos maiores recebedores de obras, figurando com um total de 32 projetos.

Em número de projetos, o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) está concentrado no setor de transporte (514), em particular, no setor de transporte terrestre, com 235 projetos direcionados a estradas. A maioria destes projetos está concentrada em três EIDs: Mercosul-Chile, Andino e de Capricórnio. O fato de o Estado assumir grande parte dos investimentos em transporte foi muito discutido por Marx, para quem os meios de transporte são produzidos e, ao mesmo tempo, consumidos, no momento de seu uso, com características de custo para o produtor. Sendo assim, o Estado é bastante presente nessa esfera da produção (HARVEY, 2005), como fica claro na figura abaixo:

Os transportes correspondem, assim, a projetos estruturantes de territórios, formando corredores de escoamento da produção do subcontinente “[...] pensados a partir da integração entre cadeias produtivas, do aumento do fluxo comercial regional e da convergência com o circuito de trocas mundiais, em particular o de exportação para os mercados dos EUA, Europa e Ásia-Pacífico”. (COUTO, 2008) Em última instância, esses projetos configuram-se como agentes potencializadores e mantenedores das redes e lógicas de controle, exploração e colonização dos recursos materiais imprescindíveis

GRÁFICO 1 - COMPOSIÇÃO SETORIAL DE PROJETOS IIRSA – 2013



Fonte: Integración de La Estructura Regional de Suramérica (2013a, adaptado).

à reprodução da existência humana, em um processo do qual, concomitantemente, se exclui a participação da sociedade civil. Ainda segundo Couto (2008, p. 81),

É possível afirmar que os eixos de ‘desenvolvimento’ que a IIRSA propõe estão focados no provimento de condições para empresas (trans)nacionais e o agronegócio otimizarem seus lucros, terem acesso a mais mercados e facilitarem o escoamento de recursos por meio de grande ‘corredores’ de exportação que atravessam o continente, inclusive regiões sensíveis como a Amazônia e os Andes. Apesar da retórica de integração dos povos, a ‘iniciativa’ negligencia o desenvolvimento local, o forte impacto social e ambiental das obras, além da falta de transparência nos dados e a ausência da participação da sociedade civil nesses processos.

Na ocasião do seu lançamento, as previsões de financiamento para a IIRSA englobavam principalmente as Instituições Financeiras Internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e os investimentos privados. Previsões frustradas, uma vez que a iniciativa privada, não obstante o *boom* das *commodities* a partir de 2003, não investiu no financiamento das obras de infraestrutura tal como esperado. Isso culminou na refundação da IIRSA, que se concretizou profundamente amparada no apoio dos governos que ascenderam ao poder na região nos anos 2000, orientados, de modo geral, pela crítica aberta às políticas de cunho neoliberal e à dependência dos países da região em relação às instituições financeiras internacionais.

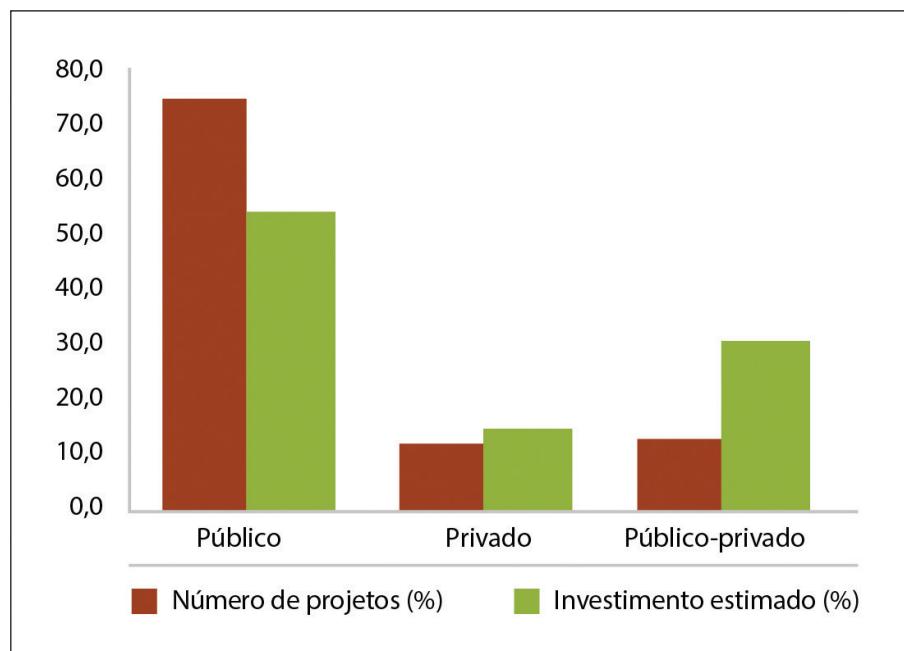
A refundação por que passou a IIRSA convergiu, nesse sentido, na redução da dependência verificada na região dos financiamentos do BID<sup>2</sup> e do Banco Mundial, bem como, na ascensão e fortalecimento da influência de novos atores regionais, tais como o Fundo da Bacia do Prata (Fonplata), os Bancos de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil (BNDES) e da Venezuela (BANDES), além da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), da CAF e da Unasul, dentre outros.

Verifica-se, assim, na atual carteira de projetos das obras da IIRSA, um maior protagonismo assumido pelos orçamentos nacionais dos 12 países membros, constando, segundo dados oficiais de 2013, mais de 74,5% do total das inversões nos projetos da IIRSA:

Ainda segundo a carteira de projeto das obras da IIRSA, as associações público-privadas têm destacada participação nos financiamentos dos projetos de energia nos eixos Mercosul-Chile e Peru-Brasil-Bolívia, representando uma inversão de cerca de 24,3% do total da carteira. Verifica-se ainda que, no Eixo Peru-Brasil-Bolívia, o projeto “Com-

2 Sobre a participação do BID na IIRSA, ver *El BID, un socio estratégico de IIRSA*. Disponível em: <<http://www.iadb.org/es/temas/integracion-regional/iirsa/iirsa-read-more,1461.html>>. Acesso em: 14 dez. 2015; e *Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur*. (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2000)

GRÁFICO 2 - FINANCIAMENTOS DOS PROJETOS DA IIRSA



Fonte: Integración de la Estructura Regional de Suramérica (2013a, adaptado)

plexo do Rio Madeira (Hidrelétrica Santo Antônio e Hidrelétrica Jirau)" compreende 75,8% desse total de inversões.

Ressalta-se a presença de países asiáticos, em especial, a China, no financiamento de projetos da IIRSA, principalmente aqueles direcionados à infraestrutura portuária. De acordo com o relatório da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), sobre a situação da infraestrutura na América do Sul (NAÇÕES UNIDAS, 2007), é possível afirmar que o acompanhamento da China aos projetos que têm efeito na região passa necessariamente pela análise dos interesses do país, manifestos na identificação e concretização desses projetos. Interesses que contemplam também a direção do desenvolvimento nas economias dos países sul-americanos e da região como um todo, como se pode perceber, por exemplo, pela construção do megaponto de Tacna, no Peru, que não constava das intenções desse país, nem da Bolívia, nem do Brasil, países beneficiados com a obra. Ainda de acordo com o documento da CEPAL, a aproximação da Índia e da China com a América Latina se explica pelo fato de que

[...] estes países buscam da Região o abastecimento de petróleo, gás, alimentos e minérios, posto que suas economias, entre as maiores e que mais crescem no mundo, estão cada vez mais dependentes das importações destes setores. São pontos relevantes nas estratégias dos dois países as conexões com o Pacífico e o desenvolvimento de reservas e produção de petróleo, de gás e de minerais na América do Sul. (NAÇÕES UNIDAS, 2007, p. 2)

As relações atualmente observadas entre os países sul-americanos (seja no âmbito regional ou nacional) com a Índia e com a China não se limitam às parcerias comerciais e empresariais, tendo em vista a realização de investimentos, e, portanto, de alianças econômicas e políticas. A presença desses países asiáticos nas obras da IIRSA é ilustrativa do processo de especialização produtiva (OSÓRIO, 2012) pelo qual passa o padrão de reprodução do capital nas economias latino-americanas. Um padrão ainda baseado nas exportações de produtos agro mineiros, atualizado não apenas pela maior elaboração de grande parte dos bens exportados, mas também pelo incremento das redes logísticas que viabilizam o escoamento da sua produção. Esse processo, completa Jaime Osório (2012, p. 104), evidencia que

[...] mais do que economias dinâmicas que se orientam para o desenvolvimento [...], o que temos na América Latina são novas formas de organização reprodutiva que reeditam, sob novas condições, os velhos signos da dependência e do subdesenvolvimento como modalidades reprodutivas que tendem a caminhar de costas para as necessidades da maioria da população.

A IIRSA, como expressão de um movimento de integração direcionado à criação de espaços para a expansão do capital nos países da América do Sul, através da produção de novos ordenamentos socioespaciais, concorre para o acirramento das contradições do desenvolvimento dependente na região. É bastante clara a sua dificuldade de aproximar-se das múltiplas realidades sociais e políticas de cada país.

Na medida em que se aposta unicamente na dimensão econômica do desenvolvimento, garante-se, ao mesmo tempo, a lógica de marginalização das populações dos processos de tomada de decisão, além de se promover o aumento da concentração de renda na região entre os setores da economia e os grupos sociais privilegiados pelos projetos.

## **Bolívia e Brasil na IIRSA**

As dinâmicas socioespaciais relativas à Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) nos territórios do Brasil e da Bolívia são ilustrativas da complexidade verificada na região, quando do enfrentamento de questões que se referem aos programas de “desenvolvimento” e às “soluções” oferecidas às populações diretamente afetadas. Questões que dizem respeito à diversidade étnico-cultural, às garantias do Estado às expressões das múltiplas formas de vida e das organizações sociais, às relações mantidas com a “natureza”, da qual também somos parte, e, ainda, a problemáticas que atravessam a dignidade, os acessos e o direito de existir de inúmeros povos e comunidades.

Do ponto de vista da inserção destes dois países, Bolívia e Brasil, na IIRSA, o Brasil tem assumido destacado papel, não apenas através da liderança política que exerce,

mas também como principal financiador dos projetos, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e das suas múltiplas formas de participação nesses projetos. O País tem um programa inserido na IIRSA, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC I e II). Segundo versão oficial, o PAC tem o objetivo de

[...] estimular a eficiência produtiva dos principais setores da economia, impulsionar a modernização tecnológica, acelerar áreas em expansão e ativar áreas deprimidas, aumentar a competitividade e integrar o Brasil com o Brasil, com seus vizinhos e com o mundo. (VERDUM, 2007, p. 28)

No que tange à integração do Brasil com seus vizinhos sul-americanos, verifica-se a criação de conexões direcionadas ao setor de transportes, especialmente relacionadas à viabilização de saídas para o oceano Pacífico.

A Bolívia, por sua vez, tem a sua participação na IIRSA marcada pela conjugação do fortalecimento da rede articulada em torno da exploração do seu potencial mineiro e energético e pelos inúmeros conflitos socioambientais envolvendo as populações indígenas, que têm reagido à iniciativa através da elaboração de estratégias de resistência por meio de movimentos sociais. Dos 10 eixos que compõem a IIRSA, cinco atravessam os territórios do País (Peru-Brasil-Bolívia, Andino, Hidrovia Paraguai-Paraná, Interoceânico Central e Capricórnio). Nas palavras de Adriana Paola Martínez González (2013), os eixos Andino, Amazônico, Chaco-oriental expressam, através desse composto geográfico, “diferencias históricas, económicas, étnicas y políticas”. (DIEZ, 2011, p. 13 apud MARTÍNEZ GONZÁLEZ, 2013, p. 1) Diferenças que dão forma aos desafios apresentados internamente quanto ao tema da integração, inclusive do ponto de vista das limitações infraestruturais do País nos setores de transporte, geração e distribuição de energia, comunicação etc. Tais desafios apresentam-se como elementos que conferem visibilidade às contradições que emergem do bojo dos projetos da IIRSA, especialmente àquelas associadas ao descolamento dos projetos com relação às necessidades de grande parte das populações, povos e territórios afetados.

Há muito reconhecido pela sua capacidade de olhar o futuro com os pés no presente, já na década de 1970, Celso Furtado (1976) afirmava que os obstáculos ao conhecimento das economias latino-americanas não estavam na pobreza de dados, mas na inadequação dos esquemas teóricos utilizados. Ele reafirma a ideia de que a matriz institucional que conforma nossa vida social tem raízes profundas em nossa história e na história dos povos que colonizaram a América Latina. Nossa cultura emerge de um duplo processo de conquista e colonização que precisa ser compreendido. Furtado (1976) defendia uma integração para dentro e para fora, buscando construir uma coesão em toda a América Latina. Essa integração dialogaria com todas as escalas envolvidas, a do lugar, da cidade, do campo, a regional, a nacional e a internacional, construindo e ampliando, desse modo, uma sociabilidade civilizatória mais plural e equânime na região.

O Brasil tem seus territórios afetados por 7 dos 10 eixos de integração e desenvolvimento da IIRSA (Amazonas, Capricórnio, Escudo Guianês, Hidrovia Paraguai-Paraná, Interoceânico Central, Mercosul-Chile e Peru-Brasil-Bolívia). Definida como prioridade da política externa do governo brasileiro, desde o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), a integração da região sul-americana continua sendo, no atual governo da presidente Dilma Rousseff, um espaço de crucial importância frente à estratégia de desenvolvimento nacional. (BARROS; RAMOS, 2013)

Assim, o protagonismo brasileiro se expressa no subcontinente, não apenas através dos contornos assumidos pela sua política externa, marcada pela busca por consensos gerais e pela consolidação da hegemonia dos governos pós-neoliberais (BARROS; RAMOS, 2013), mas também por meio de sua crescente inserção econômica na região. Protagonismo assumido não apenas pelo Estado através de financiamentos nos quais o BNDES vem cumprindo destacado papel, mas também pela expansão das empresas nacionais, públicas e privadas que integram o processo de transnacionalização do capital brasileiro. Conforme aponta Verдум (2013, p. 9),

A liderança econômica do Brasil na região sul-americana foi sensivelmente reforçada ao longo da última década. Em grande medida isso decorre do aumento da presença e da capacidade de um conjunto de empresas brasileiras de grande porte, especialmente dos setores de infraestrutura, energia e agroindústria, e do reforço financeiro que têm recebido – via apoio às exportações de bens e serviços – do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES) e em menor medida do Banco do Brasil.

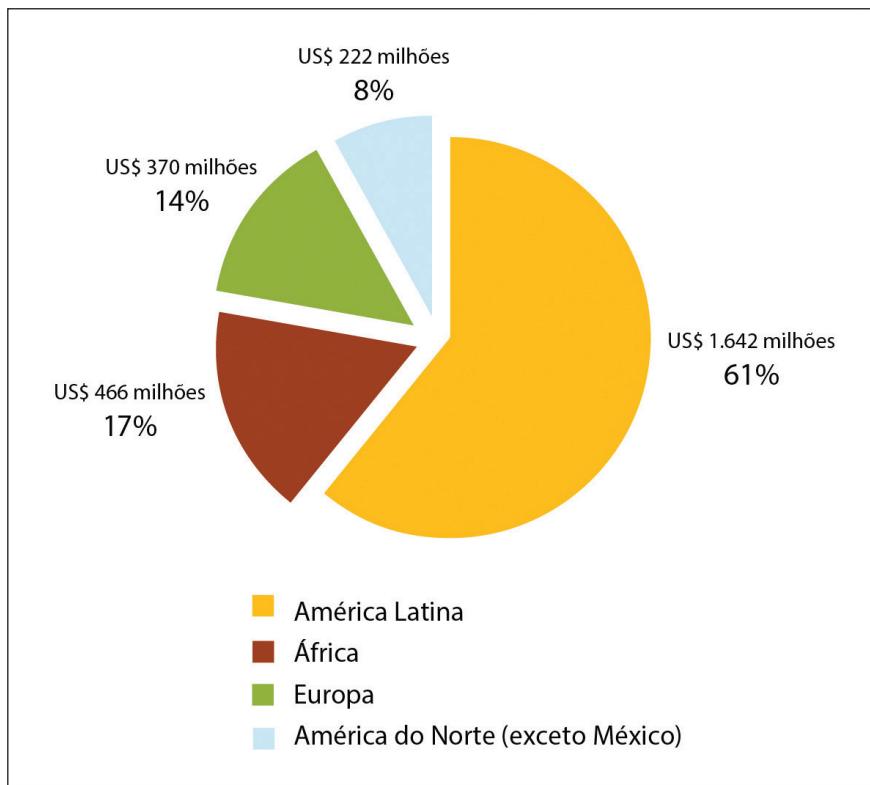
Segundo o relatório da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP),<sup>3</sup> o apoio oferecido pelo BNDES às exportações de bens e serviços, direcionadas a projetos de infraestrutura tem experimentado saltos consideráveis nos últimos anos. Enquanto, entre 1998 e 2002, o banco liberou um volume de cerca de US\$ 66 milhões ao ano, entre 2003 e 2006, esse número salta para US\$ 202 milhões ao ano, alcançando, entre 2007 e 2011, um total de US\$ 1,1 milhões.

Imbricada relação, esta, que sintetiza as correlações de forças no cenário dos megaprojetos de infraestrutura da IIRSA na América do Sul: os fluxos do capital na região, seus principais agentes indutores – governos, instituições de financiamento e grandes empresas – e instituições e organizações da sociedade civil, principais porta-vozes dos impactos à vida, ao meio ambiente, decorrentes dessas obras.

---

3 Disponível em: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/oe\\_fiesp\\_8\\_ejes.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/oe_fiesp_8_ejes.pdf)>. Acesso em: 4 ago. 2014.

GRÁFICO 3 - IMPORTÂNCIA DA AMÉRICA LATINA NOS DESEMBOLSOS PARA EXPORTAÇÃO DO BNDES (2011)



Fonte: Integración de la Estructura Regional de Suramérica (2014, p. 308, adaptado)

### **Eixo Peru-Brasil-Bolívia: Velhos conflitos entre diferentes territórios**

Dos eixos que compõem a IIRSA, aqueles que atravessam os territórios da floresta amazônica são os que mais têm evidenciado as contradições das grandes obras de infraestrutura na América do Sul. Ao todo são quatro os eixos que atravessam a floresta: Andino, Peru-Brasil-Bolívia, do Escudo Guianês e do Amazonas. Esses eixos atualizam e reforçam diariamente as históricas pressões exercidas sobre a diversidade de povos e comunidades que têm seus territórios atravessados por eles. Pressões associadas ao avanço da fronteira agrícola liderada pelo setor do agronegócio, da exploração do petróleo, dos minérios, da devastação da floresta, da exploração madeireira, e das hidrelétricas, grandes protagonistas das atuais investidas para a promoção do “desenvolvimento sustentável” na Amazônia. (VARGAS, 2013)

Do ponto de vista dos impactos socioambientais gerados, sobressaem-se, na região amazônica, dois projetos de interconexão: o Corredor Rio Branco-Cobija-Riberalta-Yucumo-La Paz e o Complexo Madeira-Madre de Dios-La Paz, ambos do Eixo Peru-Brasil-Bo-

Bolívia, que abarcam as regiões sul do Peru, a Amazônia boliviana e o noroeste do Brasil, parte da Amazônia brasileira. De acordo com a IIRSA, sobre esse eixo:

Las mejoras tecnológicas incorporadas en los sectores agropecuarios, mineros y de servicios han inducido significativos aumentos de productividad que (combinadas con la apertura de nuevos y amplios mercados de consumo, con la incorporación inminente de nuevos vínculos viales que son críticos y con los bajos precios de la tierra) colocan al área del EID en una situación promisoria para el desarrollo de inversiones en los sectores agropecuario, forestal y en diversas actividades mineras. (INTEGRACIÓN DE LA ESTRUCTURA REGIONAL DE SURAMÉRICA, 2014)<sup>4</sup>

Além do abastecimento energético para a indústria do sudeste brasileiro, as obras deste eixo têm seus objetivos fortemente relacionados com a interconexão com o Pacífico, que favorecerá diretamente o setor exportador brasileiro – especialmente o do agronegócio das regiões Centro-Oeste e Norte do País e as redes produtivas das transnacionais que atuam no continente. Objetivos que têm sido responsáveis por muitos dos conflitos socioambientais, no Peru e na Bolívia, relacionados às rodovias interoceânicas.

### **Corredor Rio Branco-Cobija-Riberalta-Yucumo-La Paz e Complexo do Rio Madeira**

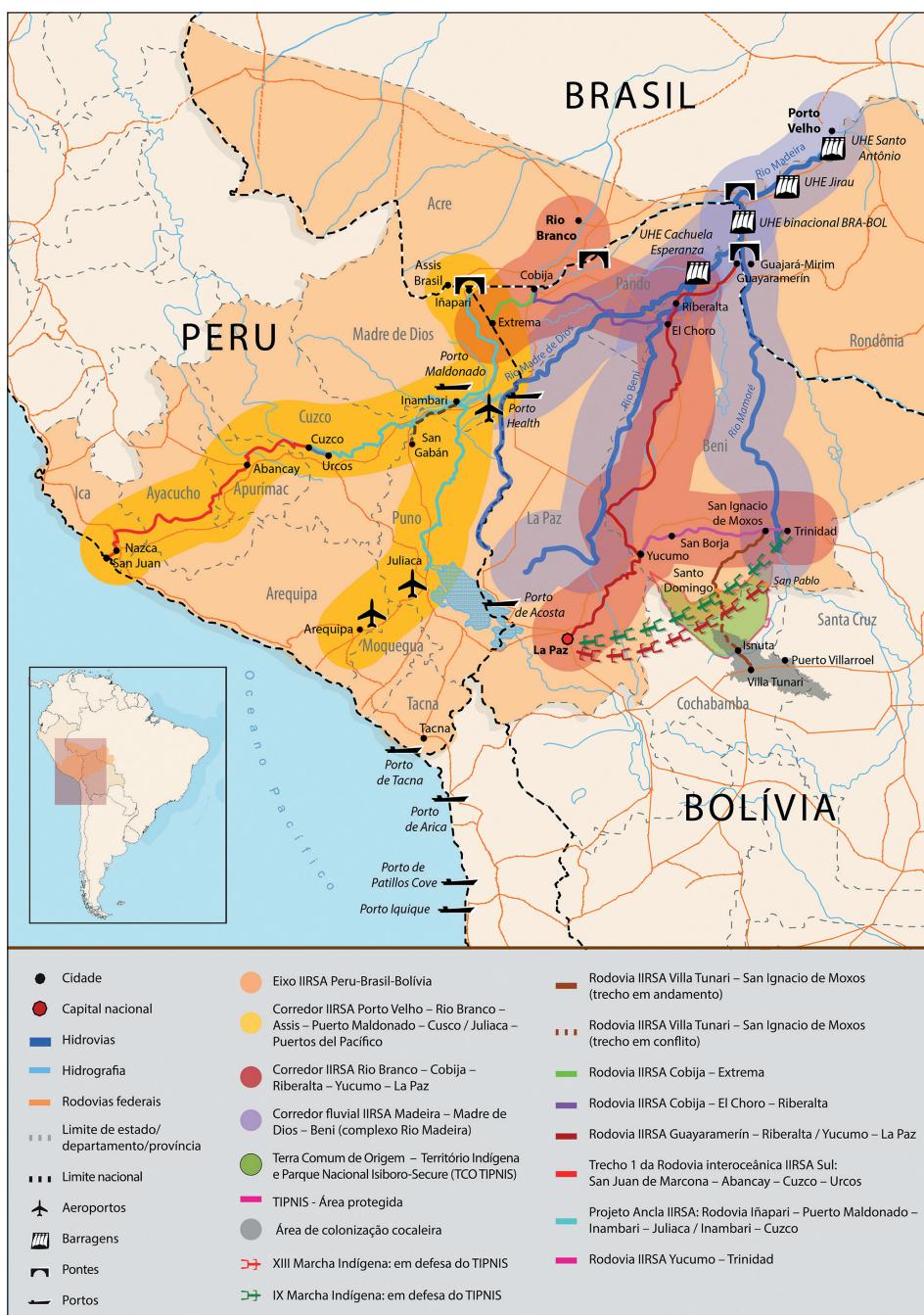
Apresentando-se como um dos mais importantes projetos do Eixo Peru-Brasil-Bolívia, o corredor Rio Branco-Cobija-Riberalta-Yucumo-La Paz corresponde ao que se tem chamado Corredor Norte,<sup>5</sup> e tem o objetivo de conectar, através da Bolívia, a malha rodoviária do estado brasileiro de Rondônia com o Peru e o Chile, consolidando, assim, a integração física dessa região com os portos do Pacífico (Mapa 2):

O Corredor Rio Branco-Cobija-Riberalta-Yucumo-La Paz possibilita a conexão entre os departamentos de Cochabamba e Beni, na Bolívia, através da rodovia Villa Tunari-San Ignacio de Moxos, motivadora de grande mobilização dos povos indígenas diretamente afetados pela obra. A construção dessa rodovia foi aprovada pela câmara dos Deputados da Bolívia em 2011, prevendo o atravessamento da Terra Comunitária de

4 As melhorias tecnológicas incorporadas aos setores agropecuário, mineiro e de serviços levaram a aumentos significativos de produtividade. Esses aumentos (combinados com a abertura de novos e maiores mercados consumidores, com a introdução iminente de novas e importantes ligações rodoviárias e com os baixos preços da terra) colocam a área do EID em vantagem competitiva para o desenvolvimento de investimentos nos setores agropecuário, silvicultor e das diversas atividades de mineração. (INTEGRACIÓN DE LA ESTRUCTURA REGIONAL DE SURAMÉRICA, 2014, tradução nossa)

5 “[...] un conjunto de 10 tramos carreteros que atraviesan la región andino-amazónica de Bolivia, que partiendo de la zona de Desaguadero, fronteriza con Perú, hasta Cobija, frontera con Brasil; confluyen en una salida al Océano Pacífico, en donde se encuentran los puertos de Arica e Iquique, en Chile”. (MARTÍNEZ GONZÁLEZ, 2013, p. 7, tradução nossa) “[...] Um conjunto de 10 malhas rodoviárias que atravessam a região andino-amazônica da Bolívia, partindo da área de Desaguadero, fronteira com o Peru, até Cobija, na fronteira com o Brasil; convergem a uma saída para o oceano Pacífico, onde se encontram os portos de Arica e Iquique, no Chile.”

## MAPA 2 – CORREDOR RIO BRANCO-COBIJA-RIBERALTA-YUCUMO-LA PAZ E COMPLEXO DO RIO MADEIRA



Fonte: Elaboração própria (série Cartografias de ação na América do Sul), a partir de Ministério dos Transportes (BRASIL, 2012) e Integración de la Estructura Regional de Suramérica (2013, 2014)

Origem – Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécure (TCO-TIPNIS), apresentando-se aos povos Mojeño, Yurakaré e Chimán como uma afronta ao direito aos territórios que ancestralmente vêm construindo, habitando. Diante da recusa do governo em retroceder frente ao projeto, as comunidades indígenas Chimán, Yurakaré e Mojeña organizaram duas caminhadas<sup>6</sup> em direção a La Paz, em defesa do TIPNIS (fig.6),<sup>7</sup> do direito à consulta sobre seu território, à dignidade dos povos originários e à *Madre Tierra*. A primeira delas (VIII Marcha de povos indígenas da Bolívia), partiu da comunidade de San Pablo, no interior do parque, em agosto de 2011, chegando a La Paz em 19 de outubro do mesmo ano. A segunda (IX Marcha dos povos indígenas da Bolívia), partiu de Trinidad, no Departamento de Beni, em abril de 2012, chegando a La Paz em 27 de junho de 2012. Tais caminhadas, fortemente reprimidas pelo governo, pela mídia e pelo interesse de colonos cocaleiros, petroleiras, madeireiras e pecuaristas, revelaram os intensos conflitos entre diferentes territórios no Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Secure:

Resultando em conflito e mobilização social pró e contra o governo do MAS, partido político do presidente Evo Morales, as caminhadas dos indígenas em defesa do TIPNIS apresentaram-se em realidade como um movimento de recusa dos povos que habitam esse território em tê-lo, mais uma vez, cedido às iniciativas de exploração dos recursos naturais, ignorando direitos ambientais, sujeitos e comunidades. A empreiteira brasileira OAS chegou a dar início à construção dos trechos da estrada fora do parque, mantendo, até o momento, o trecho em conflito, que o atravessa, apenas no projeto. A construção da estrada, somando-se à colonização de parte do território para o monocultivo da folha de coca a partir da década de 1980 e a exploração de petróleo desde os anos 1960 (SANTIESTEBA, 2011), seria mais uma maneira de reafirmar a prevalência da integração econômica frente ao direito à vida e à justiça social.

### **Corredor Madeira – Madre de Dios – Complexo do Rio Madeira**

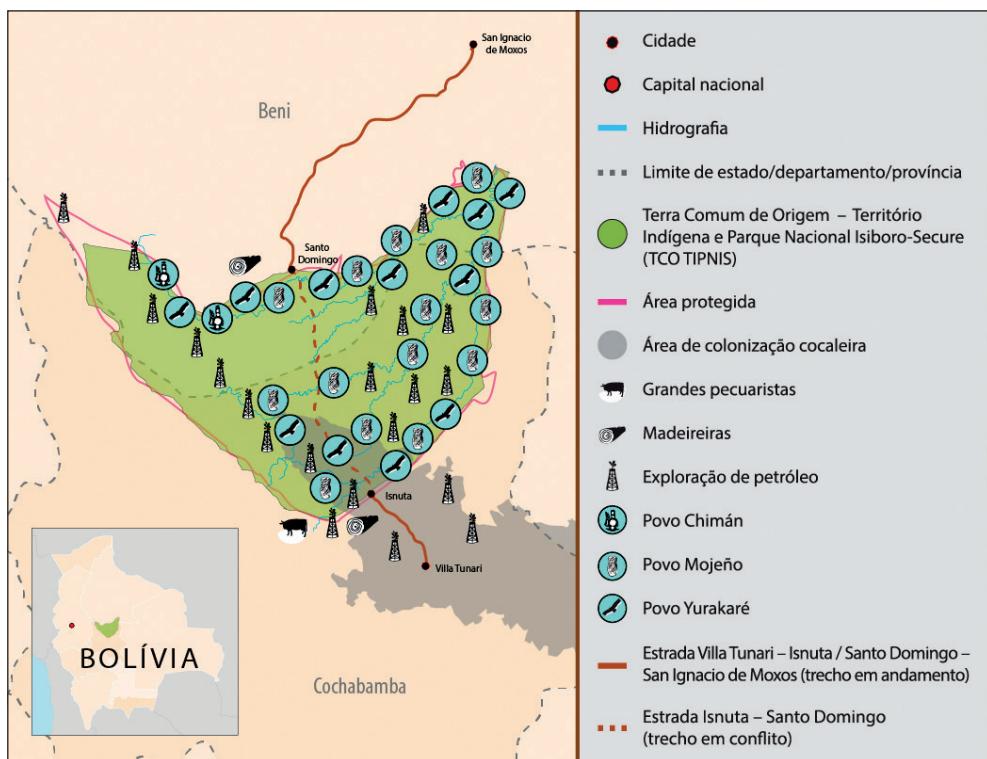
Dentre os projetos do Corredor fluvial Madeira-Madre de Dios-La Paz, o caso do represamento do Rio Madeira para a construção de hidrelétricas tem reforçado amplamente os problemas e conflitos que emergem da IIRSA. Segundo rio mais caudaloso da Amazônia brasileira, o Madeira receberá duas, das quatro hidrelétricas previstas no projeto: Santo Antônio e Jirau, brasileiras, já em execução. O rio Mamoré receberá uma

---

6 Sobre o tema da marcha dos indígenas bolivianos em defesa do TIPNIS, ver Santiesteban (2011) e Vargas (2013, p. 12).

7 Toda a série Cartografias de ação na América do Sul conta, dentre muitas outras fontes, com o acervo do blog/site DINÂMICAS Contemporâneas Sul-Sur. [Um dos desdobramentos da pesquisa o blog/site apresenta as dinâmicas socioespaciais (políticas, econômicas, culturais) dos países da América do Sul, especialmente do Brasil, da Bolívia, da Argentina e do Chile, privilegiando a análise histórica, que nos permite captar as especificidades do “subdesenvolvimento”]. Disponível em: <<http://sul-sur.blogspot.com.br/p/fotos.html>>. Acesso em: 4 ago. 2014.

MAPA 3 - TERRA COMUM DE ORIGEM – TERRITÓRIO INDÍGENA E PARQUE NACIONAL ISIBORO SECURE E CONFLITOS ENTRE DIFERENTES TERRITÓRIOS



Fonte: Elaboração própria (série Cartografias de ação na América do Sul), a partir de Ministério dos Transportes (BRASIL, 2012) e demais fontes de pesquisa referenciadas.

hidrelétrica binacional, Brasil-Bolívia, e o rio Madre de Dios, a hidrelétrica boliviana Cachuela Esperanza, em fase de pré-execução.

Produzindo novos ordenamentos territoriais e humanos, esses projetos se somam às iniciativas de colonização dos espaços e recursos estratégicos para a reprodução do capital, na medida em que ignoram as disposições populacionais, territoriais e produtivas existentes na região, bem como as suas efetivas necessidades. No Brasil, as obras do Complexo do Rio Madeira, que comportam as hidrelétricas Santo Antônio e Jirau, têm gerado grande repercussão, mobilizando várias entidades da sociedade civil,<sup>8</sup> em movimentos protagonizados, sobretudo, pelas populações mais vulneráveis, aquelas definidas historicamente pela sua pertença étnica e pelo nível de integração aos modelos típicos das sociedades moderno-coloniais. (MIGNOLO, 2009) A defesa desse empreendimento pelo então diretor do BNDES, em 2003, mostra a força da lógica instrumental nos pro-

<sup>8</sup> Ver *Carta do Madeira*: deliberações da Assembleia Popular dos Atingidos. Disponível em: <[http://www.mabnacional.org.br/amazonia/santo\\_antonio\\_e\\_jirau/noticias](http://www.mabnacional.org.br/amazonia/santo_antonio_e_jirau/noticias)>. Acesso em: 5 ago. 2014

cessos de decisão de ações que dizem respeito aos povos e as culturas diversas, além de imensa biodiversidade:

Eu insisti muito para que o projeto rio Madeira fosse apresentado nesse seminário [...] esse projeto era, da carteira dos nossos projetos, o que tinha mais o sentido da conquista do Oeste, o sentido da construção no interior do continente de um espaço de prosperidade e de um espaço articulado de expansão. Eu não sei se a energia dessas usinas será para Manaus, se irá numa ou noutra direção, mas estou absolutamente certo de que 4,8 mil quilômetros de aquavias – 30 milhões de hectares de terras no Brasil, na Bolívia e Peru abertos à produção – representam para a história do continente um movimento em pequena escala do que foi a ocupação do velho oeste do continente norte-americano. Eu acho que é um gesto, um projeto que tem este significado de pôr a modernidade sul-americana na hinterlândia ainda não ocupada. Discurso de Carlos Lessa, então presidente do BNDES (2003). (DISCURSO..., 200-)

Os espaços desconhecidos, estrangeiros, outros, inexplorados, ou à margem da integração capitalista, do ponto de vista do espírito empreendedor e conquistador, foram e continuam sendo vistos ou oportunamente lidos, como vazios de humanidade, vazios demográficos tal como nos primórdios da colonização: “sertões” a ocupar, em nome da civilização, do progresso, do desenvolvimento, da integração. (MELO, 2011) As comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhas, e demais comunidades tradicionais habitantes desses espaços, continuam sendo consideradas como obstáculos ao desenvolvimento dos Estados, o que nos permite refletir sobre “sertões contemporâneos”. Espaços de produção de “atopia” e “utopia”, exclusão/invisibilização de determinados sujeitos de seu lugar de existência, de seus saberes, suas práticas, experiências, modos de vida, de ocupação/construção de territórios. Entretanto, onde houve e há “atopia”, negação do lugar do sujeito, há também resistência, luta, busca, “utopia” (MELO, 2011):

Estamos aquí para mostrarles que los Pueblos Indígenas estamos vivos. Desde la época de nuestros antepasados, han venido aquí, a la Amazonía para llevarse las riquezas. Nosotros no venimos aquí en son de revancha, sino para reivindicarnos como ciudadanos brasileños que defienden la selva, que no es una mercancía. En nombre del capitalismo, de los grandes proyectos están destruyendo la Amazonía. ¿Cuántos pueblos han sido destruidos en nombre de la civilización? Somos seres humanos, y somos el futuro de Brasil. No queremos ni represas ni créditos de carbono. Buscamos la justicia, la autonomía y la igualdad para todos los Pueblos [...]

Declaración de la representante, a nivel del Estado de Rondonia, de la Coordinación de Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña (COIAB), durante la ‘9ª Romaria Da Terra e Das Águas de Rondônia’, Distrito de Iata, Rondonia, Brasil, 10 de julio de 2011. (VARGAS, 2013, p. 109)<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Estamos aquí para mostrar-lhes que, nós, os Povos Indígenas, estamos vivos. Desde a época dos nossos antepassados, [estrangeiros] têm vindo aqui à Amazônia para levar, saquear as riquezas da floresta. Nós

MAPA 4 - COMPLEXO DO RIO MADEIRA E CONFLITOS ENTRE TERRITÓRIOS



Fonte: Elaboração própria (série Cartografias de ação na América do Sul), a partir de Ministério dos Transportes (BRASIL, 2012) e Integración de la Estructura Regional de Suramérica (2013, 2014).

As tensões, os conflitos gestados na implementação de obras da IIRSA, vividos pelas comunidades tradicionais, evidencia um exemplo da herança legada pelos sertões dos territórios coloniais aos “sertões contemporâneos do mundo”. (MELO, 2011) O que se percebe é a ausência absoluta de transparência quanto às áreas afetadas, o não reconhecimento de povos, comunidades e famílias atingidas. E, ainda, deficiências técnicas no contexto da construção, a precarização do trabalho – especialmente vivida por trabalhadores advindos de regiões marcadas pela pobreza –, a violação dos direitos humanos, sobretudo, dos povos indígenas e demais comunidades tradicionais, além de outros impactos socioambientais associados a essas obras.

Se as reivindicações dos povos e comunidades locais, assim como as suas formas de organização social, não têm o seu reconhecimento assegurado, reafirma-se sobre esses povos, essas populações o triunfo dos interesses exógenos e dos restritos grupos sociais que os ditam. Cenário que coloca no centro da discussão os desafios da promoção do “desenvolvimento”; um desenvolvimento que, nos discursos da IIRSA, se propõe não apenas econômico, mas também social e sustentável.

## **Considerações finais**

Procuramos trazer para o debate a complexidade dos fatores envolvidos no processo de integração latino-americana, marcado, na sua origem, pelas especificidades das colonizações espanhola e portuguesa, bem como pela diversidade dos movimentos de união desenvolvidos pelos povos indígenas no enfrentamento com os colonizadores. E, ainda, pelos movimentos contra aqueles que não apenas esqueceram, mas também ignoraram os povos autóctones, pós-independência dos países colonizados. (RODAS CHAVES, 2006)

Em fins do século XVIII, inicia-se o processo de independência das colônias e a formação dos Estados nacionais, influenciados pelo reordenamento do poder hegemônico interno e pelo poder hegemônico inglês externo. As fronteiras dos Estados nem sempre expressam as realidades sociais e culturais dos habitantes do continente. Muitos dos movimentos liderados por Simon Bolívar e José Carlos Mariátegui, por exemplo, defendiam a construção de uma nação latino-americana mais integrada, no sentido de menos desigual, com justiça e equidade. Foram diversas as iniciativas de integração ao longo do século XX, mas, na sua maioria, orientadas pelos interesses dos Estados em fortalecer a complementaridade da região e criar mecanismos favoráveis às empresas

---

não viemos aqui em sinal de provocação, mas para reivindicarmos como cidadãos brasileiros que defendem a floresta, que não é uma mercadoria. Em nome do capitalismo, dos grandes projetos estão destruindo a Amazônia. Quantos povos têm sido destruídos em nome da civilização? Somos seres humanos, e somos o futuro do Brasil. Não queremos nem represas nem créditos de carbono. Buscamos a justiça, a autonomia e a igualdade para todos os Povos [...] Declaração da representante estadual da Coordenação de Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (CIDOB), durante a 9ª Romaria Da Terra e das Águas de Rondônia. (VARGAS, 2013, p. 109, tradução nossa)

transnacionais. Uma orientação que desconsidera completamente as histórias, as identidades e as culturas da região, ignorando seus diversos territórios.

Desenvolvemos algumas reflexões a partir dos projetos da IIRSA para a integração da América do Sul. O método de abordagem desses projetos reproduz, em pleno século XXI, o mesmo pensamento colonial que marcou profundamente, na região, a violência contra os povos originários e afro-descentes, marginalizados do processo de expansão do capital.

Essa lógica não apenas acirra as contradições históricas, como também reafirma a condição de dependência e subdesenvolvimento da América Latina. A ruptura com o subdesenvolvimento, segundo Celso Furtado (apud BRANDÃO, 2013), passa pela análise da essência e pela natureza do padrão de acumulação, comandado pela lógica da racionalidade instrumental e da eficiência. Nessa perspectiva, a inovação e a inventividade técnica apoiam a reprodução da estrutura de privilégios e se subordinam a ela.

Talvez esse seja o momento, a oportunidade de olharmos para a nossa história, para o nosso passado e redesenhamos um futuro em que uma “ecologia de saberes” (SANTOS, B., 2010) oriente as decisões nos territórios, de modo a compreendermos e acolhermos as diversas rationalidades e subjetividades que nos permitam viver “com” e “na” “natureza”, com a consciência de que somos apenas ínfima parte dela.

## Referências

- ANDRADE, D. L. *Reestruturação produtiva do capital e o seu rebatimento na democracia*. 2011. Trabalho apresentado a V Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luís. Disponível em: <[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA\\_EIXO\\_2011/TRANSFORMACOES\\_NO\\_MUNDO\\_DO\\_TRABALHO/A\\_REESTRUTURACAO\\_PRODUTIVA\\_DO\\_CAPITAL\\_E\\_O\\_SEU\\_REBATIMENTO\\_NA\\_DEMOCRACIA.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/TRANSFORMACOES_NO_MUNDO_DO_TRABALHO/A_REESTRUTURACAO_PRODUTIVA_DO_CAPITAL_E_O_SEU_REBATIMENTO_NA_DEMOCRACIA.pdf)>. Acesso em: 5 ago. 2014.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur*. [S.I.], 2000. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Un%20Nuevo%20Impulso%20a%20la%20Integracion%20de%20la%20Infraestructura.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Un%20Nuevo%20Impulso%20a%20la%20Integracion%20de%20la%20Infraestructura.pdf)>. Acesso em: 4 ago. 2014.
- BARROS, P. S.; RAMOS, F. S. Novo mapa da integração latino-americana: balanço e perspectiva da estratégia da política externa brasileira para a região (2003-2013). *Revista do IMEAUNILA*, Foz do Iguaçu, PR, v. 1, n. 2, p. 7-20, 2013. Disponível em:<<https://ojs.unila.edu.br/ojs/index.php/IMEA-UNILA>>. Acesso em: 23 nov. 2013.
- BRANDÃO, C. Prefácio. In: AGUIAR, R. F. d'(Org.). *Essencial Celso Furtado*. Organização, apresentação e notas de Rosa Freire d' Aguiar. São Paulo: Pinguim, Companhia das Letras, 2013. p. 19-33.

BRASIL. Ministério dos Transportes. *América do Sul: mapa multimodal*. 2012. Mapa digital. Disponível em: <<http://www2.transportes.gov.br/bit/01-inicial/07-download/america2012.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2014.

COUTO, A. B. A atuação das grandes empreiteiras brasileiras na integração de infraestrutura na América do sul. In: VERDUM, R. (Org.). *Financiamento e megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana*. Brasília, DF: INESC, 2008. p. 79-88.

DISCURSO do presidente do BNDES, Sr. Carlos Lessa: íntegra. [200-]. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/caf\\_abertura1.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/caf_abertura1.pdf)>. Acesso em: 14 dez. 2015.

FURTADO, C. *Prefácio a uma nova economia política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. Tradução Carlos Sziak. São Paulo: Annablume, 2005. (Geografia e adjacências)

INTEGRACIÓN DE LA ESTRUCTURA REGIONAL DE SURAMÉRICA. *Carteira de proyectos*. Trabalho apresentado a IV Reunión Ordinaria de Ministros del COSIPLAN Chile, 29 de noviembre de 2013. 2013a. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/lb13\\_completo\\_alta.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb13_completo_alta.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2014.

INTEGRACIÓN DE LA ESTRUCTURA REGIONAL DE SURAMÉRICA. [Corredor Rio Branco-Cobija-Riberalta-Yucumo-La Paz]. 2013b. Mapa. Disponível em: <[http://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/es/g2\\_pbb.jpg](http://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/es/g2_pbb.jpg)>. Acesso em: 4 ago. 2014.

INTEGRACIÓN DE LA ESTRUCTURA REGIONAL DE SURAMÉRICA. 8 ejes de integración y desarrollo. 2014. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=68>>. Acesso em: 4 ago. 2014.

MARTÍNEZ GONZÁLEZ, A. P. *Bolivia frente a la IIRSA - COSIPLAN ¿entre el extractivismo y la integración?* Buenos Aires: CLACSO, 2013. Disponível em: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/13600.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2014.

MELO, A. F. de. *Sertões do mundo, uma epistemologia* [manuscrito]; *uma cosmologia do sertão*. 2011. 2 v. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

MIGNOLO, W. *La colonialidad: la cara oculta de la modernidad*. [2009]. Disponível em: <[http://www.macba.es/PDFs/walter\\_mignolo\\_modernologies\\_cas.pdf](http://www.macba.es/PDFs/walter_mignolo_modernologies_cas.pdf)>. Acesso em: 5 ago. 2014.

NAÇÕES UNIDAS. Comissão Econômica para América Latina e Caribe. *Infra-estrutura na América do Sul: situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil*. 2007. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/32302/LCBRSR186AntonioJoseCerdeiraAntunes.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2014

- OSÓRIO, J. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. In: FERREIRA, C., OSÓRIO, J.; LUCE, M. (Org.). *Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência*. São Paulo: Boitempo, 2012. p. 37-86.
- PORTO-GONÇALVES, C. W. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- RIBEIRO, M. T. F. et al. *A dinâmica socioespacial contemporânea da América do Sul: um olhar atento sobre os movimentos espaciais do Brasil, da Argentina, da Bolívia e do Chile e os sentidos da cooperação: relatório técnico de agosto de 2012 a agosto de 2013*. [S.l.: s.n., 2013].
- RIBEIRO, M. T. F.; MELO, A.; SILVA, D. Cartografias de ação na América do Sul: uma proposta de abordagem. In: KRAYCHETE, E. S.; VITALE, D. (Org.). *Cooperação internacional para o desenvolvimento: desafios no século XXI*. Salvador: EDUFBA, 2013. p. 265-288.
- RODAS CHAVES, G. Avances y obstáculos de lós esquemas de integración. In: DELLO BUONO, R. A. (Ed.). *Diálogo sudamericano: outra integración es possible*. Quito: Ed. La Terra, 2006. p. 47-80.
- SANTIESTEBAN, G. S. *Área indígena protegida na Bolívia é ameaçada por construções financiadas pelo BNDES*, 2011. Disponível em: <<http://www.ibase.br/pt/2011/10/territorio-indigena-e-parque-nacional-isiboro-secure-o-final-da-ilusao-e-o-advento-do-novo/>>. Acesso em: 5 ago. 2014.
- SANTOS, B. de S. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Edusp, 2002.
- SOUZA, J. G. *Crise do neoliberalismo e seus reflexos no aparelho estatal: apontamentos para a reflexão do caso boliviano*. 2009. Disponível em: <<http://www.ifch.unicamp.br/cemarx/colloquio/Docs/gt8/Mesa1/crise-do-neoliberalismo-e-seus-reflexos-no-aparelhoestatal.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2014.
- TAPIA, L. *La cuarta derrota del neoliberalismo en Bolivia*. 2005. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/clacso/osal/20110313054617/21andinatapia.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2014.
- VARGAS, M. IIRSA-COSIPLAN y la responsabilidad del capital europeo. In: CARRIÓN, Jesús et al. *Impunidad S. A.: herramientas de reflexión sobre los “súper derechos” y los “súper poderes” del capital corporativo*. 2013. p. 94-122. Observatorio de la Deuda en la Globalización, 2013. p. 94-113. Disponível em: <[http://odg.cat/MCA/IMPUNIDAD\\_SA\\_CAPITULO\\_1.pdf](http://odg.cat/MCA/IMPUNIDAD_SA_CAPITULO_1.pdf)>. Acesso em: 5 ago. 2014.
- VEIGA, P. da M.; RÍOS, S. P. *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Comercio Internacional e

Integración, 2007. (Comercio Internacional, n. 82). Disponível em: <<http://www.cepal.org/cgi-in/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/30045/P30045.xml&xsl=/comercio/tpl/p9f.xsl&base=/tpl-p/top-bottom.xslt>>. Acesso em: 9 set. 2014>.

VERDUM, R. *Brasil, BNDES e projetos de investimento com implicações na Amazônia*. 2013. Disponível em: <<http://www.vigilamazonia.com/uploads/files/a2f69dfca05d4f347fea0165b3f4a794.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2014.

VERDUM, R. Obras de infraestrutura no contexto da integração Sul-Americana. In: VERDUM, R. (Org.). *Integração, usinas hidrelétricas e impactos socioambientais*. Brasília, DF: INESC, 2007. p. 13-40.

VERDUM, R. (Org.). *Financiamento e megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana*. Brasília, DF: INESC, 2008.



# **TERRITÓRIOS, FRONTEIRAS NACIONAIS E CIDADES COSMOPOLITAS NA GLOBALIZAÇÃO**

*Ruthy Nadia Laniado*

## **Globalização – Um conceito polissêmico, algumas variáveis para introduzir a questão**

A globalização, nas décadas recentes, reposicionou o papel real das fronteiras e dos territórios do Estado nacional em termos de espaços físicos e simbólicos – países, regiões e cidades – onde ocorrem interações sociais e atividades de todo tipo. As contribuições de Saskia Sassen sobre territórios e cidades cosmopolitas enfatizam o caráter transfronteiriço de ações e acontecimentos institucionais (governos e agências), corporativos (firmas e organizações) ou mesmo de caráter mais militante (movimentos sociais, Organizações Não Governamentais). Há, portanto, na época atual, uma nova relação entre as escalas local, nacional, internacional e transnacional. Essa nova relação trespassa essas escalas e modifica o sentido das divisões tradicionais do Estado nacional conforme elas foram traçadas nos últimos séculos, desde os princípios da soberania westfaliana de meados do século XVII. É em torno das contribuições dessa autora que a presente análise do tema se volta, por se considerar relevante sua caracterização de cidades globais.

A globalização situa em nova dimensão as noções de lugar e escala, que não são mais considerados recortes fechados ou hierarquias fixas. O lugar pode ser o não lugar ou pode ser o local atravessado pelo global, a escala pode ser multidimensional e diferentes escalas podem operar simultaneamente. A autora faz referência a hierarquias escalares: Estado nacional, subnacional, cidades globais ou mesmo corporações que definem novas hierarquias que caracterizam o que ela qualifica de desnacionalização de caráter parcial no interior dos Estados nacionais.

Como entender, nessa dinâmica de mudanças, as fronteiras e os territórios? São dois os eixos de análise que informam sobre a reconfiguração de fronteiras e territórios e de seu papel no desenvolvimento da política mundial e das sociedades. Primeiro, são os recursos materiais e científico-tecnológicos para realizar atividades e, segundo, é a emergência de outros atores além dos Estados e governos no cenário da vida social,

política e cultural. É em torno desses dois eixos que o internacional, as fronteiras e os territórios, como questão da política internacional contemporânea, permitem discutir a relação entre os países. Isso porque a globalização não se restringiu às dimensões econômica e tecnológica, mas produziu rupturas na centralidade da soberania política dos Estados e da questão nacional, criando uma maior interdependência.

As rupturas, no sentido da soberania, não significam o fim do Estado-nação, é claro. A preservação do Estado nacional e do seu território continua sendo central para a política contemporânea. Ainda no presente, populações e povos realizam lutas voltadas para a demanda de um Estado, com autonomia política e identidade nacional. Basta observar as diversas lutas de caráter nacionalista existentes tanto em regiões mais periféricas (Oriente Médio, África) como em regiões centrais (movimentos separatistas europeus). No entanto, o Estado-nação não é mais percebido como uma totalidade fechada sobre si próprio. Além das interconexões produzidas pelas mudanças materiais e tecnológicas, ele é trespassado por normas e regimes internacionais e pelo poder de influência de entidades supranacionais.

Diretrizes de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Organização das Nações Unidas, blocos regionais com agenda de compromissos mútuos dos países participantes do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da União Europeia, regimes internacionais de direitos humanos, meio ambiente e trabalho, acordos multilaterais em fóruns deliberativos como a Organização Mundial do Comércio, Organização Mundial da Saúde e até mesmo agências *think tanks* (agências de classificação de risco), e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (OECD) influenciam fortemente a condição de inserção econômica e política dos países no sistema internacional. Esses novos atores, entre outros, formam algumas das variáveis que compõem sistemas e agentes supranacionais, cuja atuação e influência sobre os Estados nacionais foram intensificadas na conjuntura da globalização das últimas décadas. Outros entes mais complexos, como a Corte Internacional de Justiça Criminal, exercem uma atuação no campo ético-político e jurídico, pairando acima da ordem institucional e jurídica de circunscrição nacional para aqueles que a eles aderem.

Em um ambiente internacional mais complexo e plural, há mudanças de caráter político introduzidas nos sistemas nacionais que têm exigido modificações no enquadramento legal, normativo ou mesmo no institucional. Na América Latina, por exemplo, os legislativos devem opinar sobre questões do bloco regional Mercosul.

A ampliação do bloco, com o ingresso de novos países, exige a aprovação do novo participante pelo congresso nacional de cada país-membro, com foi o caso do ingresso da Venezuela no bloco regional. A interação entre condições nacionais e supranacionais fomenta a produção de novos procedimentos normativos e encaminhamentos políticos sobre situações que exigem atuação conjunta de países, *pari passu* com os arranjos internacionais que se formam. Há, também, mudanças de caráter econômico quando são discutidos acordos que regem atividades econômicas para a integração dos mercados,

tanto por iniciativas governamentais como de grandes corporações, assim como acordos para facilitar a mobilidade da riqueza e dos fluxos financeiros na esfera internacional. Portanto, medidas de caráter supranacional, transnacional ou multilateral se reportam a um universo econômico, político e social que se interconecta, continuamente, ao local e nacional. Nas complexas modalidades de fluxos de informação, serviços e recursos que propiciam a transnacionalização, são as cidades cosmopolitas – internacionalizadas sob todos os aspectos – que se tornam cada vez mais cidades globais.

O que é a cidade global? Ela se caracteriza pelo reordenamento do uso do lugar e do processo de produção na globalização. Desta forma, ela congrega uma multiplicidade de economias e culturas do trabalho, alterando o sentido do urbano que se desenvolveu ao longo dos séculos XIX e XX. A cidade global reconfigura a distribuição geográfica do território e a ocupação do espaço em termos de infraestrutura, edificações, uso do solo, distribuição das atividades, verticalização da paisagem, mobilidade, acesso, etc. Para Saskia Sassen, ela representa, nos tempos atuais, a dimensão escalar do transnacional impregnada na dimensão local do urbano.

Conforme a autora, as cidades globais modificam o sentido do uso dos espaços, dos processos de integração social e das diversas atividades humanas. Por meio dos seus territórios transitam bens e indivíduos que circulam de forma ininterrupta por meio das facilidades existentes e das necessidades de mobilidade contemporânea. Isso tem exigido que territórios nacionais e cidades adequem os usos dos espaços e a rede física de instalações para possibilitar a circulação de dados e informações, compatibilizar a linguagem e o saber dos atores em atividades cada vez mais diversificadas, especializadas e interconectadas. Ao lado disso, novos sistemas normativos e legais são produzidos, aproximando os meios de controle local ou nacional aos regimes internacionais aos quais os Estados aderem no que diz respeito a comércio, indústria, segurança, cooperação para a paz, direitos humanos, constitucionalismo, ecologia e meio ambiente, entre outros.

Para Saskia Sassen, nem tudo que ocorre dentro do território nacional é necessariamente nacional; pode ser o global habitando o nacional por meio de recursos que buscam romper com estruturas consolidadas em territórios e fronteiras ao longo do último século. Nele se encontram dirigentes políticos e econômicos, movimentos sociais de base, movimentos sociais difusos e esforços orientados para uma nova linguagem política, territorial e transterritorial, ao mesmo tempo. A autora resume essa nova dimensão do global, cosmopolita e transnacional em torno de três eixos que ela considera estruturantes: território, autoridades e direitos. Nessa perspectiva, as cidades globais formam pontos de convergências de geografias transfronteiriças que trazem mudanças em termos identitários, de processos integrativos e de iniciativas de cooperação. Elas podem estar localizadas em posições geográficas estratégicas e ter a função de facilitar a convergência de atividades, atores, projetos e gestão, entre os quais projetos de integração regional. Por exemplo, São Paulo e Buenos Aires são consideradas cidades globais.

## **O que destacar nos territórios dos países e das cidades globalizadas**

Nos territórios nacionais e nas cidades cosmopolitas globalizadas, encontram-se, hoje, organizações supranacionais que influenciam, de forma direta ou indireta, atividades de ponta na economia, na informação, na produção de conhecimentos, na ciência, no mercado de consumo e entretenimento. A influência dos elementos externos ligados à produção dessas atividades e bens, por meio de capital, tecnologia, patentes, normas e contratos, reduz a autoridade do Estado nacional no que diz respeito a normas e diretrizes que condicionam as atividades e pressionam para influenciar políticas públicas, ações governamentais ou ações no âmbito privado de associações, firmas, etc. para facilitar e promover a produção transnacional no espaço local.

Mesmo assim, Saskia Sassen afirma que, em contraposição a certo grau de desnacionalização do nacional, o Estado nacional continua central para o funcionamento da sociedade, da ordem jurídica e constitucional e das instituições de toda ordem, inclusive na inserção internacional da nação. Nesta rota de interação, o Estado atua em quatro frentes relevantes: (a) promove a desregulamentação e a privatização (cerne econômicos e normativos da globalização); (b) cria novas normas e novos direitos das corporações e dos produtos (patentes, circuitos de conhecimento, direitos de propriedade, contratos, etc.); (c) garante o papel dos bancos centrais – instituições nacionais típicas, que mesclam os interesses nacionais de integração ao global e às políticas globais (políticas monetárias e estabilidade financeira para favorecer a dinâmica do capital financeiro, fusões, etc.); (d) coordena os diferentes tipos de trabalho exercidos por instituições e organizações “fora” e “dentro”, para estruturar os processos globalizantes.

Na realidade, o Estado nacional contribui para o enfraquecimento do seu próprio papel de regulamentar as transações econômicas e as relações jurídicas que dispõem dos interesses de grupos e classes sociais no âmbito nacional (e. g. a flexibilização da legislação trabalhista e previdenciária, a desregulamentação da economia), já que, na globalização, conforme a autora, o Estado privatiza o que era público e desnacionaliza o que era nacional, abrindo, assim, grandes espaços para agendas e políticas globais e transnacionais.

Na análise em tela, a relação entre globalização e lugar permite observar os circuitos transfronteiriços que interligam diversos lugares aos processos globais que ocorrem por meio de instituições locais e da tecnologia. Redes de trabalho, processos de produção, meios de comunicação e bancos de informação podem articular famílias, empresas, comércio, circuitos de distribuição, etc. Essas novas funções são viabilizadas pelas tecnologias da informação, que subverteram as hierarquias da burocracia, da administração e da gestão de décadas anteriores, de caráter estrutural-sistêmico, baseadas em sistemas de autoridade correlatos. Esses sistemas da sociedade capitalista e burocrática dos últimos cento e cinquenta anos estão encravados nas organizações

fisicamente reais, tal como estuda a sociologia weberiana. Diferentemente, as cidades globais abrigam, hoje, atividades que subverteram relativamente a autoridade tradicional das organizações; abrigam locais subnacionais e pontos de convergências de geografias transfronteiriças, muito além do que foram as grandes capitais cosmopolitas das afluentes economias do capitalismo, como ocorria na fase anterior à globalização atual.

## **Um novo ordenamento político? Autoridade política e direitos no Estado nacional na era da globalização avançada**

As mudanças exigidas pela intensificação dos fluxos da globalização impactaram na geopolítica mundial e afetaram os arranjos internacionais, alterando, aos poucos, o quadro de funcionamento das sociedades. São mudanças que influem tanto nos mecanismos tradicionais de legitimidade das democracias liberais como na complexa relação entre direitos e obrigações, poder e lei, riqueza e propriedade, lealdades e identidades.

É possível dizer que o modelo westfaliano de soberania não se sustenta mais de forma restrita aos seus princípios originais, pois há muitas outras forças políticas, além do próprio povo autônomo, que interferem na ordem política nacional. Nancy Fraser (2007) qualifica esta condição de soberania desagregada, quando o público (a base popular) que dá base à democracia (soberana) não se restringe mais a um território ou a interesses meramente nacionais. Por exemplo, isso ocorre quando movimentos sociais transnacionais encontram militantes advogando uma causa mundial dentro do território nacional, ou quando as próprias empresas se comprometem a seguir o regime internacional sobre o trabalho e não contratam em condições de trabalho escravo ou trabalho indigno nos locais onde elas atuam. Os contratos de trabalho de mão de obra imigrante (altamente especializada ou não) também caracterizam a mobilidade supranacional de nacionalidades e direitos de cidadania e sociais que são negociados conforme situações de interesse local ou nacional.

Quem é o público das democracias hoje? Somente as populações de um território linguisticamente homogêneo? Quem mobiliza a opinião pública em regimes democráticos? Para Fraser, aquilo que se publiciza hoje, desde notícias até informações de toda ordem, mobiliza a opinião pública em nível nacional e supranacional, mostrando que, na formação de ideias e opiniões (valores e ideologias), os órgãos que produzem notícias ou informações não restringem sua atuação a um território soberano e, em muitas sociedades de democracias avançadas, tampouco se restringem a diretrizes de governos. Os diferentes públicos podem estar dispersos por diversos territórios, recebendo influências de situações reais em condição de não presença (física), porém de copresença (à distância) em termos de ideais, compartilhando motivações e agendas, como foi caracterizado por Anthony Giddens em relação às consequências da modernidade vividas no presente. Isso se aplica a situações de governo e controles governamentais, bem como à atuação econômica das empresas e de redes de serviços em economia, cultura, ciência.

Para Nancy Fraser, aquilo que se publiciza (a opinião pública) não mais depende dos meios de comunicação ou da infraestrutura nacionais. A difusão de conteúdos é veiculada por meio de corporações diversas (das quais a internet é a mais difundida), fomentando não só a concentração de poder, mas também a multiplicação de fontes de poder e de produção mais independentes e alternativas. No conjunto destes elementos, a língua inglesa se difunde como linguagem internacional e se torna predominante, compartilhada de forma generalizada. Os conteúdos de informação e conhecimento de um mundo cada vez mais globalizado mesclam os valores étnico-culturais do nacional ou local com o internacional ou mundial.

Della Porta (2005) entende que o impacto da globalização sobre a dimensão cultural, para além das transações econômicas que aproximam mercados e grupos de interesse, propicia a formação de comunidades de destino sobrepostas, estando os destinos de um número cada vez maior de países bastante entrelaçados. Isto é, percepções de caráter cosmopolita, no âmbito da globalização contemporânea, desenvolvem valores políticos e culturais comuns (e. g. direitos humanos e preservação da natureza, igualdade de gênero, liberdade de expressão e de pensamento). No entanto, atualmente, as percepções sobre valores não advogam princípios universalistas que homogeneizem sujeitos e significados, que não levem em conta as particularidades históricas dos países e das localidades, dos indivíduos ou grupos sociais. O sentido cosmopolita, hoje, busca uma justaposição entre o igual e o diferente e pluraliza os espaços da política, principalmente no campo da política internacional.

Para entender os dilemas que surgem de tantas mudanças na relação entre o nacional e o global, Saskia Sassen introduz um quadro de análise que considera três elementos estruturantes do Estado nacional: território, autoridade e direitos. Há novas normas que impactam sobre territórios e autoridades, e direitos que escapam ao domínio das instituições nacionais, produzindo o que a autora chama de uma dualidade transversal entre o nacional e o global. Isto é, muitas práticas atuais estão moldando novas jurisdições não territorializadas. Na economia, por exemplo, empresas produzem legislações próprias sobre diversas questões (ambientais, trabalhistas, contratuais, etc.), que se difundem nos países onde atuam. Na justiça, há instituições globais que se formam, como a Corte Internacional de Justiça Criminal, que não fazem parte dos organismos supranacionais e têm, em princípio, jurisdição sobre os países signatários. É a forma de não territorialidade mais institucionalizada. Há outras agências de justiça, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos.

Esses novos conjuntos normativos convivem com os sistemas normativos nacionais, supraestatais e interestatais convencionais, isto é, há uma face normativo-jurídica que confirma que o global pode se constituir a partir de dentro do território nacional. Ademais, esses quadros normativos não precisam confrontar diretamente a autoridade e os direitos nacionais, mas podem miná-los molecularmente. Em *Neither Global nor National* (SASSEN, 2008b), a autora descreve as novas territorialidades que se formam

em vários níveis: a) novas geografias jurisdicionais transfronteiriças triangulares para a ação política; b) Estados nacionais construindo internamente espaços globais para a atuação de empresas e do mercado; d) rede global de centros financeiros; e, por fim, e) sociedade civil em nível global formada por ativistas globais localmente situados.

As redes de transação interconectam cidades que englobam firmas, organizações e atores (profissionais de todo tipo), formadores de opinião e tecnocratas com poder de decisão, que contribuem para a construção de hierarquias transfronteiriças. É o que a autora chama de uma arquitetura de hierarquias que viabiliza o livre comércio, a integração comercial e de mobilidade de bens e indivíduos, centros financeiros e mercados de capitais, centros de produção cultural, instituições acadêmicas e científicas e produtores de patentes que operam em rede, entre outros.

Quanto à presença de atores não governamentais ou não econômicos na arena internacional, a ideia de uma sociedade civil nos processos de interconexão do global no local se concretiza por meio de ativistas e ONGs, intercâmbios culturais e científicos diversos que formam redes globais horizontais e multicentradas, por meio das condições de não presença e (ou) copresença já mencionadas. A mobilização em torno de valores e agendas que contam com lideranças difusas e com pautas de luta contingenciadas em torno de movimentos sociais transnacionais, viabilizando transações em tempo real. Em consequência, é possível falar na formação de um espaço público global virtual ou abstrato, que conecta valores simbólicos e subjetividades situadas em bases locais (tal como lutas feministas, lutas contra guerras e contra a corrupção, resistência à força do capital financeiro sobre economias nacionais, etc.). Essa forma imaginada de sociedade civil, mobilizada em espaços, cidades e países, forma espaços públicos idealizados e explicita uma territorialidade que não busca institucionalizar-se de imediato, mas procura construir bandeiras e valores que mobilizam, com capacidade de pressionar e influenciar os governos, as firmas, os sistemas legais e os regimes internacionais.

Como entender espaços públicos na política internacional e nas interações supranacionais, já que, na formulação da política clássica dos Estados soberanos, dos sistemas representativos republicanos e democráticos, a esfera pública sempre se formou dentro dos contornos de um território nacional e como espaço de participação de um povo determinado e hegemônico? Nancy Fraser (2007) procura justificar a esfera pública na política internacional da era da globalização como o espaço no qual se intensifica a formação da opinião pública, com um nível de participação mais plural e sujeita ao escrutínio de todos. Portanto, trata-se de um espaço que, atualmente, reivindica uma inequívoca transparência na política, em contraste com a política socialmente estratificada em torno de elites controladoras e que não prestam contas. Isto levanta a questão da legitimidade do poder e da eficácia da política em relação aos governos.

É complexo avaliar essas duas questões. Na realidade, a questão da legitimidade da opinião que se forma na esfera pública em época de globalização enfrenta o dilema da dimensão transnacional da política e do corpo de cidadãos que não mais se restringem

ao território nacional, ou mesmo que se mesclam em infinitas interações e atividades nas cidades globais. Ademais, argumenta a autora, a própria eficácia da ação política, na esfera pública e sobre questões e ações globais, não está necessariamente referida a um governo ou aparelho estatal específico. Para entender um pouco esse dilema, é preciso, primeiramente, considerar que a soberania, hoje, tem um caráter desagregado, como já foi referido acima. Em seguida, considera-se que os públicos são diversos e dispersos, e as possíveis convergências de valores, ideias e agendas produzem o empoderamento de sujeitos difusos, mas com capacidade de produzir consensos cujos efeitos podem ser canalizados para entidades supranacionais e entidades nacionais engajadas nas questões de caráter transnacional. Na realidade, detalhar sociologicamente o objeto do entendimento – a transnacionalização, as cidades globais e a esfera pública na era da globalização – requer, conforme Nancy Fraser (2007), identificar e articular analiticamente quem são os públicos, o que comunicam, onde a comunicação se produz e como eles a difundem. Destarte, torna-se necessário realizar um esforço no campo sociológico para articular um universo complexo e disperso de sujeitos, a quem é possível (ou não) atribuir ações e responsabilidades em relação aos avanços da política na esfera internacional.

### **Implicações do global e do cosmopolita nas cidades globais, alguns problemas a apontar**

Como foi exposto acima, hoje, a polissemia da globalização e o sentido do cosmopolita se afirmam como uma justaposição entre o igual e o diferente, pluralizando os espaços e os atores da política internacional a partir das bases nacionais. As cidades globais têm um papel central nesse processo. Primeiramente, além dos três poderes constituídos do sistema republicano e representativo, nas cidades globais se concentram os novos conjuntos normativos da globalização e do transnacional, que convivem com os sistemas normativos nacionais, supraestatais e interestatais convencionais. Ne-las se concentram também os fatores materiais e técnico-culturais que possibilitam o funcionamento dessa nova ordem.

Segundo, os espaços públicos dessas cidades têm importante papel na interação das dinâmicas internas e externas, tornando-se espaços que se caracterizam pela hibridez dos muitos fenômenos das atividades humanas (trabalho e produção) e dos fenômenos comportamentais (políticos e culturais, portadores de novas subjetividades). Retomando a perspectiva de Fraser, é na esfera pública contemporânea, principalmente em cidades de grande projeção nacional e mundial, que se mobilizam e se intensificam a visibilidade da ação (coletiva) e a opinião pública, com um nível de participação mais plural e sujeita à influência de todos.

Conforme esses dois vetores, pode-se tomar como referências de cidades globais e cosmopolitas contemporâneas São Paulo e Buenos Aires, que são classificadas como

cidades Alfa no mapeamento (um dos muitos) das cidades globais. A partir delas, é possível mapear alguns elementos-chave da relação entre o processo de globalização e as bases territoriais de sua materialização. São muitas as possibilidades de análise de variáveis e indicadores que escrutinizam a localização do global no nacional. Para tal, alguns argumentos centrais de Sassen são contrapostos aos de outros autores, tendo essas duas megacidades latino-americanas como horizonte.

Inicialmente, a inserção de países e cidades na globalização, mesmo que na periferia da geopolítica, não somente cria os fatores necessários aos processos de mudanças para promover a globalização, mas também intensifica processos de trocas e cooperação. Tais processos se materializam tanto em relação aos fatores econômicos (mercados comuns, acordos tarifários, aglomerados de produção), como em relação a fatores de mobilidade humana, cooperação técnica e científica, trocas culturais, entre outros. Por exemplo, a participação dos países do Mercosul fomenta interações e intercâmbios (ainda que liderados mais pelos governos nacionais do que por grupos sociais) que acentuam a característica de cidade global para metrópoles cosmopolitas como São Paulo e Buenos Aires. São cidades inseridas em contextos nacionais que evoluíram politicamente desde o retorno à democracia no Brasil e na Argentina, com garantias constitucionais, em que, *mutatis mutandis*, mudanças de toda ordem são negociadas dentro do jogo democrático e do pluralismo político.

Nessas cidades, é possível perceber toda a infraestrutura e a logística que combinam as condições locais para uma integração regional com as demandas dos processos globais, ao mesmo tempo em que há uma juxtaposição dessas demandas com as instituições do poder democrático e da participação de atores múltiplos, nacionais e internacionais. É por isso, como se afirmou acima, que o Estado nacional continua central no mundo globalizado, e os governantes concentram papel importante nas definições dos arranjos econômicos (cujos conteúdos, no caso do Mercosul, oscilam muito). Entretanto, por outro lado, há problemas. As cidades globais, além de congregar os fatores positivos que propiciam mudanças e avanços para sua inserção na ordem mundial, abrigam fatores negativos dos processos da própria globalização que produzem desigualdades sociais de diversas ordens.

Nesse sentido, megacidades como São Paulo e Buenos Aires também comportam o que Sassen (2009) chama de incompletude da cidadania. Isto porque formam núcleos urbanos mais proeminentes, que expõem não somente as vantagens de uma economia mundializada, mas também os contrastes dessa fase do capitalismo avançado. Tais contrastes acentuam fatores de exclusão da economia capitalista que já existiam em décadas anteriores à própria globalização, quando da formação de uma sociedade de bem-estar social, sempre mais proeminente nos países centrais.

Para Sassen (2009), devido à reestruturação produtiva, ao incremento dos setores de serviços e às novas formas de estratificação do trabalho e do conhecimento das últimas décadas, é importante reconhecer que as desigualdades sociais se dão entre

grupos sociais em desvantagem e minorias. Portanto, é uma perspectiva de análise transversal à de classes sociais a adotada pela autora. Para ela, as novas formas de convivência nas grandes cidades tensionam constantemente as formas de inserção social: formais ou incompletas, de pleno usufruto da cidadania ou aquelas que sobrevivem nas franjas do sistema social. Essa questão remonta aos princípios teóricos fundamentais da sociologia, de como pensar as condições de coesão social que enfrentam os indivíduos hoje, nas formas ambivalentes de inclusão e exclusão, reconhecimento e participação. Dois argumentos permitem situar de forma crítica essa questão: a desfiliação do cidadão contemporâneo e as formas de segregação em cidades cosmopolitas de um mundo globalizado.

Num quadro analítico distinto do de Sassen, Robert Castel (1995) já alertava para o processo histórico de desfiliação de classe e da cidadania decorrente das mudanças estruturais que já se destacavam na reordenação das relações entre capital e trabalho, principalmente a reestruturação produtiva. Para ele, a sociedade salarial reconfigurou a estratificação social, surgindo novas formas de desigualdades. A classe operária foi desfiliada do seu *status de força* social e política. A diversificação do exercício do trabalho – assalariado ou não, formal ou informal – tornou nebulosos os antagonismos de classe da sociedade industrial, tendo aumentado consideravelmente o trabalho não operário. Novos valores sociais sobre ofícios e profissões se disseminaram nos estratos médios e tem sido difundidos para estratos inferiores, como referências de igualdade de oportunidades, um pressuposto raramente possível. Na realidade, as próprias classes médias estão mais proletarizadas. Essa questão da desfiliação é bem visível em cidades como São Paulo, onde há uma diminuição de sua estrutura produtiva industrial. Tal como Buenos Aires, tais cidades hoje abrigam grande parte do setor de serviços e da logística necessária para a intensificação da mobilidade de capital e bens, de recursos humanos, ciência e tecnologia, de informação, dentre outros traços que, portanto, desestruturam antigos arranjos de classes.

Entretanto, as novas desigualdades visíveis nas cidades globais, que afetam os grupos sociais em desvantagem, não se restringem apenas às mudanças no processo de produção (material e imaterial) e de acumulação. Para Préteceille (2006), elas são retratadas também na segregação social urbana, seja ela social ou étnico-racial, considerando classes sociais, grupos profissionais, populações imigrantes, entre outros. A segregação no ambiente urbano se dá por meio da ocupação territorial das cidades e pela valorização galopante da terra e da habitação urbanas como mercadorias. Isso é bem visível nas duas cidades latino-americanas em questão. Nelas, concentram-se mais o desemprego e o trabalho informal (ambulantes), a segregação social (estratificação) e a segregação racial, a posição marginal do imigrante, a segregação residencial que contrasta condomínios privados com subúrbios populares, a política seletiva de zoneamento, a localização e o acesso aos bairros populares, a população de rua em geral. É possível dizer que as novas periferias urbanas, na América Latina, expõem, de

forma contrastante, as desigualdades sociais de caráter distributivo (pobreza, pouca infraestrutura, deficiência dos serviços sociais, violência) e as formas mais excludentes de acesso às condições coletivas de gestão dos assuntos públicos (capacidade das agências e organizações públicas de solucionar as demandas).

A despeito desses dois fatores críticos, vale observar que as lutas sociais por melhorias de condições de vida urbana têm sido frequentes sob o regime democrático de países como Brasil e Argentina nas últimas décadas. O espaço territorial público – ruas, praças, espaços livres – é frequentemente apropriado por manifestantes diversos para expressar bandeiras, descontentamentos e demandas. Eles marcam presença em espaços físicos da esfera pública, tornando-a mais diversificada e multicultural, onde minorias encontram força e empoderamento para se expressar de diversas formas. E, no entanto, as soluções para os fatores críticos – desfiliação, segregação, minorias – que se prolongam por décadas nas periferias das grandes cidades e de cidades cosmopolitas encontram soluções muito aquém do necessário para mudar o perfil das desigualdades propriamente sociais.

Tais tensões e conflitos colocam em questão a pertença cidadã em democracias onde há baixo grau de resposta para as desigualdades e elevado grau de resposta às exigências da globalização econômica e tecnológica. A segregação social urbana questiona o princípio da cidadania fundante da nação e do seu território. Essa realidade contemporânea das megacidades contrasta com a capacidade que elas desenvolvem de se integrar às demandas internacionais ou transnacionais, incluindo as trocas e a cooperação que elas são capazes de propiciar para se manter como núcleos cosmopolitas.

Retornando à abordagem inicial de Sassen, as cidades globais centralizam grande parte dos recursos para uma integração mundial mais rápida e efetiva, mas elas também expõem, de forma mais explícita, a incompletude da cidadania na era contemporânea, cidadania que não se desenvolve de forma linear nas práticas sociais. As cidades cosmopolitas se tornam o espaço onde autoridade, normas e mudanças no direito dos indivíduos e de grupos convergem para uma dimensão político-institucional híbrida, nem totalmente pública nem totalmente privada, nem totalmente nacional nem totalmente global, mantendo uma dimensão multiescalar, aspecto central do argumento da autora – global, nacional e subnacional. (SASSEN, 2003)

## **Para concluir**

Territórios, fronteiras nacionais e cidades cosmopolitas, na globalização, dizem respeito à transnacionalização da política, dos atores e dos valores que orientam o campo do internacional, permitindo questionar sobre como lidar com essa nova dimensão da

política. O tema não permite respostas simples sobre o quanto o transnacional e o global se fazem presentes no nacional, e o quanto as mudanças introduzidas pela política transnacionalizada permitem inferir a formação de uma esfera pública global. Tampouco permite avaliar com mais precisão o quanto essa inter-relação entre as escalas da política e dos territórios hoje melhora ou não as estratégias de trocas e de cooperação entre países e cidades. Seria possível pensar uma melhoria para favorecer interesses de caráter mais distributivo e melhorar as condições dos grupos sociais desfavorecidos, para confrontar a concentração em todos os níveis promovida pela globalização?

É possível afirmar, no entanto, que, na interconexão entre o nacional e o global, não há totalidades nem unidades fechadas no âmbito político ou institucional, em termos dos sistemas de autoridade e direitos, inclusão ou exclusão. Na realidade presente, autoridades e direitos trespassam parcialmente territórios sem alterar as fronteiras geográficas, como é o caso mais institucionalizado da União Europeia, ou menos institucionalizado dos blocos regionais que existem em vários continentes.

Não se deve esquecer de que, a despeito da inquestionável importância e persistência do Estado nacional na política dos países e na política mundial, ele tem sido um braço claramente alinhado com a globalização, como bem exemplifica a adoção das diretrizes do Consenso de Washington nos anos noventa em diversos países, inclusive Brasil e Argentina. Ela produziu novas segmentações que não se reduzem à contraposição entre o nacional e o internacional ou global. Na perspectiva da democracia, isso fragiliza o poder e a capacidade do corpo de cidadãos encaminhar demandas e exigir transparência. Fragiliza a coesão social difundida pelos princípios solidários do estado de bem-estar social. Mas, ao mesmo tempo, a política, na era da globalização, tem instigado a convergência de ações e atores numa dinâmica de trocas e cooperação que atravessa as cidades globais e difunde condições de produção de esferas públicas em vários espaços.

## Referências

- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.
- DELLA PORTA, D. Globalizations and democracy. *Democratization*, v. 12, n. 5, p. 668-685, Dec. 2005.
- FRASER, N. Transnationalizing the public sphere. *Theory, Culture and Society*, London, v. 24, n. 4, p. 7-30, 2007.
- GIDDENS, A. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Ed. UNESP, 1991.
- PRÉTECEILLE, E. La ségrégation sociale a-t-elle augmenté? La métropole parisienne entre polarization et mixité. *Sociétés Contemporaines*, Paris, n. 62, p. 69-93, 2006.
- SASSEN, S. As diferentes especializações das cidades globais. In: CIDADES sul-americanas: assegurando um futuro urbano. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008a. p. 4-6

- SASSEN, S. Incompleteness and the possibility of making: Towards denationalized citizenship? *Cultural Dynamics*, v. 21, n. 3, p. 227-254, 2009.
- SASSEN, S. Locating cities on global circuits. *Environment & Urbanization*, London, v. 14, n. 1, p. 13-30, Apr. 2002.
- SASSEN, S. Neither global nor national: novel assemblages of territory, authority and rights. *Ethics & Global Politics*, Järfälla, Sweden, v. 1, n. 1/2, p. 61-79, 2008b.
- SASSEN, S. The participation of states and citizens in global governance. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Bloomington, Indiana, v. 10, n. 1, p. 5-28, 2003.
- SASSEN, S. *Sociologia da globalização*. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- SASSEN, S. Territory and territoriality in the global economy. *International Sociology*, London, v. 15, n. 2, p. 372-393, June 2000.
- SASSEN, S. *Territory, authority, rights*. Princeton, J. N.: Princeton University Press, 2008c.



# DEMOCRACIA GLOBAL E MOVIMENTOS INDÍGENAS NA COOPERAÇÃO SUL-AMERICANA: UM OLHAR PARA AS COMUNIDADES AMAZÔNICAS<sup>1</sup>

*Denise Vitale*

## Introdução

Este capítulo tem como objetivo entender o processo de democratização das instâncias de deliberação em nível global, buscando analisar aspectos relevantes da participação dos povos indígenas amazônicos no âmbito do principal foro multilateral, a Organização das Nações Unidas (ONU). Pretende-se discutir como tem sido a inserção desses atores no debate mundial sobre o meio ambiente a partir dos avanços e limites que circundam a problemática mais ampla da legitimidade do processo democrático na arena global. Os seguintes pressupostos orientam a análise: o aprofundamento da democracia não se refere mais apenas à dimensão nacional, mas também à esfera global; a participação e a representatividade de atores não estatais, considerados em sua diversidade setorial e territorial, são necessárias para maior legitimidade do processo decisório; o fortalecimento dos mecanismos de cooperação entre os atores do Sul é decisivo para a maior eficácia do processo participativo e para o equilíbrio na capacidade de organização e mobilização entre os atores não estatais do Sul e do Norte.

A primeira parte do texto visa explorar o campo teórico e conceitual sobre a democratização no âmbito global, analisando as visões de autores contemporâneos considerados referenciais no debate. Partindo-se da premissa de que o processo da globalização inaugurou uma nova era na relação entre os Estados e relativizou as fronteiras nacionais sob diversos aspectos, busca-se compreender os sentidos e caminhos para o aprofundamento democrático nesse contexto. Em seguida, o capítulo volta-se para o chamado Sul global, evidenciando a disparidade entre a participação dos atores não estatais do Sul e do Norte nos fóruns mundiais, assim como as possibilidades de cooperação entre os atores do Sul, como, por exemplo, a cooperação entre as populações indígenas ama-

---

<sup>1</sup> Este capítulo contou com o apoio financeiro da CAPES por meio da bolsa de Estágio Sênior no exterior em 2015 e do CNPq, por meio da bolsa de produtividade em pesquisa em 2013 e 2014.

zônicas, suas articulações e estratégias no encaminhamento regional e global de suas demandas. Na terceira e última parte o capítulo volta-se para a problemática aguda entre conquistas legais internacionais e os déficits de sua efetividade face às tensões empresariais e governamentais.

## **Globalizando a democracia e democratizando a globalização**

A partir das últimas décadas, com o advento do fenômeno conhecido como globalização,<sup>2</sup> o avanço das democracias nos Estados nacionais passou a relacionar-se diretamente com a democratização dos espaços de decisão para além das fronteiras nacionais. Se como propõe Anthony Giddens (1994, p. 4-5), a globalização significa “ação à distância”, que compreende “não apenas a criação de sistemas de larga escala, mas a transformação dos contextos local e mesmo pessoal da experiência social”, as decisões tomadas em instituições ou organizações de alcance transfronteiriço interferem de modo significativo nas questões locais e nacionais e vice-versa.

De fato, o fenômeno da globalização, ao alterar de maneira radical as noções de tempo e espaço, intensificou o efeito de ações que, por sua natureza difusa, atingem toda a humanidade. Meio ambiente, desenvolvimento e direitos humanos são temas emblemáticos desse fenômeno. Como resultado, verifica-se um contingente cada vez maior de pessoas afetadas por ações cuja formulação não conta com sua participação. (HABERMAS, 2001; HELD, 2007) Trata-se de um paradoxo: se de um lado os temas substantivos da política se globalizam, de outro as instituições do processo político permanecem territorialmente orientadas, nacional ou localmente. Os interesses envolvidos nas políticas públicas mundializadas reproduzem, a seu modo, formas mais próprias de uma ordem internacional conhecida, porém pouco adaptadas à evolução das últimas décadas. É neste aspecto que se identifica uma lacuna de legitimidade na tomada de decisões.

Por outro lado, cada vez mais, as decisões tomadas no âmbito de cada Estado sofrem restrições ou condicionamentos de fatores externos, o que relativiza as soberanias nacionais. Requisitos impostos por instituições de âmbito global, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, não são frutos de processos decisórios que assumam critérios de participação e representação publicamente discutidos. Do ponto de vista interno, nos regimes democráticos esses critérios são, ainda que muitas vezes insuficientes, de algum modo observados.

Apesar da não interferência dos cidadãos na formulação dessas regras e condições, elas afetam significativamente as vidas de homens e mulheres nos mais diversos países,

2 Embora as interações transnacionais não sejam novidade, a amplitude e profundidade que as caracterizaram no final do século XX levam alguns autores a identificar um novo contexto mundial, marcado pela intensificação das relações globais na política, economia, sociedade e cultura. Esse novo contexto, impulsionado pelo extraordinário desenvolvimento dos transportes e da comunicação, que alterou noções de espaço e tempo, passou a ser genericamente denominado globalização. Sobre o tema, cf. Scholte (1997), Beck (2000) e Ianni (2002).

acarretando, para alguns autores, um “*déficit* de legitimidade”. (ARCHIBUGI, 2004; CHRISTIANO, 2012) Esse problema é agravado quando as políticas internacionalmente organizadas não são acompanhadas de mecanismos de transparência, prestação de contas, monitoramento e avaliação dos resultados obtidos. O problema é como encaminhar a questão de um *déficit* democrático na arena transnacional. Categorias conceituais como sociedade civil, esfera pública e mesmo democracia tem sido desenvolvidas durante os dois últimos séculos dentro das fronteiras dos Estados. As novas dimensões abertas pelo fenômeno da globalização e as novas reflexões sobre o conceito de soberania requerem novos desenhos institucionais para tentar responder a essa questão. (COHEN, 2012)

Os conceitos de governança global e sociedade civil inter ou transnacional tem encontrado expressão nos debates políticos transnacionais. Sistemas globais complexos, como os relacionados a aspectos ambientais, tem modificado os processos de tomada de decisão para prover modelos democráticos em face de novas demandas globais. É de se notar, porém, que há diferentes modelos em disputa, não apenas da perspectiva acadêmica, mas também do ponto de vista dos movimentos sociais. Como Della Porta (2009) afirma, diversos experimentos de democracia participativa e deliberativa são desenvolvidos nas instituições políticas e também por atores sociais e políticos, revelando diferentes concepções e indicadores da qualidade democrática.

Uma contribuição que tem recebido atenção especial é o modelo ambicioso de democracia cosmopolita, cujo desenho institucional implica na participação política simultânea nos níveis local, nacional, regional e internacional. (ARCHIBUGI, 1998, 2004; HELD, 2010; HELD; ARCHIBUGI, 1995) Desse modo, o processo para democratizar a democracia pressupõe a criação de novas instâncias deliberativas nos níveis global e regional, bem como o aprofundamento das instâncias já existentes nos espaços local e nacional. (HELD, 2010, SCHOLTE, 2011) Dada a complexidade da construção desse sistema de governança democrática, o modelo cosmopolita trabalharia com duas perspectivas, no curto e no longo prazo. Enquanto algumas inovações poderiam ser vislumbradas dentro de poucos anos – como a reforma do Conselho de Segurança da ONU, a criação de uma segunda câmara nas Nações Unidas (aos moldes do Parlamento Europeu), o fortalecimento da regionalização política e a fundação de uma nova agência econômica de coordenação, nos níveis regional e global, outras só poderiam ser pensadas num futuro mais distante. (HELD, 2007) Entre estas últimas, destacam-se a criação de um parlamento global, conectado às regiões, nações e localidades, o estabelecimento de uma Nova Carta de Direitos e Obrigações, nas áreas política, social e econômica, e a desmilitarização dos Estados rumo a um sistema mundial sem guerras. (HELD; ARCHIBUGI, 1995) Como esclarece o autor, a democracia cosmopolita não apresenta uma escolha de tudo ou nada, antes indica um caminho com pontos claros de orientação por onde a humanidade pode seguir. (HELD, 2007, p. 217-218)

Igualmente importante é a participação da sociedade civil global no processo de decisão política por meio de instituições permanentes. (ARCHIBUGI, 1998, p. 218) O ideal de governança democrática global deve incluir, em caráter complementar aos mecanismos tradicionais de democracia representativa, procedimentos participativos adequados nos diferentes níveis do processo político, especialmente no *continuum* nacional-internacional. A formulação da política externa no plano doméstico de cada país, quando relativa a interesses comuns, como a proteção do meio ambiente, deve ser reforçada em publicidade e inclusão. A governança democrática global deve contemplar, complementarmente aos mecanismos representativos, procedimentos participativos adequados tanto em instituições globais como na formulação da política externa nacional. Assim, a formulação da política externa de cada país deve ser reforçada em publicidade, inclusão e *accountability* seguindo os requisitos normativos das teorias democráticas participativas e deliberativas. (VITALE, 2010) Desse modo, a política externa passa a integrar não apenas a visão dos órgãos de governo, sobretudo de setores do Executivo, mas também de atores não estatais. (HELD, 2007)

O debate sobre democracia global ensejou uma segunda discussão sobre a correspondente formação de uma sociedade civil mundial. Para alguns autores, a ideia de uma sociedade civil global representa uma plataforma política em que ativistas, Organizações Não-Governamentais (ONGs) e outros grupos e movimentos sociais “argumentam sobre, fazem campanha para (ou contra), negociam ou fazem *lobby* para os arranjos que estruturam desenvolvimentos globais” (KALDOR, 2003, p. 590) ou “deliberativamente buscam formar as regras que governam um ou outro aspecto da vida social”. (SCHOLTE, 2002, p. 283)

A sociedade civil transnacional é globalmente orientada em termos de objetivos, mas os espaços para ação e debate não são necessariamente situados na arena internacional. Além disso, Kaldor (2003, p. 591) enfatiza o fato de que “não há apenas uma sociedade civil global, mas várias, afetando uma variedade de assuntos – direitos humanos, meio ambiente etc”. Dessa perspectiva, a governança global ambiental, especialmente a regulação das mudanças climáticas, poderia ter uma correspondente sociedade civil global. Devido à multiplicidade de regras, atores e interações, a sociedade civil que integra o processo mundializado de governança ambiental deve ser empiricamente considerada. Isso é particularmente importante já que as organizações da sociedade civil apresentam diferentes níveis de credenciais democráticas no que se refere à participação, inclusão e *accountability*. (TALBERG; UHLIN, 2012)

Jean Cohen (2003) e Nancy Fraser (2010) argumentam, porém, que as demandas por uma democracia cosmopolita e o reconhecimento de uma sociedade civil transnacional não são isentas de dificuldades. Dadas as profundas diferenças entre o espaço mundial e o espaço nacional, sobretudo no tocante à ausência de um Estado supranacional, não se trata apenas de uma mudança de escala, mas da necessidade de reconstruir os próprios princípios e instituições. Como apontam as autoras, conceitos

como sociedade civil e esfera pública têm no Estado uma referência central. Os atores que compõem ambas as categorias agem em relação ao Estado e são, ao mesmo tempo, objeto das ações deste Estado. Ora contrapõem-se a ele, criticando certas políticas e reivindicando outras, ora articulam-se com ele na elaboração, implementação e fiscalização dessas políticas. A dificuldade de transplantar conceitos do plano nacional para o global é interpretada, por outros autores, como um limite dessa própria tentativa. Para Sérgio Costa (2003, p. 24) tanto os conceitos de sociedade civil, como de esfera pública, são primeiramente “[...] conceitos da história social e se referem, em cada contexto nacional particular, a uma trajetória própria e específica”. Assim, as mobilizações transnacionais de atores não estatais, por mais relevantes que sejam, não configurariam uma sociedade civil transnacional, mas tão somente redes temáticas fragmentadas e segmentadas. Para o autor, a ideia de uma sociedade civil global seria tanto implausível quanto indesejável.

Igualmente desafiante é analisar a ideia de representação política: tendo em vista a complexidade do contexto global seria possível esperar que essa ideia funcione, como Nadia Urbinati (2006, p. 223) afirma, como “um processo circular entre instituições estatais e práticas sociais”? Como a representação política poderia ser repensada para, segundo a autora, continuar recriando e aperfeiçoando a democracia? Nesse exercício, o primeiro ponto que se destaca é o fato de que os atores que povoam a sociedade civil internacional emergente assumem tarefas um pouco diversas daquelas desenvolvidas no espaço nacional. Além da busca pela associação e pela construção de identidades e pautas de demandas comuns, precisam “ajudar a criar seus interlocutores, isto é, o equivalente funcional de uma sociedade política responsável, e fazer pressão pela institucionalização da sociedade política e por mecanismos de cobrança de responsabilidade pública.” (COHEN, 2003, p. 451) Embora não exista um Estado mundial, a repolitização do sistema internacional calcada na maior legitimidade não prescinde da construção de espaços de governança global sujeitos a critérios de controle democrático, como participação, transparência, publicidade, responsabilidade.

Esse ponto assume centralidade no processo de repolitização. Como bem identificam Rafael Villa e Ana Paula Tostes (2006), a chamada “sociedade civil internacional” ainda não gerou regras democráticas, estando a legitimidade dos atores não estatais escorada mais na ação desses atores, que buscam respostas e resultados efetivos, do que em procedimentos tradicionalmente democráticos que autorizam a ação. Na medida em que o espaço mundial se torna cada vez mais povoado e disputado por atores não estatais, o debate sobre sua legitimidade, representatividade e *accountability* torna-se premente.

Para os autores, justamente porque esses critérios democráticos ainda não foram definidos no plano transnacional é que o Estado-nação e a noção de soberania ainda desempenham papel central. No mesmo sentido, afirma Cohen (2012), a entrada em uma ordem cosmopolita não pode renunciar a ideia de um Estado soberano. Procurando um meio termo para a dualidade entre normas e fatos, e entre princípios e dominação, a

autora aposta na renovação do conceito de soberania, embora afirmando que ela ainda cumpre um papel central no projeto de constitucionalização do direito internacional e da governança global. (COHEN, 2012) Nesse sentido, um dos principais desafios é expandir e redefinir os limites das organizações internacionais, para que não sejam apenas intergovernamentais (ROOTES, 2005), mas contemplem também os atores não-estatais, caminhando para uma direção transnacional.

Uma das questões que chama a atenção é o desequilíbrio entre o desenvolvimento de uma sociedade civil transnacional entre os países do hemisfério Norte e entre os países do hemisfério Sul. Apesar do aumento da demanda por participação, os debates sobre temas globais continuam dominados pelos países do Norte. (HELD, 1999; KALDOR, 2003; SCHOLTE, 2002) Assim, o fortalecimento da governança global passa pela ampliação e qualificação dos atores não-estatais dos países em desenvolvimento, o que reforça a importância da Cooperação Sul-Sul.

As assimetrias globais entre o Norte e o Sul, numa conjuntura mundial marcada por profundas desigualdades no eixo Centro-Periferia, ensejam, ainda, reflexões mais profundas sobre as relações entre soberania e cosmopolitismo. Justamente porque a ideia do cosmopolitismo tensiona, relativiza e até mesmo ressignifica o conceito clássico de soberania, o tema é atual e complexo e tem levado a extensas análises por parte de teóricos políticos renomados. (BENHABIB, 2012; COHEN, 2012; HABERMAS, 2008) Embora este tema não seja objeto do presente capítulo, as análises aqui desenvolvidas acompanham a tese dos autores da teoria crítica mencionados na medida em que buscam compatibilizar as demandas do cosmopolitismo e dos direitos humanos, que tem os indivíduos como centro de direitos, e os requisitos da soberania, que tem no Estado nacional – e não no indivíduo – sua unidade referencial básica.

Assim, em se tratando dos direitos dos povos indígenas, como em todos os direitos humanos, as dimensões nacionais e cosmopolitas devem se somar e se complementar na conquista e no asseguramento dos direitos. Como bem defende Benhabib (2012), no lugar de um falso dualismo entre o nacional e o global há uma complementaridade por meio de políticas e processos no que denomina “iterações democráticas”. Por meio das iterações, cidadãos e partes interessadas reinterpretam deliberativamente os princípios de direitos humanos atribuindo-lhes forma de direitos constitucionais. De acordo com a autora, a promessa universalista deve ser aplicada às lutas morais e políticas em contextos concretos para que as visões dos cidadãos cosmopolitas e das subjetividades globais sejam desenvolvidas. (BENHABIB, 2012, p. 35)

No contexto das lutas indígenas a promessa universalista tem apresentado importantes conquistas desde os anos 1970, sobretudo do ponto de vista do direito internacional e dos direitos humanos. Enfrenta, porém, grandes obstáculos do ponto de vista da implementação e da eficácia dos direitos. Nas próximas páginas, o presente capítulo volta-se para o contexto dos povos indígenas na América do Sul, em particular na Ama-

zônia a fim de analisar as possibilidades e limites da inserção democrática desses atores no cenário político global.

## **Os povos indígenas: da visibilidade internacional à invisibilidade nacional?**

A análise da temática dos povos indígenas evidencia hoje uma situação paradoxal: se, por um lado, as populações indígenas desfrutam globalmente de um poderoso instrumento jurídico de reconhecimento de sua identidade e de proteção de seus direitos, por outro lado sofrem nacional e localmente riscos constantes e crescentes a essa proteção. Em outras palavras é possível constatar que, apesar dos significativos avanços no plano jurídico-normativo internacional, no caso da América do Sul o plano da efetivação desses direitos tem sido crescentemente ameaçado por modelos e projetos de desenvolvimento muito distantes do ideal de sustentabilidade.

Em dezembro de 2007, a Organização das Nações Unidas aprovou a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, depois de mais de vinte anos de sua proposta.<sup>3</sup> O texto reflete demandas contemporâneas dos povos indígenas de todo o mundo e estabelece princípios para outros documentos e normativas nacionais e internacionais. A Declaração reconhece o direito à autodeterminação, de modo que os povos indígenas possam “livremente determinar seu status político e perseguir seu desenvolvimento econômico, social e cultural” (artigo 3). Além disso, eles têm “o direito à autonomia ou autogoverno em assuntos relativos à sua unidade doméstica bem como meios para o financiamento de suas funções autônomas.” (artigo 4). De acordo com o texto, povos indígenas têm também “o direito de manter e fortalecer as distintas instituições políticas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais” (artigo 5) e o direito de se comunicarem em suas próprias línguas (artigo 16). Um tópico essencial é assegurado pelo artigo 10, segundo o qual “Povos Indígenas não devem ser removidos forçosamente de suas terras e territórios e nenhuma remoção pode acontecer sem o livre, prévio e informado consenso dos povos indígenas envolvidos e depois de um acordo sobre compensação justa e igualitária e, quando possível, com a opção de retorno.” Este artigo é complementado pelo artigo 18 que determina “o direito de participar do processo decisório em temas

---

3 A Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas é resultado de um processo de negociação entre o movimento indígena e a ONU que teve início em meados dos anos 1970. Anos de negociações em um Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas fizeram surgir uma proposta com a participação de governos, representantes indígenas e da sociedade civil. Em 1993, a Assembleia Geral da ONU proclamou a Primeira Década Internacional dos Povos Indígenas do Mundo para o período entre 1995 e 2004, cujo objetivo principal era a aprovação da declaração. O impasse continuou e uma Segunda Década foi aprovada, de 2005 a 2014. A dificuldade maior referia-se à aceitação por alguns Estados dos termos “povos” e “autodeterminação”, devido aos riscos de criar divisões e conflitos étnicos, bem como secessões. Em 2007 a Declaração é finalmente aprovada pela Assembleia Geral da ONU, com 143 votos a favor, onze abstenções e quatro votos contrários (Estados Unidos, Nova Zelândia, Canadá e Austrália). Em 2009 e 2010 esses quatro países reviram suas posições e endossaram a Declaração. Sobre o tema, cf. Charters e Stavenghahn (2009) e Pulitano (2012).

que afetam seus interesses, por meio de representantes escolhidos por eles mesmos, de acordo com seus próprios procedimentos, bem como de manter e desenvolver suas próprias instituições indígenas de tomada de decisão”.

Esse artigo está em consonância com a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (assinada em 1989, mas em vigência desde 1991), a qual exige que povos e tribos indígenas sejam consultadas em assuntos que lhes afetam, sendo envolvidas em uma participação livre, prévia e informada em processos e políticas de desenvolvimento. Esse princípio deve ser aplicado não apenas em projetos de desenvolvimento específicos, mas também em questões mais amplas de governança. Como o artigo 6 deixa claro, a consulta com povos indígenas deve ser conduzida por meio de procedimentos apropriados, respeitando as instituições representativas desses povos e de boa fé. As pessoas envolvidas devem ter a oportunidade de participar livremente em todos os níveis da formulação, implementação e avaliação das medidas e programas que lhes afetam diretamente. Com seu foco na consulta e na participação, a Convenção n. 169 é uma ferramenta para estimular o diálogo entre governos e povos indígenas e tribais, bem como em projetos de desenvolvimento sustentável e como meio de prevenção e resolução de conflitos.

As conquistas dos povos indígenas consolidadas pelo direito internacional público são complementadas pela criação de uma arquitetura institucional própria no âmbito da ONU para as questões indígenas. Desde 2002, o Fórum Permanente sobre Questões Indígenas, reforçado pelos institutos do Relator Especial e do Mecanismo de Especialistas, tem garantido um espaço institucional adequado para o encaminhamento dos temas indígenas. Além disso, o estabelecimento de fóruns e redes nas convenções ambientais, como o Fórum Internacional dos Povos Indígenas para as Mudanças Climáticas e o Fórum Indígena Internacional para a Biodiversidade fortalecem a existência de canais específicos para a expressão das vozes e demandas indígenas.

Há, assim, um avanço significativo na visibilidade internacional das populações indígenas, reconhecidas como uma *constituency* cada vez mais relevante nas temáticas ambientais, bem como em direitos humanos e em desenvolvimento. Entretanto, paradoxalmente, verifica-se um déficit profundo na implementação dos seus direitos nas esferas nacional e local. Nesse sentido, à maior visibilidade internacional tem correspondido uma crescente invisibilidade nacional, sobretudo no caso da América do Sul e, em particular, da Amazônia, como será analisado a seguir.

## **Cooperação e representação das populações indígenas na região amazônica**

A Amazônia abriga a maior floresta tropical do mundo. Com uma área de cerca de 7,8 milhões de quilômetros quadrados, sua bacia hidrográfica é compartilhada por nove países (Brasil, Bolívia, Peru, Colômbia, Equador, Venezuela, Suriname, Guiana e Guiana

Francesa), onde vivem 33 milhões de pessoas. Dotada de megabiodiversidade, a região desempenha um papel ambiental estratégico na América do Sul e na regulação do clima de todo o planeta.<sup>4</sup> A Amazônia é também um imenso território onde vivem 366 povos indígenas, com uma população estimada em cerca de 1,6 milhão de pessoas que se espalham por cerca de 2.200 áreas distintas.

O Brasil reúne o maior número de povos indígenas amazônicos, com 187 grupos e um total de 433.363 pessoas. O Peru, com 60 povos indígenas amazônicos, tem a população mais numerosa, constituída por cerca de 400 mil pessoas. A Bolívia tem 31 povos indígenas amazônicos, que somam 172 mil indivíduos. A Colômbia, com 52 povos amazônicos, possui em seu território cerca de 70 mil pessoas desses grupos. O Equador tem seis povos indígenas com um total de 95 mil pessoas. A Guiana abriga nove grupos indígenas amazônicos, com cerca de 40 mil indivíduos, enquanto o Suriname tem cinco povos e sete mil índios e a Venezuela, com 16 povos indígenas amazônicos, reúne um total de 39 mil pessoas desses grupos.

Esses números podem ser maiores, se acrescidos dos grupos não contatados. Estima-se que de uma centena de povos indígenas ainda sem contato, nas diversas regiões do planeta, cerca de 85 estejam na região amazônica. Entre estes, há 67 povos indígenas não contatados no Brasil, 14 no Peru e pelo menos um na Bolívia, na Colômbia e no Equador. (SORIA, 2010)

TABELA 1 – POVOS INDÍGENAS NA AMAZÔNIA

País	População total	População da Amazônia	Povos Indígenas	População dos Povos Indígenas
Brasil	205.000.000	27.774.000	187	433.363
Colômbia	42.090.502	1.210.549	52	70.000
Peru	28.220.764	3.675.292	60	400.000
Venezuela	27.150.095	1.716.984	16	39.000
Equador	14.483.499	739.814	6	95.000
Bolívia	8.274.325	1.233.727	31	172.000
Guiana	751.000	751.000	9	40.000
Suriname	492.829	492.829	5	7.000
Guiana Francesa	208.171	208.171	s/d	s/d
Total	333.671.815	37.802.366	366	1.256.363

Fontes: Dados do Brasil: IBGE e Povos Indígenas no Brasil. Disponível em: <<http://pib.socioambiental.org/pt/c/0/1/2/populacao-indigena-no-brasil>>. Acesso em: 6 jan. 2015. Dados dos demais países: SORIA (2010; Red Amazônica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG).

<sup>4</sup> Informação extraída da Red Amazônica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG). Disponível em: <<http://raisg.socioambiental.org/amazonia-2012-areas-protegidas-e-territorios-indigenas#english>> Acesso em: 6 fev. 2014.

Particularmente na Amazônia, os direitos das populações indígenas tem sido defendidos por ONGs indígenas, especialmente a Coordenação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (Coica), que representa mais de 380 povos indígenas da Amazônia. Trata-se de uma organização não governamental guarda-chuva composta pelas seguintes organizações indígenas nacionais: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep) – Peru; Amerindian Peoples Association of Guyana (APA) – Guiana; Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia (Cidob) – Bolívia; Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab) – Brasil; Gobierno de las Naciones Indigenas Originarias da la Amazonía Ecuatoriana (Gonae) – Equador; Consejo Nacional Indio de Venezuela (Conive) – Venezuela; Fédération des Organisations Amérindiennes de Guyane (Foag) – Guiana Francesa; Organisatie van Inheemsen in Suriname (OIS) – Suriname; e Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (Opiac) – Colômbia.

As atividades da Coica são focadas tanto nos níveis nacional e local como no internacional ou transnacional. No plano internacional, a Coica tem sido presente no Caucus Indígena, uma plataforma coletiva para a ação engajada na diplomacia internacional e no avanço dos direitos dos povos indígenas em todo o mundo por meio das convenções ambientais. Além disso, ela coopera com outras redes regionais como a Coordenação Andina dos Povos Indígenas. Durante as Conferências da ONU, a Coica dialoga com os governos dos Estado, analisa os documentos e faz sugestões. Por outro lado, a Coica organiza seu congresso geral, com dez representantes de cada país, para discutir suas ações.

Se, por cooperação, entende-se um processo de compartilhamento da soberania, focado em valores globais e em procedimentos democrático-participativos, é importante identificar as redes, coalizões e relações que tem sido estabelecidas entre as organizações ambientais latino-americanas envolvidas no processo deliberativo internacional. Nesse campo, particularmente em alguns temas da Convenção sobre a Biodiversidade, como o Acesso e Repartição a Benefícios (ABS), mecanismos internacionais tem sido defendidos pelos Países Megadiversos Afins<sup>5</sup> para combater o acesso não autorizado a recursos genéticos e conhecimentos tradicionais. Além dos Estados, redes indígenas transnacionais como a Coordenação das Organizações Indígenas da Cuenca Amazônica (Coica), o Fórum Indígena Internacional sobre a Biodiversidade (IIFB) e a Rede Indígena das Mulheres sobre a Biodiversidade na América Latina e no Caribe (LAC RMIB) assumem um papel central na Cooperação Sul-Sul entre atores não estatais. Durante as últimas décadas, essas organizações tem fortalecido as coalizões e alianças na América Latina e tem participado ativamente nos organismos internacionais num

---

5 O Grupo dos Países Megadiversos Afins foi estabelecido em 2002 como um mecanismo de coordenação política e cooperação entre 17 países em desenvolvimento. Esse grupo responde por mais de 70% da biodiversidade do planeta.

esforço para tornar suas vozes ouvidas. Com efeito, a constituição dessas organizações e, mais genericamente, a própria consolidação de uma identidade indígena no debate transnacional e internacional nos regimes de meio ambiente e direitos humanos são conquistas importantes para a democratização nas arenas deliberativas. Nesse sentido, é importante notar que há um processo dinâmico e relacional de reconhecimento dos grupos constituídos por identidades éticas e culturais e de criação de arenas institucionais nas quais suas demandas possam ser encaminhadas. O Fórum Permanente sobre Questões Indígenas e o Grupo de Trabalho do Artigo 8 (j), um órgão da Convenção da Biodiversidade, são dois exemplos desse processo dialético no qual existe uma promessa de fortalecimento tanto dos atores não estatais como sujeitos políticos quanto de democratização da própria instituição.

Participar dos fóruns internacionais da ONU não é uma tarefa fácil para os povos indígenas. Há diversos obstáculos que variam da capacidade de financiamento ao desafio da língua e do choque cultural da viagens. Indivíduos indígenas que não estão acostumados às negociações internacionais esperam ter mais tempo para falar sobre seus temas e demandas, mas de fato tem apenas quatro ou cinco minutos nas conferências para isso. Além disso, o baixo nível de efetividade e a demora do processo nas negociações internacionais são fatores que não incentivam e estimulam a participação. Contudo, apesar dessas dificuldades, na avaliação do líder da Coica, Arlen Ribeiro<sup>6</sup>, é essencial ocupar os espaços abertos para a visibilidade dos povos indígenas. Em suas palavras, “embora os Estados tomem as decisões, nós temos a responsabilidade de dizer publicamente que tais decisões irão impactar a vida dos povos indígena, portanto, eles devem nos ouvir e respeitar nossa opinião.” De acordo com Ribeiro, com a participação sistemática da Coica no nível internacional, os temas e demandas dos povos indígenas estão sempre na mesa e Estados e governos não podem ignorá-los. No mesmo sentido, Juan Carlos Jintiash, também membro da Coica e da Confederação Indígena do Equador (Confeniae), reafirma a importância da participação indígena nos fóruns internacionais como forma de dar visibilidade à luta indígena. Em sua análise o principal desafio é obter o reconhecimento nacional e internacional de que os povos indígenas são donos de territórios e que portanto precisam da demarcação e da titularidade dos mesmos.<sup>7</sup>

Numa perspectiva similar, Lina Cahuasqui<sup>8</sup>, ex-consultora dos povos indígenas da ONG *Terre des Hommes*, assinala a importância da participação na arena internacional apesar de todas as dificuldades do processo. Lembrando a luta do Povo Kichua de Sarayaku, no Equador, Cahuasqui afirma que “a participação é extremamente difícil, mas é decisivamente um processo de aprendizagem”. Ela também menciona a impor-

---

6 Entrevista à autora em 2 dez. 2014.

7 Entrevista à Paula Pimenta durante a COP 20 UNFCCC em Lima.

8 Entrevista à autora em 2 dez. 2014.

tância dos povos indígenas serem representados por eles mesmos nos fóruns da ONU e não apenas por intermédio de ONGs. Com efeito, o caso do Povo Kichua de Sarayaku, no Equador, é uma das lutas mais emblemáticas para a defesa dos povos indígenas. O caso teve início quando o Estado do Equador concedeu permissão para uma empresa petrolífera explorar petróleo e atividades correlatas no território do Povo de Sarayaku nos anos 1990, sem a realização da consulta prévia do referido povo. A empresa iniciou a exploração do petróleo e introduziu explosivos de alta-potência em vários lugares do território indígena, criando uma situação de risco para a população. Em função do risco de explosões, a população indígena teve sua mobilidade e direitos afetados. Como resultado, os membros da comunidade iniciaram um longo processo de resistência e construção de uma luta política para reagir. Eles passaram a vigiar o vilarejo e aprenderam sobre os procedimentos de denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (OEA), o que implicou numa mudança da tradição oral para a tradição escrita e documental. O papel da mulher e o desenvolvimento da consciência política de todo o povo são duas marcas desse caso. Visando obter cooperação internacional conseguiram instalar internet e energia solar no vilarejo e desenvolveram lideranças indígenas para as organizações nacionais. Em 2012, em uma notável decisão para os Povos Indígenas, considerado referência pela Anistia Internacional, a Corte Interamericana dos Direitos Humanos declarou o Equador responsável pela violação dos direitos de consulta e da propriedade comunal indígena, bem como por violar a identidade cultural dos povos, entre outros.<sup>9</sup>

Por outro lado, a experiência dos povos indígenas da Amazônia brasileira não teve o mesmo sucesso nas cortes internacionais. Em 2010, a Associação Xingu Vivo para Sempre, a Coordenacão das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab) e a Prelazia do Xingu denunciaram o Estado do Brasil à Comissão Interamericana de Direitos Humanos em função das violações praticadas com a construção da hidrelétrica de Belo Monte. (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2000) Em abril de 2011, numa importante decisão para os povos indígenas, a Comissão concedeu uma medida cautelar<sup>10</sup> determinando a suspensão do processo de licenciamento pelo Brasil, entre outras razões por este não ter realizado o consenso prévio, livre e informado, conforme exigência da Convenção 169 da OIT.<sup>11</sup> Contudo, três meses depois, diante de forte pressão política do governo brasileiro, que ameaçou cortar o financiamento à OEA,<sup>12</sup> a Comissão alterou sua posição,<sup>13</sup> retirando a medida cautelar e afirmando não poder entrar no mérito da questão. O caso evidencia não apenas a negação de um espaço alternativo para onde

9 Cf. Inter-American Court of Human Rights (200-).

10 Medida Cautelar 382/10. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/iachr/decisions/precautionary.asp>>.

11 Para uma análise do caso, conferir o excelente artigo Jaichand e Sampaio (2013)

12 A decisão do governo contou com o apoio expresso do Senado, assinado pelo senador Fernando Collor de Melo. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/retrospectiva2011/relacoes-exterieiros/senado-aprova-voto-de-censura-a-oea-por-declaracao-contra-belo-monte>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

13 Medida Cautelar 382/10. Disponível em: <<http://www.oas.org/en/iachr/decisions/precautionary.asp>>

os povos indígenas poderiam recorrer, mas também os limites da independência do sistema internacional face aos Estados nacionais.

## **Tensões, conflitos e o déficit de implementação**

Embora todos os governos nacionais amazônicos declarem respeito aos direitos dos povos indígenas e se comprometam com a legislação internacional de proteção de seus direitos, tendo ratificado tanto a Convenção 169 como a Declaração de Direitos dos Povos Indígenas, há um divórcio entre o discurso oficial e de respeito à lei e a sua prática. O problema da implementação desses direitos é, pois, uma questão central que está na base de diversos conflitos socioambientais contemporâneos nos países amazônicos. De acordo com vários líderes indígenas e ativistas ambientais, de diversos países amazônicos a Convenção 169 da OIT não é uma prática. Em muitos casos não há mecanismos de consulta e, quando ocorrem, resumem-se a informar as populações indígenas afetadas de uma decisão do governo já tomada. Os requisitos democráticos para o debate e formação de consenso não são respeitados. Como bem expõe a antropóloga Manuela Carneiro da Cunha:

Uma verdadeira consulta se dá nas comunidades – e não só com as lideranças ou organizações indígenas –, no tempo delas e em língua que elas entendam e possam se expressar. E não pode ser uma atividade pontual, e sim um processo que acompanhe todas as fases do projeto. Se está tudo decidido de antemão, vai-se consultar os índios sobre o que? Se querem bolsa-pescado ou tanques de piscicultura depois que os peixes do rio sumirem? A cor da parede da barragem?<sup>14</sup>

A dificuldade para implementação deve-se, entre outros fatores, aos interesses conflitantes e diferentes que atores econômicos e políticos têm na região. A Amazônia é uma região sob forte pressão e disputa. Exploração de gás e petróleo, comércio ilegal de madeira, mineração e usinas hidrelétricas são os focos principais de conflito porque causam grande impacto nos territórios indígenas e na floresta com um todo. Os conflitos têm sido atualmente agravados com o desenvolvimento de megaprojetos na região amazônica. Sob o guarda-chuva da Iniciativa para a Integração Regional da América do Sul (IIRSA), uma mega agenda de desenvolvimento proposta pelo Brasil em 2000 e apoiada pela Unasul, vários projetos de infraestrutura nas áreas de transporte (rodovias, portos, pontes), energia e redes de comunicação tem sido construídos nos países amazônicos, intensificando a pressão na região e, consequentemente, conflitos socioambientais. A assimetria de poder entre os diferentes atores envolvidos é enorme, permanecendo as populações indígenas como a parte mais vulnerável.

---

14 Entrevista da antropóloga Manuela Carneiro da Cunha. Disponível em: <<https://anedotadasantilhas.files.wordpress.com/2015/11/entrevista-de-manuela-carneiro-da-cunha.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

Vale notar que a forma como esses conflitos ocorrem varia de país para país, mas, em todos os casos, o desrespeito aos padrões socioambientais e dos direitos e das vozes indígenas são uma constante. A IIRSA é financiada por diferentes fontes regionais, a saber: Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata (Fonplata), Inter-American Development Bank (IADB), mas a presença do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) desempenha um papel central nos seus projetos. Uma vez que um dos principais objetivos do BNDES é incentivar o processo de internacionalização das empresas brasileiras de engenharia e de construção (como a Camargo Correa, Odebrecht e Andrade Gutierrez) (CARVALHO, 2012), há uma relação íntima entre o governo brasileiro e o setor privado tanto no nível nacional como na política externa que muitas vezes não é orientada apenas pelo interesse nacional e pelos valores republicanos. A influência das referidas empresas nas campanhas eleitorais, estrelando como as maiores doadoras de recursos, e as revelações da Operação Lava Jato apontam para relações sistemáticas de corrupção que colocam sob suspeita a relevância, pertinência e objetivos finais dos grandes projetos de infraestrutura adotados no país.

No Brasil, os megaprojetos do Complexo do Rio Madeira e Belo Monte, no rio Xingu, são dois marcos de uma concepção específica e fechada de desenvolvimento que pode ser considerada como governamental, mas não pública, e que tem sido desenhada para atingir exclusivamente os interesses do mercado e de governos. Na visão desses atores, a construção de rodovias, hidrovias e portos é essencial para o aumento da infraestrutura para a exportação de bens primários como soja, minérios e madeira, e as limitações existentes, ambientais e de direitos humanos, são vistas como obstáculos a serem superados. Também para os governos e grandes empreiteiras as hidrelétricas (Jirau, Santo Antonio e Belo Monte) são a melhor alternativa para fornecer energia. Para alguns pesquisadores, porém, esses projetos hidrelétricos não podem sequer ser pensados como projetos de desenvolvimento, mas apenas um meio de auxiliar o crescimento do capitalismo global no contexto de uma crise estrutural do capitalismo.<sup>15</sup>

As tensões e conflitos causados pelos interesses do capital e dos governos em dissonância com os direitos ambientais e indígenas é similar nos demais países amazônicos. No Equador, por exemplo, a região amazônica registra a presença das empresas de petróleo por mais de 40 anos, com fortes estragos socioambientais. Depois de décadas da exploração e conflitos causados pelas empresas americanas Texaco e Chevron, a presença da empresa brasileira Petrobras, no Parque Nacional de Yasuni (declarado pela Unesco uma Reserva da Biosfera, com povos indígenas não conectados, tem agravado as tensões. Conflitos similares são enfrentados no Brasil, Peru e Bolívia. (SEVÁ FILHO, 2008)

<sup>15</sup> Entrevista com Osvaldo Sevá Filho. Disponível em: <<http://pontodepauta.wordpress.com/2011/08/14/entrevista-com-osvaldo-seva-filho-grandes-e-polemicas-obra-serao-chamadas-no-brasil-a-%E2%80%98salvar%E2%80%99-o-capitalismo-global/>>. Acesso em: 7 jun. 2014.

O impacto ambiental desses projetos são uma grande preocupação. Diversas e profundas mudanças ambientais como a modificação de cursos de rios, o efeito da migração dos peixes, inundações, secas e deslocamentos de populações terão impacto na vida dos povos indígenas e das comunidades tradicionais. Para além dos efeitos naturais há também a consequência das regras e políticas para o uso dos recursos, por exemplo o manejo da pesca que favorecerá a produção para exportação em detrimento à produção local. Desse modo, há uma imposição do “pacote ambientalista para o desenvolvimento” que não é aberto à participação. (BARAÚNA, 2009)

Outro foco crucial é a questão do reconhecimento dos territórios indígenas. Com efeito, esta tem sido uma das demandas mais históricas dos povos indígenas em toda a América Latina e um dos principais temas de conflito no Brasil. Embora na Amazônia brasileira a demarcação de terras indígenas tenha avançado desde a Constituição de 1988, em outras áreas como o centro-oeste, nordeste e o sul há muitos processos esperando pela aprovação governamental. Do mesmo modo, em outros países amazônicos a demarcação de terras está ainda aguardando implementação. Desde o reconhecimento pela Constituição Federal de 1988 do direito indígena à terra como um direito originário, 472 territórios indígenas foram demarcados 324 deles na Amazônia.<sup>16</sup> Contudo, outros 67 territórios indígenas já foram demarcados, 28 dos quais na Amazônia, mas ainda dependem da sanção presidencial.<sup>17</sup> De fato, o governo da presidente Dilma Rousseff apresenta a mais baixa taxa de demarcação desde 1988, o pior resultado histórico.<sup>18</sup> A líder indígena Sonia Guajajara (Apib e Coiab), em consonância com diversos ambientalistas, argumenta que o governo não ratifica as demarcações em troca do apoio político da bancada ruralista.<sup>19</sup> O fato que selou essa aliança foi a escolha de Kátia Abreu (PMDB), cujo histórico remete à defesa do setor ruralista e à remoção das limitações ambientais, para o Ministério da Agricultura. A questão da demarcação de terras é ainda agravada pelo trâmite na Câmara dos Deputados do Projeto de Emenda Constitucional (PEC 215/2000) que transfere a competência de demarcação de terras indígenas e quilombolas do Poder Executivo para o Congresso. A aprovação dessa PEC, que conta com apoio dos ruralistas, traria um forte revés na luta indígena pois os critérios seriam menos técnicos e mais políticos.

A falta de vontade política de muitos governos no encaminhamento de demandas indígenas e a necessidade de um diálogo mais substantivo com os povos indígenas

16 Cf. O site *Povos Indígenas Brasil*. Portal do Instituto Socioambiental. Disponível em: <<http://pib.socioambiental.org/pt/c/0/1/2/situacao-juridica-das-tis-hoje>>. Acesso em: 16 dez. 2015.

17 Idem.

18 Cf. informação disponível em: <<http://pib.socioambiental.org/pt/c/0/1/2/demarcacoes-nos-ultimos-governos>>. Acesso em: 10 dez. 2015

19 Entrevista à autora em 6 fev. 2013. Cf. também a matéria publicada no site <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2014/06/09/dilma-acha-que-precisamos-consumir-e-ter-chuveiro-quente-diz-lider-indigena.htm>>. Acesso em: 9 jun. 2014.

são os principais desafios identificados pela Relatora Especial da ONU para os Povos Indígenas, Victoria Tauli Corpus. Para ela, em muitos países a perspectiva de desenvolvimento favorece a entrada de empresas extrativistas e *agrobusiness* afetando os interesses e direitos dos povos indígenas. A solução passaria por ouvir efetivamente os índios sobre sua visão de desenvolvimento e agregar esses elementos a um modelo de desenvolvimento nacional.<sup>20</sup> Além do abismo entre os direitos indígenas e a sua implementação, mencionado acima, há também um grande divórcio e um forte paradoxo entre o discurso democrático-participativo e a sua prática no que se refere aos temas socioambientais. O caso brasileiro é emblemático porque as inovações participativas tem sido uma marca da desde a redemocratização. Nos anos 1990, o Brasil implementou a experiência do Orçamento Participativo e a gestão de Conselhos de Políticas Públicas em inúmeras prefeituras ganhando uma reputação internacional de laboratório da governança participativa. Contudo, o retrato do Brasil como um país de instituições participativas de relativo sucesso merece um exame cuidadoso particularmente na área ambiental de 2008 em diante.

Com efeito, desde então o cenário político brasileiro passou por transformações que afetam diretamente a política socioambiental. O ano de 2008 pode ser considerado um ponto de inflexão, marcado pela vitória de um modelo desenvolvimentista (representado pela então Ministra da Casa Civil e atualmente presidente Dilma Rousseff) sobre um modelo de desenvolvimento sustentável (representada pela então Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva). O símbolo dessa mudança de paradigma foi quando Marina Silva, à frente do Ministério do Meio Ambiente (2003-2008) renunciou ao cargo e desfilhou-se do PT, em função de profundas divergências com a opção prevalecente no governo. Desde então, diversos retrocessos socioambientais tem marcado o contexto do país: a adoção do Código Florestal, a construção de hidrelétricas na Amazônia (Jirau, Santo Antonio e Belo Monte), a crescente ameaça aos direitos indígenas e a não demarcação de terras indígenas. Esses acontecimentos foram resultado de decisões do governo sem participação social, o que descaracteriza e enfraquece o debate público e ações democráticas. Embora no caso das hidrelétricas audiências públicas tenham sido realizadas, foram instâncias que não abriram espaço para a interferência no processo decisório, restringindo-se a informar a população sobre decisões já tomadas no âmbito governamental.

Esse agravamento das políticas ambientais para os assuntos socioambientais, bem como o crescente distanciamento entre o Executivo e as ONGs com uma longa trajetória nas causas socioambientais pôde ser observada na Rio + 20, em 2012. Apesar da criação de mecanismos institucionais para o diálogo com a sociedade civil pela organização oficial da conferência, uma parte considerável dos atores sociais não reconheceram os canais criados como um espaço adequado para o diálogo, no qual pudessem

---

20 Entrevista à Paul Pimenta durante a COP 20 em Lima, Peru.

expressar suas demandas, optando por participar exclusivamente da Cúpula dos Povos. Mais recentemente, no final de maio de 2014, enormes protestos indígenas ocorreram em diversas cidades brasileiras. A imagem de indígenas armados com arcos e flechas lutando contra a polícia montada na cavalaria repercutiu mundo afora em importantes jornais. Na ocasião, os indígenas juntaram-se a outro protesto que estava ocorrendo em Brasília, capital federal, do Movimento Sem Teto, cuja motivação principal era os gastos para a Copa do Mundo no lugar de gastos sociais. A maior parte dos indígenas estava em Brasília para protestar pela demarcação de terras e pela suspensão de Belo Monte. De acordo com Raul Valle, advogado do Instituto Socioambiental (ISA),

Nunca, desde o final do governo Sarney (1988), o Ministério do Meio Ambiente foi tão fechado à participação da sociedade civil organizada. Nunca a transparência foi tão pequena. O Conselho Nacional do Meio Ambiente foi esvaziado em suas funções, não influenciando mais decisões importantes. As informações do desmatamento não são mais divulgadas a cada mês, mas de acordo com a conveniência do governo. A regulação do Código Florestal não teve consulta pública ou qualquer tipo de discussão.<sup>21</sup>

Desse modo, os povos indígenas nunca tiveram tantos direitos garantidos e ao mesmo tempo tantos direitos ignorados. Esta contradição é particularmente agravada no contexto de governos conduzidos por partidos de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil. Não apenas isso é trágico porque a chamada esquerda não defende mais bandeiras históricas de sua agenda política como a proteção às minorias, inclusive indígenas, mas também porque a ascensão do PT ao governo deixou uma lacuna na oposição e na organização dos movimentos sociais capazes de fazer oposição à agenda desenvolvimentista, recolocando a agenda socioambiental no centro do debate. A recém criada Rede Sustentabilidade, liderada por Marina Silva, apresenta-se como um ator a ocupar esse espaço, mas ainda é incipiente. Um dos resultados é a intensificação dos conflitos e a criminalização dos movimentos sociais, entre eles os movimentos indígenas, e o aumento da repressão.

Após os protestos de junho de 2013, que levaram mais de um milhão de brasileiros às ruas, uma das maiores preocupações do governo federal foi evitar novos conflitos durante a Copa do Mundo e, para tanto, a prisão de líderes e ativistas tem se tornado uma prática crescente. De acordo com o Conselho Indigenista Missionário (2014), *Violence against indigenous peoples in Brazil*, o número de assassinatos de indígenas tem crescido, alcançando 138 casos em 2014, muitos relacionados com a disputa pela terra, principalmente nos estados do Mato Grosso do Sul, Amazonas e Bahia. Entre os casos está o assassinato brutal da líder indígena Marinalva Kaiowá, em 01/11/2014, duas semanas após ela ter participado de um protesto na Supremo Tribunal Federal em Bra-

---

21 Entrevista à autora em 10 jun. 2014.

sília contra a decisão de anular a demarcação do processo da terra indígena Guyraroká. (CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO, 2014) Em 30/12/2015, o caso do menino indígena Vitor Pinto, de apenas dois anos, que foi degolado no colo da mãe em Santa Catarina, tornou-se símbolo da vulnerabilidade dos povos indígenas e do preconceito étnico de que são vítimas.

A mesma restrição de liberdade de expressão, associação e crítica tem sido um fator presente também no Equador. O presidente Rafael Correa, também um político “de esquerda”, emitiu um decreto (Decreto Supremo n. 16) que regula todas as atividades das ONGs no Equador. A partir de junho de 2014, cada ONG é obrigada a reportar ao governo suas atividades, financiamentos, parceiros e outros detalhes. De acordo com o decreto, o governo pode a qualquer momento fechar a ONG se avaliar que a organização é contra o “interesse nacional”. Para a ONG Oilwatch isso é terrível e o controle exagerado sobre as organizações da sociedade civil é muito próximo à censura. Similarmente ao Brasil, a repressão ao movimento socioambiental aumentou. Um relatório publicado em 2012 pela Accion Ecología, a Comision Ecumenica de Derechos Humanos e a Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH), sobre a criminalização dos movimentos sociais afirma que entre 2008 e 2010 foram registrados mais de vinte denúncias (17 criminais) contra 129 ativistas socioambientais e de direitos humanos, incluindo lideranças indígenas. (CRIMINALIZACION..., 2012)

## **Considerações finais**

Este capítulo buscou chamar a atenção para limites e desafios contemporâneos da democratização da esfera pública global a partir da governança ambiental e da questão indígena. As teorias da democracia cosmopolita e deliberativa, analisadas na primeira parte, que buscam fortalecer a esfera pública por meio de participação e deliberação incluem e comportam as minorias e especificidades culturais indígenas. Apesar das dificuldades do processo, houve considerável avanço nas conquistas de direitos por meio das declarações, convenções, protocolos e demais instrumentos do direito internacional. As dificuldades identificadas são, porém, muito mais agudas no campo da implementação, associadas, nos termos habermasianos, a uma colonização da esfera pública pelos subsistemas econômico e político.

Se, do ponto de vista do reconhecimento formal de direitos muito se avançou, o plano da implementação e efetivação desses direitos aponta para limitações que desafiam o alcance desse mesmo reconhecimento. Nesse sentido, uma questão instigante que abre novas indagações teóricas consiste em analisar em que medida a não efetivação de direitos, ou seja, o plano prático local-nacional da não implementação, prejudica e até mesmo anula a própria legitimidade obtida no processo global. Do mesmo modo, pode-se questionar sobre os limites da democracia global na medida em que seus processos de deliberação produzem declarações amplas e gerais, posteriormente ignoradas

totalmente ou em parte pelos Estados cujos governos não tem vontade política para sua realização.

Desse modo, as relações entre legitimidade e eficácia merecem maior atenção em futuros estudos. O caso de Sarayako aponta para uma solução bem sucedida, inclusive com o recurso as instâncias internacionais. Na medida em que a Corte Interamericana de Direitos Humanos deu parecer favorável ao povo indígena, a efetividade de seus direitos foi assegurada e, consequentemente, sua legitimidade também. Em outros casos, porém, o destino foi outro. Na Amazônia brasileira, os povos do Xingu buscaram o sistema internacional americano para se oporem à usina hidrelétrica de Belo Monte mas, como visto, a comissão interamericana cedeu às pressões governamentais e não funcionou como alternativa de recurso dos direitos humanos aos povos indígenas. Assim, a falta de compromisso de um Estado com o sistema internacional, bem como sua postura fechada para os interesses indígenas e socioambientais tornaram as conquistas sob a forma de direito letra morta, ou seja, ineficazes. Finalmente, cenários como este apontam para o caráter essencialmente complementar e não dicotômico entre cosmopolitismo e soberania. Na medida em que o que está em jogo é a proteção dos direitos humanos, especificamente direitos indígenas, as dimensões nacional e cosmopolita devem ampliar as possibilidades dessas garantias, configurando um sistema de ampla proteção dos direitos.

## Referências

- ARCHIBUGI, D. Cosmopolitan democracy and its critics: a review. *European Journal of International Relations*, London, v. 10, n. 3, p. 437-473, 2004.
- ARCHIBUGI, D. Principles of cosmopolitan democracy. In: ARCHIBUGI, D.; HELD, D.; KOHLER, M. (Ed). *Re-imagining political community: studies in cosmopolitan democracy*. Cambridge, UK: Polity Press, 1998. p. 198-228.
- BARAÚNA, G. *Análise das políticas governamentais definidas para a região do Rio Madeira e seus efeitos sobre a pesca artesanal*. 2009. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal do Amazonas, 2009.
- BECK, U. *What is globalization?* Cambridge, Mass: Cambridge University Press, 2000.
- BENHABIB, S. *The future of democratic sovereignty and transnational law: on legal utopianism and democratic skepticism*. New York: NYU, 2012. (Straus Working Paper, 03/12).
- CARVALHO, C. *O protagonismo do BNDES no financiamento da infraestrutura sul-americana durante o governo Lula: interface entre interesses domésticos e a política externa*. [S.l.: s.n., 2012]. Trabalho apresentado ao I Seminário Nacional de Pós-Graduação de Relações Internacionais da ABRI, 2012.

CHARTERS, C.; STAVENGHAHN, R. (Ed.). *Making the declaration Work: the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Copenhagen: IWGIA; 2009. (IWGIA document, 127).

CHRISTIANO, T. Is democratic legitimacy possible for international institutions? In: ARCHIBUGI, M.; MARCEHTTI, R. (Ed). *Global Democracy: Normative and Empirical Perspectives*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2012.

COHEN, J. L. *Globalization and sovereignty*: rethinking legality, legitimacy and constitutionalism. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2012.

COHEN, J. L. *Sociedade civil e globalização*: repensando categorias. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 419-459, 2003.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. *Violence against indigenous peoples in Brazil*. [S.I.], 2014. Disponível em: < [http://www.cimi.org.br/pub/Relatorio%20Violencia%202014/\\_Relat.pdf](http://www.cimi.org.br/pub/Relatorio%20Violencia%202014/_Relat.pdf) > Acesso em: 16 dez. 2015.

COSTA, S. Democracia cosmopolita: déficits conceituais e equívocos políticos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 53, p. 19-32, 2003.

CRIMINALIZACION a defensores de derechos humanos y de la naturaleza. Quito, EC: CEDHU, Acción Ecológica, Inredh, 2012. Disponível em: <<http://www.inredh.org/archivos/pdf/informe%20criminalizacion.pdf>> Acesso em: 20 dez. 2015.

DELLA PORTA, D. (Ed.). *Another Europe*: conceptions and practices of democracy in European social forums. London; New York: Routledge, 2009.

FRASER, N. Transnationalizing the public sphere: on the legitimacy and efficacy of public opinion in a postwestphalian world. In: FRASER, N. *Scales of justice: reimagining political space in a globalizing world*. New York: Columbia University Press, 2010. p. 76-99.

FRASER, N.; HONNETH, A. *Redistribution or recognition?* a political-philosophical exchange. London; New York: Verso, 2003.

GIDENS, A. *Beyond left and right*: the future of radical politics. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1994.

HABERMAS, J. *Between facts and norms*: contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1999.

HABERMAS, J. The constitutionalization of international law and the legitimization problems of a constitution for world society *Constellations*: an international journal of critical and democratic theory, Oxford, v. 15, n. 4, Dec. 2008.

HABERMAS, J. *The postnational constellation*: political essays. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2001.

- HELD, D. Catastrophe in the making: globalization and the environment. In: HELD, D.; MCGREW, A. (Ed.). *Global transformations: politics, economics and culture*. Cambridge, UK : Polity Press, 1999. p. 375-413.
- HELD, D. *Cosmopolitanism: ideals and realities*. Cambridge ; Malden, MA : Polity Press, 2010.
- HELD, D. Reconstructing world order: towards cosmopolitan social democracy. In: HELD, D.; MCGREW, A. (Ed.). *Globalization/Antiglobalization*. 2nd. Cambridge: Polity Press, 2007. p. 217-218.
- HELD, D; ARCHIBUGI, D. (Ed). *Cosmopolitan democracy*. Cambridge: Polity Press, 1995.
- IANNI, O. *Sociedade global*. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Belo Monte: não há condições para a licença de operação*. [S.I., 2000]. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/dossie-belo-monte-site.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2015.
- INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *Case of the Kichwa indigenous people of Sarayaku v. Ecuad*. [S.I.: 200-]. Disponível em:<[http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_ing.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_ing.pdf)>. Acesso em: 20 dez.15.
- JAICHAND, V.; SAMPAIO, A. Dam and be damned: the adverse impacts of Belo Monte on Indigenous Peoples in Brazil. *Human Rights Quarterly*, Baltimore, v. 35, n. 2, p. 408-447, 2013.
- KALDOR, M. “Civilising” globalization? the implication of the “battle in Seattle”. *Millennium: journal of international studies*, v. 29, n. 1, p. 105-114, 2000.
- KALDOR, M. The idea of global civil society. *International Affairs*, London, v. 79, n. 3, p. 583-593, 2003.
- PULITANO, E. *Indigenous rights: in the age of the UN declaration*. Cambridge; New York : Cambrige University Press, 2012.
- ROOTES, C. A limited transnationalization? the British environmental movement. In: DELLA PORTA, D.; TARROW, S. (Ed.). *Transnational protest and global activism*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2005. p. 21-44.
- SCHOLTE, J. A. Civil society and democracy in global governance. *Global governance*, Boulder, Colo., US, v. 8, n. 3, p. 281-304, 2002.
- SCHOLTE, J. A. Global capitalism and the state. *International Affairs*, London, v. 72, n. 3, p. 427-452, jul. 1997.
- SCHOLTE, J. A. Global civil society: changing the world? Coventry, UK: Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick Coventry, UK, 1999. (CSGR working paper, n. 31/99).

SCHOLTE, J. A. Reventing global democracy. Paper presented at the Gothenburg Centre of Globalization and Development, University of Gothenburg, 22-23 November 2011. Disponível em: <[http://www.gu.se/digitalAssets/1349/1349829\\_conf-2011-scholte.pdf](http://www.gu.se/digitalAssets/1349/1349829_conf-2011-scholte.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2013.

SEVÁ FILHO, A. O. *Selva quadriculada à revelia: povos e poderes em conflito nas Amazônicas equatoriana, peruana e brasileira sob o avanço da indústria petrolífera*. Trabalho apresentado ao 32º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais, 2008. Disponível em: <[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2298&Itemid=230](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2298&Itemid=230)> Acesso em: 10 maio 2014.

SORIA, C. Amazonia. In: BIRX, H. J. *21th century anthropology: a reference handbook*. Thousand Oaks, Calif.: SAGE Publications, c2010. v. 2., p. 658-667.

TALBERG, J.; UHLIN, A. Civil society and global democracy: an assessment. In: ARCHIBUGI, D.; KOENIG-ARCHIBUGI, M; MARCHETTI, R. (Ed.). *Global democracy: normative and empirical perspectives*. Cambridge ; New York : Cambridge University Press, 2012. p. 210-232.

URBINATI, N. *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

VILLA, R. D.; TOSTES, A. P. B. Democracia cosmopolita versus política internacional. *Lua Nova*, São Paulo, n. 66, p. 69-107, 2006.

VITALE, D. Between deliberative and participatory democracy: a contribution on Habermas. In: RASMUSSEN, D.; SWINDAL, J. *Habermas II*. London: Sage, 2010. v. 3, p. 25-50.

# COOPERAÇÃO SUL-SUL EM PROL DA RECICLAGEM INCLUSIVA NA AMÉRICA LATINA: A EXPERIÊNCIA DA PLATAFORMA PASSO CERTO

*Andréa Cardoso Ventura, Luz María Fernández García, José Célio Silveira Andrade*

## Introdução

De acordo com o International Panel on Climate Change (IPCC) (2007, 2013), o aumento tolerável da temperatura terrestre, para garantir a segurança climática do planeta, deveria ser de até 2º C. Entretanto, 20 anos após a ratificação da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (mais conhecida por sua sigla em inglês, UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change) e 9 anos após o início do Protocolo de Kyoto, verifica-se um aumento na concentração de Gases do Efeito Estufa (GEE) no planeta, e que as ações adotadas pela Governança Ambiental Global (GAG)<sup>1</sup> não estão atingindo os efeitos esperado. Deste modo, os países que assinaram o referido protocolo estão muito distantes de atingirem os esforços necessários.

Na opinião de Viola, Barros-Platiau e Leis (2008), existe uma profunda dissonância no sistema internacional atual. De um lado, emissões crescentes de gases poluentes, de outro, o reconhecimento, inclusive por parte da maioria dos dirigentes políticos, sobre a gravidade do problema e sobre a necessidade de cooperação internacional. Assim, acredita-se que apenas em um cenário de grande cooperação entre os países poderia atingir a segurança climática global.

Previsões da Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), (2012) para o ano de 2050 apontam um aumento da demanda mundial por energia em 80% e aumento de 50% nas emissões de CO<sub>2</sub>. Nesse cenário, a elevação da temperatura global ficaria entre 3°C e 6°C. Um aumento desta natureza traria sérios impactos sociais, econômicos e econômicos, sendo extremamente ameaçadores para os países

<sup>1</sup> A governança ambiental é aqui entendida como o complexo de instituições, mecanismos, normas e políticas que buscam alinhar o processo global, mediante relações entre atores sociais de diversos setores (governos, empresas e sociedade civil), em todos os seus níveis (começando pelo internacional até chegar às ações específicas em âmbito local), promovendo a cooperação para o direcionamento e busca por soluções dos desafios globais. (IBON FOUNDATION, 2012)

menos desenvolvidos (*Least Development Countries*) e os países em desenvolvimento de baixa capacidade de enfrentamento e aqueles com zonas vulneráveis (a exemplo de costas baixas e de zonas semiáridas). Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008, sem resolver a problemática das mudanças climáticas, muitas das políticas e práticas para alcançar o desenvolvimento sustentável e humano serão totalmente desperdiçadas. (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2007)

Neste sentido, a governança global, em suas vertentes climáticas e de desenvolvimento sustentável, tem um papel crucial. Para estabelecer soluções concretas que permitam enfrentar a nova realidade climática e, ao mesmo tempo, garantir o alcance destas soluções, a Governança Ambiental Global (GAG) necessita promover a transformação dos processos econômicos e sociais, alterando estruturas ambientais e de desenvolvimento de forma a atingir a sustentabilidade do planeta e seus habitantes. Conforme explicam Ribeiro e Carvalho (2014), até o presente momento, as ações focadas em desenvolvimento sustentável não estão sendo capazes de considerar questões como desigualdade, especialmente, no que tange à indissociabilidade entre questões sociais, ambientais e políticas fortemente presentes nos países em desenvolvimento.

Alcançar as metas de segurança climática pressupõe intensa inovação tecnológica e rápida disseminação de tecnologias ambientalmente seguras tanto para a redução das emissões quanto para a adaptação aos inevitáveis impactos das mudanças climáticas. (UNITED NATIONS, 2011) Considerando-se que as temáticas de desenvolvimento mundial e as mudanças climáticas estão amplamente interligadas (ASOCIACIÓN PARA LA COOPERACIÓN CON EL SUR-LAS SEGOVIAS, 2006; VENTURA; ANDRADE, 2014), atingir o desenvolvimento sustentável requer uma efetiva transição global. (IBON FOUNDATION, 2012) A constatação da vulnerabilidade social, institucional, econômica e ambiental vivenciada pelos países em desenvolvimento, faz com que a necessidade de cooperação entre países esteja presente em diversos setores e decisões da UNFCCC, a exemplo de financiamento, tecnologia, educação e construção de capacidades.

Até o presente momento, a maioria das soluções que vem sendo apresentadas e apoiadas mundial e nacionalmente para reduzir as mudanças climáticas e seus impactos envolvem mecanismos marcadamente financeiros, a exemplo das propostas desenvolvidas no âmbito do Protocolo de Kyoto. Este, que é considerado o principal instrumento de governança para o clima, estipulou mecanismos de flexibilização para auxiliar os países desenvolvidos ao cumprimento de suas metas de redução, já que podem negociar com outros países, no chamado Mercado de Carbono, os ativos financeiros advindos da realização de um projeto de redução ou captura de gases efeito estufa.

Entretanto, diversos estudos realizados ao redor do mundo vêm demonstrando que estes projetos, realizados, especialmente, através de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL) estão falhando em seu duplo objetivo de reduzir a emissão de GEE e, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento sustentável (BOYD et. al., 2009; FERNÁNDEZ et al., 2014; GUIJARRO; LUMBRERAS; HABERT, 2008; SUTTER; PARREÑO,

2007), sendo necessária uma alteração significativa nas políticas e nas práticas de desenvolvimento futuras, considerando um cenário com mudanças climáticas. (BOYD et al., 2009)

A última rodada de negociações para definir o que virá a ser o período pós-Kyoto,<sup>2</sup> ocorrida durante a XX Conferência das Partes (COP-20), no Peru, obteve pouca evolução na definição de novos compromissos. (CORTEZ, 2014) Os consensos até agora obtidos são para a prorrogação do acordo vigente até 2020. Entre as principais dúvidas da GAG está à análise de como se dará a estipulação de metas de redução de gases do efeito estufa para os países em desenvolvimento. Não resta dúvida, entretanto, de que se não houver, durante a Conferência da UNFCCC de 2015, em Paris, a definição de um acordo político ambicioso para o enfrentamento das mudanças climáticas para o período pós-Protocolo de Kyoto, a partir de 2020, se estará comprometendo seriamente o atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.<sup>3</sup>(ANSUATEGI et al., 2014)

A transferência de tecnologia e o financiamento de projetos de mitigação e de adaptação são considerados o principal instrumento da denominada Cooperação Internacional para o Clima. (VENTURA; ANDRADE, 2013) Cada vez mais, se discute que tipo de tecnologia e quais capacidades podem ser transferidas para os países em desenvolvimento, e assim, garantir o enfrentamento das mudanças climáticas de forma concomitantemente à um desenvolvimento sustentável. De acordo com os mesmos autores, acredita-se, por exemplo, que o Brasil possa ser um ator importante na transferência de *know-how* de produção de energia hidroelétrica e de biocombustíveis.

Até o presente momento, a cooperação brasileira para o clima se dá, principalmente, por meio de projetos ligados às estratégias ligadas à redução de emissões por desmatamento<sup>4</sup>, dentro da chamada Cooperação Sul-Sul, que é aquela realizada entre países em desenvolvimento. No entanto, além da questão energética e florestal no âmbito das mudanças climáticas, outra temática vem despertando a atenção de estudiosos e tomadores de decisão: a contribuição de bons sistemas de gerenciamento de resíduos para a minimização dos problemas climáticos e de desenvolvimento.

É comprovado que o setor de gerenciamento de resíduos contribui diretamente para a emissão de GEE, principalmente, pela emissão do gás carbono (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>) e do óxido nitroso (N<sub>2</sub>O). O IV Relatório do International Panel on Climate Change

2 Conforme será detalhado posteriormente, o primeiro período de vigência do Protocolo de Kyoto foi de 2007 a 2012, sendo posteriormente prorrogado para o período de 2013 a 2020.

3 Desde a Rio+20, estabeleceu-se um compromisso denominado de Post 2015, para o estabelecimento de objetivos substitutos aos “Desafios do Milênio”. Seriam os chamados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Sustainable Development Goals ou SDGs).

4 Para ver um exemplo dos resultados deste tipo de cooperação, sugere-se o informe do Banco Mundial: *Brazil Shares Lessons with Africa on Sustainable Forestry Management (SFM) and the Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD) Program*. Disponível em: <<http://wbi.worldbank.org/sske/sske-topics/588>>. Acesso em: 5 mar. 2015.

(IPCC) afirma que a contribuição dos resíduos sólidos e dos efluentes líquidos para as emissões globais é da ordem de 2,7%.

Entretanto, conforme pesquisas do Institut für Energie- und Umweltforschung (IFEU), financiada pela German Financial Development, apesar de aparentemente baixo, este número não reflete totalmente o atual potencial que o bom gerenciamento de resíduos tem para a redução da emissão de gases. (GIEGRICH; VOGT, 2008) Isto porque, estes cálculos levam em consideração apenas as emissões no final do processo produtivo, em estratégias como aterros sanitários, compostagem, incineração (no caso em que a geração de energia ocasionada pela combustão não é utilizada) e tratamento de esgoto.

Entre exemplos dos impactos positivos da reciclagem pode-se mencionar que, apenas a reciclagem de latas de alumínio reduz em 95% a energia necessária para a produção de novas latas. (INTERNACIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY, 2013) Os impactos positivos da redução, reuso e reciclagem de resíduos, os chamados “3Rs”, assim como, as estratégias de utilização de resíduos para a geração de energia são atributos de outras categorias (como o setor energético e o industrial) ou não estão sendo contabilizados, em sua totalidade, nos inventários de emissão de GEE reportados à UNFCC pelos países.

Ou seja, os efeitos da utilização de resíduos para a geração de energia e reciclagem de materiais não estão contabilizados no setores “resíduos” dos inventários nacionais de GEE, mas sim, em “energia” ou “processos industriais” por questões metodológicas. Com isto, emissões reduzidas de processos de reciclagem e substituição de alguns materiais, ou até mesmo do uso de resíduos sólidos como matéria prima substitutiva em alguns processos produtivos são ocultados nas contribuições do setor de resíduos.

Para Giegrich e Vogt (2008), os países em desenvolvimento e as economias emergentes deveriam considerar estas reduções de emissão não apenas para fins comparativos em estratégias de baixo custo para corte de emissões, mas também em sua contribuição para melhorias nas condições de saúde e para a proteção ambiental, desde que sejam empregados sistemas sustentáveis de gerenciamento de resíduos. Adicionalmente, nos países em desenvolvimento, as emissões evitadas produzidas pelo setor de gerenciamento de resíduos torna-se ainda mais relevante, por conta da alta porcentagem de componentes biodegradáveis presentes nos efluentes líquidos (chorume). Estudo realizado por solicitação do Ministério de Cooperação Econômica e de Desenvolvimento Alemão (BMZ) estima que, os países desenvolvidos poderiam reduzir suas emissões em aproximadamente 5% somente por meio da adoção de sistemas municipais adequados de gerenciamento de resíduos.

Necessário considerar-se, ainda, que além da necessidade de observarem-se novos setores dos quais é possível concentrar esforços de redução de emissões, há ainda a necessidade de inclusão de outros tipos de tecnologia a serem escaladas, a fim de efetivamente dar uma resposta que atenda às necessidades climáticas e às de de-

senvolvimento. Paulatinamente, observa-se o surgimento de pesquisas que afirmam a necessidade de inclusão das chamadas tecnologias sociais, entre os tipos de tecnologias a serem apoiadas, em âmbito mundial, para enfrentar as mudanças climáticas (a exemplo de SILVA, M., 2012; SANTOS, J., 2011; VENTURA 2013; VENTURA et al., 2011; VENTURA; FERNANDEZ, ANDRADE, 2013). Há uma grande conscientização sobre a necessidade de novos modelos tecnológicos que permitam a incorporação dos conhecimentos locais e a geração de desenvolvimento sustentável a nível local (AROND et al., 2011; DECLARAÇÃO..., 2005), bem como, sobre a necessidade de geração de tecnologias que promovam o enfrentamento climático ao tempo em que promovem a redução da pobreza. (BROWN et al., 2012)

Desta forma, torna-se de primordial importância conhecer que tipo de tecnologias poderiam ser desenvolvidas no âmbito do gerenciamento de resíduos, a fim de verificar, inclusive, qual(is) delas seriam passíveis de serem incorporadas pelo Brasil às suas estratégias tecnológicas de Cooperação Sul-Sul, a fim de garantir uma participação diferenciada, agora como país emergente, nas políticas internacionais de enfrentamento climático e de garantia de desenvolvimento.

Este artigo advoga que a reciclagem inclusiva, como um exemplo de tecnologia social, que luta pela inclusão do conhecimento dos diferentes atores envolvidos na cadeia de valor da reciclagem, pode promover este gerenciamento de maneira sustentável, além de proporcionar uma expressiva contribuição para a redução da pobreza no Brasil e na América Latina.

Para tanto, propõe-se aqui, a realização da análise da iniciativa de uma Cooperação Sul-Sul que está em andamento na América Latina, tendo o Brasil como ator-chave. Acrescenta-se, ainda, a criação de uma plataforma *web* que auxilia os profissionais de reciclagem a incluírem-se de maneira mais efetiva na cadeia produtiva da reciclagem denominada de Plataforma Passo Certo. O projeto está sendo desenvolvido pela empresa brasileira Semear Gestão Socioambiental Ltda, por meio da contratação realizada pela Iniciativa Regional para a Reciclagem Inclusiva (IRR), programa financiado pelo Fundo Multilateral de Inversões e pela Divisão de Água e Saneamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), juntamente com Fundación Avina, Red Latinoamericana de Recicladores (Red Lacre), e da Coca-Cola América Latina. A iniciativa representa um grande incentivo e estímulo à reciclagem inclusiva, que é aquela que estimula e valoriza o papel do catador – profissionais da reciclagem, que trabalham desde a coleta de resíduos passíveis de reciclagem nas ruas e lixões, até o seu devido transporte e tratamento para destinação final – este estudo visa analisar todos os elos desta cadeia. Ressalta-se, que já existem na revisão de literatura, estudos que tomam a reciclagem inclusiva como uma tecnologia social. (LOPES; MOURA, 2012)

Tendo como objetivo a sistematização do processo de desenvolvimento da Plataforma Passo Certo, enquanto estratégia de Cooperação Sul-Sul em prol da reciclagem inclusiva, este capítulo vem contribuir com os estudos a respeito dos projetos de

tecnologias sociais que atuam na interface entre a gestão de resíduos e as mudanças climáticas em países em desenvolvimento. Para sua realização, utilizou-se como estratégia metodológica uma leitura crítica sobre Governança Ambiental Global e Climática, a Cooperação Internacional com ênfase na Cooperação Sul-Sul e a análise sobre as tecnologias sociais englobando a reciclagem inclusiva. Adotou-se, especialmente, a observação participante, tendo em vista que dois dos autores do presente estudo participaram na qualidade de consultores de conteúdo e de adequação metodológica para a construção da plataforma<sup>5</sup>, acrescentam-se as entrevistas em profundidade com gestores das organizações integrantes da IRR, de líderes do Movimento Nacional de Catadores de Material Reciclável (MNCR), no Brasil, e de catadores e líderes integrantes da Red Lacre em participação de eventos realizados pela IRR, e a realização de oficinas com a presença de técnicos especializados em gestão de cooperativas de catadores e dos próprios catadores.

Representando os resultados preliminares de uma investigação em curso, este artigo apresenta, além da presente introdução, um capítulo com breve revisão da literatura (Seção 2), a apresentação da Plataforma Passo Certo e das principais atividades até o momento realizadas para sua efetivação enquanto experiência de tecnologia social em prol da reciclagem inclusiva (Seção 3), e considerações realizadas até o momento sobre sua contribuição para a temática da cooperação climática e de desenvolvimento (Seção 4).

## Revisão de Literatura

O marco conceitual da presente investigação foi construído sobre três aspectos necessários para entender tanto a relevância da investigação como seus resultados e implicações, a saber: i) A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Brasil e na Cooperação Sul-Sul; ii) A importância da Cooperação Internacional na Governança do Clima Global (GCG); e iii) o potencial “*win-win*” da reciclagem inclusiva para contribuir na melhoria da gestão dos resíduos nos países em desenvolvimento, ao mesmo tempo que, serve como estratégia de mitigação das mudanças climáticas. Em seguida, desenvolve-se cada um destes aspectos.

### **A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o papel da participação brasileira na Cooperação Sul-Sul**

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) é extremamente complexa. Na visão de Milani (2012, p. 211), ela pode ser entendida como um sistema que articula a política dos Estados e atores não governamentais, através de um conjunto de

5 Ressalta-se que, não obstante a primeira versão da Plataforma Passo Certo ter sido apresentada a catadores latino-americanos durante a Expocatadores 2014, o projeto não está concluído. Desta forma, este artigo apresenta resultados sobre o processo de construção cooperativa da plataforma, em andamento.

normas difundidas (e algumas vezes, prescritas) por organizações internacionais, e “a crença de que a promoção do desenvolvimento em bases solidárias seria uma solução desejável para as contradições e as desigualdades geradas pelo capitalismo no plano internacional”. Ainda segundo o referido autor, este sistema, que envolve tanto os chamados países doadores – incluindo-se aqui, os tradicionais e os emergentes – quanto os beneficiários que englobam e articulam diretamente os discursos e visões de mundo. Complementarmente, entre doadores e beneficiários encontram-se as Organizações Não Governamentais (ONGs), movimentos sociais, redes de ativismo político, a mídia internacional e alguns centros de pesquisa exercendo o papel de “atores-mediadores”, trabalhando na difusão das agendas políticas para a temática do desenvolvimento e da cooperação internacional, buscando a legitimação de suas visões de mundo e crenças nas estratégias a serem adotadas. (MILANI, 2012)

A CID teve seu início ao início da década de 1950, com o Plano Marshall para a reconstrução europeia. A partir da década de 1960, começa a emergir um novo tipo de cooperação, não mais direcionada apenas do norte para o sul do sistema mundial. Segundo Becker (2011), a chamada Cooperação Sul-Sul tem como antecedentes eventos políticos e econômicos, a exemplo das ações do Movimento dos Não-Alinhados para uma Nova Ordem Econômica Internacional. Em seus primeiros 30 anos, a Cooperação Sul-Sul teve como principal elemento o discurso político. Entretanto, a partir da década de 1990, vê-se emergir novo padrão, fortemente baseado nas demandas locais. Exemplos desta atuação podem ser vistas na cooperação entre o Brasil e a África, quando o primeiro passa a “exportar” ao continente africano, formas tecnologias de produção alimentícia, a fim de atender à demanda por segurança alimentar.

Conforme destaca Pino (2012a, p. 233), especialmente após não terem sido afeitos pela crise em seu crescimento econômico, os países emergentes “multiplicaram sua capacidade de influência nos assuntos mundiais, convertendo-se em *global players* que contribuem, através do financiamento e execução de programas e projetos, para o desenvolvimento de outros países e para as atividades de organismos multilaterais”. Entretanto, é necessário ressaltar que, já que a maioria dos países emergentes encontra-se categorizado como país de renda média, recebe Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD). Esta aparente contradição ocorre, pois, para além de indicadores como o Produto Interno Bruto (PIB), esses países permanecem muito sensíveis a choques externos, com importantes fragilidades institucionais e bolsões de pobreza. Esta mescla de situação entre donantes e receptores da AOD, está trazendo novas formas de oferta de cooperação por parte dos emergentes, que passam a incrementar a Cooperação Sul-Sul como prática diferenciada em países e setores, muitas vezes, negligenciados pela cooperação tradicional.

Entre os países emergentes com participação expressiva na Cooperação Sul-Sul destacam-se o Brasil, Índia, China, África do Sul, Turquia e o México. Entretanto, seriam poucos os países emergentes com recursos e capacidade de projetar sua cooperação

fora de seu entorno mais próximo. (PINO, 2012a). Exceções caberiam à China e, em menor medida, ao Brasil e à Índia. A alteração na geografia do crescimento mundial estaria resultando no reconhecimento das oportunidades e capacidades dos países do sul, assim como, no aumento da demanda por sua cooperação. As assimetrias em termos de capacidades e poder econômico e político entre os países em desenvolvimento, faz com que o consenso sobre as práticas da Cooperação Sul-Sul restrinjam-se aos principais temas a ela relacionados: erradicação da pobreza e desenvolvimento sustentável. (BECKER, 2011)

Milani (2012) destaca a preocupação que estes países deveriam ter em não reproduzir um modelo de cooperação – *top-down*, colonizadora, não participativa –, que eles próprios criticaram até recentemente. Para o autor, apesar de diversas recomendações e críticas surgidas na história da CID, parecem persistir duas crenças e problemáticas importantes, a saber: (a) a de que o desenvolvimento seria um caminho a ser perseguido a partir de experiências dos países desenvolvidos; (b) a aplicação dos conhecimentos disponíveis podem ser transferidos e aplicados de maneira universal.

Obviamente, a atuação dos países emergente na Cooperação Sul-Sul está imbricada aos interesses políticos e econômicos nacionais – a exemplo da busca por novos mercados e oportunidades econômicas, ampliação de relações diplomáticas, construção de prestígio através de imagem positiva internacional –, com marcado caráter instrumental. (MUGGAH; CARVALHO; 2011; LIMA, 2014; MILANI, 2012) Entretanto, não se pode negar a existência de motivações solidárias ou altruísticas. De acordo com Pino (2012a, p. 236), uma das dimensões mais importantes da política exterior dos países emergentes e de renda média “foi sua vontade de contribuir para o desenvolvimento internacional com uma perspectiva transformadora, vinculada à redução das assimetrias que caracterizam o sistema mundial”. Entre os exemplos desta atuação estaria a colaboração ativa nas ações para o cumprimento dos Objetivos do Milênio (ODM). Neste sentido, conforme destaca Simões (2013), a ajuda humanitária envolvendo organizações do terceiro setor vem crescentemente ganhando forças, especialmente com o movimento de profissionalização das Organizações Não Governamentais, entre os anos 1990 e 2000.

Portanto, é importante destacar que, a Cooperação Sul-Sul pode ser tradicionalmente analisada sob a ótica da ajuda realizada entre governos de países em desenvolvimento, e cada vez mais, as pesquisas passam a valorizar à participação de ONGs neste processo. (SANTOS, T., 2013; SIMÓES, 2013) Diante da necessidade dos governos europeus destinarem seus recursos à Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), passou-se, então, a valorizar a presença das Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento como atores importantes dentro das estratégias do governo.

Uma discussão que não pode ser ignorada nesta análise é que, conforme alerta Milani (2012), ao inserir o debate sobre a Cooperação Sul-Sul nas agendas da política externa, traz-se à luz da realidade às decisões sobre concepção e implementação de

políticas públicas, tanto em âmbito nacional quanto internacional, como objeto de forte negociação entre atores institucionais e não governamentais no plano doméstico.

A participação brasileira neste tipo de cooperação denominada de “horizontal” ou “sul-sul”, com outros países em desenvolvimento, é crescente. Na opinião de Muggah e Carvalho (2011), quando analisada em conjunto, a abordagem brasileira pode ser sintetizada como uma iniciativa guiada pela demanda (*demand-driven*). Neste quesito, tais intervenções seriam articuladas com base nas necessidades identificadas em países parceiros, observando-se, também, as capacidades disponíveis em nível nacional, e em conhecimentos adquiridos em práticas exitosas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), ou em programas de construção de cisternas para a captação de água de chuva. Entretanto, de acordo com os mesmos autores, há estudos que argumentam que a abordagem de cooperação adotada pelo Brasil não é distinta das assumida pelos membros da OECD. Muggah e Carvalho (2011) destacam que, o Brasil, apresenta uma vantagem comparativa no fornecimento de sua ajuda, associada à sua identificação multicultural diversa, que facilitaria seu diálogo com países do sul.

O discurso oficial e as práticas brasileiras de Cooperação Sul-Sul, promovidas especialmente pela Agência Brasileira de Cooperação, mas também por outro lado, a partir dos anos 2000, atores não governamentais buscaram distinguir a cooperação para o desenvolvimento tradicional (praticada pela OECD) da que vem sendo realizada pelo Brasil. (MILANI, 2012) Esta diferença estaria ligada, principalmente, ao fato de que o Brasil considera, entre as possibilidades de cooperação técnica, instrumentos de desenvolvimento que permitem transferir conhecimentos, experiências de sucesso e também equipamentos de maior sofisticação tecnológica, realizando investimentos totalmente a fundo perdido. A proposta brasileira estaria focada no fortalecimento das capacidades de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas.

O país vem buscando assumir responsabilidades (e vantagens) como um *player* global de forma compatível com seu crescente potencial político e econômico. (MUGGAH; CARVALHO, 2011; PINO, 2012a) Devido ao êxito das políticas públicas dos países do sul e dos organismos multilaterais, tornou-se viável o engajamento desses na Cooperação Sul-Sul, e consequentemente na sociedade civil.

Para Pino (2012b, p. 193), a grande capacidade de articulação do Brasil em esquemas de Cooperação Sul-Sul pode ajudar a “elevar a voz dos países em desenvolvimento e oferecer novas visões sobre os problemas mundiais”. Neste sentido, torna-se válido destacar que, uma das dimensões mais relevantes da política externa brasileira, iniciada no governo Lula, foi a sua vontade em contribuir para o desenvolvimento internacional em uma perspectiva inovadora vinculada à redução de assimetrias do sistema mundial. Entretanto, é valido ressaltar que esta atuação não funcionou exclusivamente através de um enfoque “solidário”, mas conforme Fernandes (2011) destaca, se caracterizou como uma “diplomacia solidária”.

## **A indispensabilidade da Cooperação Internacional e da Cooperação Sul-Sul na Governança do Clima Global (GCG)**

Efetivamente, o alcance de soluções que garantam o enfrentamento da problemática climática, de forma concomitante, é uma tarefa extremamente complexa devido às dificuldades em se atingir os objetivos globais e nacionais de desenvolvimento. Para tanto, a cooperação entre países, organizações e os demais atores é de fundamental importância.

A especial vulnerabilidade dos países em desenvolvimento para o enfrentamento das mudanças climáticas é reconhecida pela UNFCCC, visto que, existem alterações significativas no clima que geram importantes impactos, tanto nos ecossistemas como nos setores sociais e econômicos, ameaçando de maneira desigual os países mais pobres, diante de sua menor capacidade de reação e adaptação. (ASOCIACIÓN PARA LA COOPERACIÓN CON EL SUR-LAS SEGOVIAS, 2006; UNITED NATIONS, 2012)

É importante a compreensão dos conceitos básicos acerca das mudanças climáticas, dentre os quais, se encontram mitigação, vulnerabilidade, adaptação e impacto. Podemos definir a mitigação, como ações realizadas para reduzir a produção dos gases do efeito estufa. A vulnerabilidade aqui é entendida como o grau de suscetibilidade de um sistema<sup>6</sup> aos efeitos adversos da mudança climática, ou sua incapacidade de administrar esses efeitos. (INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, 2007) Já a adaptação é compreendida como o ajuste em sistemas naturais ou humanos em resposta a estímulos climáticos (atuais e esperados) ou a seus efeitos. O impacto é visto como as consequências da mudança do clima nos sistemas naturais e humanos.

A constatação sobre as vulnerabilidades destes países com menor capacidade para o enfrentamento das mudanças climáticas faz com que a necessidade de cooperação entre países esteja presente em diversos setores e decisões da Convenção do Clima (UNFCCC), a exemplo de financiamento, tecnologia, educação e construção de capacidades. O artigo 4 da Convenção faz referência explícita à necessidade de cooperação, considerando-se as “responsabilidades comuns mas diferenciadas e suas prioridades, objetivos e circunstâncias específicas nacionais e regionais para o desenvolvimento”. (UNITED NATIONS, 1992) Diversos dos comprometimentos assumidos pelos países neste mesmo artigo, estão diretamente relacionados com os compromissos de cooperação, a exemplo de:

- a) Promover e cooperar no desenvolvimento, aplicação e difusão (incluindo a transferência) de tecnologias, práticas e processos referentes ao controle, redução e prevenção de emissões em todos os “setores relevantes” (energia, transporte, indústria, agricultura, silvicultura, gerenciamento de resíduos, entre outros);

---

6 Importante esclarecer-se desde já que a vulnerabilidade dos sistemas é entendida por este artigo como aquela enfrentada não apenas por países, mas também por regiões, cidades e grupos de pessoas.

- b) Incentivar a gestão sustentável e cooperação relativa à conservação de sumidouros ou reservatórios de gases, aqui incluídos biomassa, florestas e oceanos e respectivos ecossistemas;
- c) Cooperar para a promoção de adaptação, assim como, desenvolver e elaborar planos de gerenciamento apropriados de zonas costeiras, recursos hídricos e agricultura e promover a promoção e reabilitação de áreas, particularmente na África, afetadas por secas e desertificação, assim como inundações;
- d) Promoção e cooperação total, aberta e rápida na troca de informações científicas, tecnológicas, socioeconômicas e legais relativas ao sistema climático e às mudanças climáticas, e também à análise das consequências sociais e econômicas de várias estratégias desenvolvidas;
- e) Incentivar e cooperar com a educação, capacitação e a conscientização sobre as mudanças climáticas, encorajando largamente a participação de atores locais neste processo, incluindo as organizações não governamentais. (UNITED NATIONS, 1992)

Destaca-se, ainda, o fato de que a Convenção ressalta a necessidade de, na implementação destes comprometimentos, levar-se em consideração às necessidades específicas dos países em desenvolvimento, destacando aqueles mais vulneráveis às mudanças climáticas. O destaque também é dado à necessidade de completar atenção à situação junto às necessidades especiais dos países menos desenvolvidos, especialmente, no que diz respeito a financiamentos e transferência de tecnologias.

Atualmente, a principal ferramenta da cooperação internacional para o clima envolvendo Cooperação Norte-Sul é o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), instrumento estabelecido pelo Protocolo de Kyoto que prevê o desenvolvimento de projetos de mitigação em países em desenvolvimento, através do financiamento e da transferência de tecnologias por parte dos países desenvolvidos. Em sua criação, estabeleceu-se um duplo objetivo: (a) auxiliar os países em desenvolvimento, não incluídos no Anexo I (países desenvolvidos ou em processo de transição a uma economia de mercado, com metas de redução de GEE); (b) atingir desenvolvimento sustentável e contribuir para a mitigação dos GEE. Os principais realizadores de projetos de MDL no mundo em desenvolvimento são à China, Índia e Brasil, desde o início do funcionamento do mecanismo. (UNITED NATIONS, 2012) Desta forma, essas três principais potências econômicas da atualidade são, por meio dos MDL, os principais receptores da “ajuda” originada da cooperação internacional para o clima.

Não obstante, apesar do aparente sucesso do MDL, o mecanismo tem recebido muitas críticas e questionamentos. Numerosos estudos, a exemplo de Schneider (2007), Sutter e Parreño (2007), mostram a existência de *trade-offs* entre seus dois objetivos, concluindo que se favorece a redução de emissões a menor custo, mas não à melhoria em

desenvolvimento sustentável. Por esta razão, vêm surgindo diversas iniciativas para verificar formas de melhorar a efetividade das ações da UNFCCC, não apenas no que tange às ações de redução de GEE, mas conhecidas como estratégias de mitigação, como também para a incorporação concreta de medidas de adaptação aos impactos das mudanças climáticas (BOYD et al., 2009; CDM POLICY DIALOGUE, 2011; FERNÁNDEZ, 2014) Nesta nova abordagem, busca-se a conciliação das políticas nacionais com a política global do clima, dando-se especial atenção em como esta relação pode ser promovida pelos países em desenvolvimento, em ações que envolvem a elaboração de Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas – Nationaly Appropriate Mitigation Actions (NAMA) e de Programas de Ação Nacionais de Adaptação – National Adaptation Programme of Action (NAPA).

A complexidade envolvida na busca de solução ao fenômeno das mudanças climáticas e na busca pelo desenvolvimento para as áreas menos desenvolvidas do mundo exigem esforços que não podem limitar-se ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Cabe-nos destacar que, além das críticas existentes sob sua real contribuição ao desenvolvimento sustentável, o desenvolvimento dos projetos de MDL envolvem altos custos. Isto faz com que seja bastante difícil que atores atuantes em estratégias de desenvolvimento (a exemplo das ONGs) possam desenvolvê-los. Adicionalmente, o fato de que os projetos de MDL representam, até o presente momento, estratégias isoladas de redução de emissões, sem necessário alinhamento com outras estratégias em desenvolvimento, faz com que não sejam pensados em grande escala. Desta forma, eles não podem ser considerados como uma solução única de enfrentamento climático, obrigando os países à adoção de estratégias adicionais. (FERNÁNDEZ, 2014)

O aumento do conhecimento sobre a questão climática e sobre as dificuldades que serão (e já estão sendo) enfrentadas por países e populações em desenvolvimento vem trazendo novas discussões para a cooperação internacional na GCG. Diante disto, a Convenção passou a incorporar novos acordos, a exemplo do Plano de Trabalho de Nairóbi (Nairóbi Work Programe), definido durante a Conference of Parties (COP 12), em 2006. O plano tem como objetivo auxiliar para que todos, e em especial os países em desenvolvimento, possam melhorar suas capacidades de entendimento e avaliação dos impactos, vulnerabilidade e adaptação às mudanças climáticas, e para que possam promover um processo de tomada de decisão e ações práticas para responder aos desafios. (UNITED NATIONS, 2007) Entre os resultados buscados por este Plano têm especial relação com o presente estudo: (a) o aumento das capacidades internacionais, regionais, nacionais, setoriais e locais; (b) a disseminação e uso de conhecimento encontrado em atividades práticas de adaptação; (c) a promoção de cooperação não apenas entre os países participantes, mas também de organizações relevantes, do setor empresarial, da sociedade civil e dos tomadores de decisão; e (d) a integração entre ações de adaptação às mudanças climáticas àquelas ligadas ao atingimento de desenvolvimento sustentável.

No ano seguinte, durante a COP 13, uma das mais importantes ações previstas nas negociações da Convenção para a garantia da cooperação entre os países é estabelecida: o Bali Road Map e o consequente plano de ação (Bali Action Plan). Neste, destacam-se a criação de um grupo de trabalho *ad hoc* para a definição de ações em longo prazo, o Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA) e de um comitê específico para trabalhar no desenvolvimento e transferência de tecnologias, através do Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice. Em seguimento à discussão trazida por Seres (2007) sobre as implicações do conceito de transferência de tecnologia adotado pela UNFCCC, estudo realizado Andrade e outros autores (2010) aponta para o fato de que os projetos de MDL realizados mediante a tradicional cooperação internacional para o clima estão promovendo a transferência de tecnologia *end-of-pipe* (tecnologia fim de tubo, que trata o resíduo, ou seja, a poluição já ocorrida). Os autores afirmam que o modelo de transferência tecnológica realizado via MDL desconsidera o potencial de países como o Brasil para o desenvolvimento conjunto de tecnologias limpas, focadas na prevenção da poluição e na eco-eficiência.

Entre as incorporações à Convenção também se destacam os Cancun Agreements (Acordos de Cancún), em 2010, durante a COP 16, o qual se estabelece a criação de um fundo para o clima, o Green Climate Fund, entidade operacional dos mecanismos financeiros estabelecidos para a cooperação internacional na Cooperação Internacional na Governança do Clima Global, tendo entre seus objetivos o suporte a programas, projetos, políticas e atividades em países em desenvolvimento. (UNITED NATIONS, 2012) Atualmente, a carteira de fundos para promover a cooperação internacional do clima envolve mais de vinte propostas distintas, a exemplo do Clean Technology Fund (CTF), específico para tecnologia, com comprometimentos financeiros totais de mais de 30 bilhões de dólares para os próximos oito anos. (CLIMATE..., 20--) Durante a COP 17, em 2011, conseguiu-se avançar nas temáticas sobre o financiamento para a cooperação climática, a serem elaborados a partir de 2015, e possíveis desdobramentos para um mecanismo específico que envolve a proteção de florestas, o Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+). (UNITED NATIONS, 2012)

Está em andamento um grupo de trabalho sobre a reforma da Cooperação Internacional na Governança do Clima Global (GCG), de forma a favorecer a inserção dos países menos capacitados nas estratégias de cooperação para construção de planos de adaptação (NAPA) e de estratégias de mitigação adequadas à realidade local (NAMA). Entretanto, um dos principais temas sobre futuro das negociações climáticas – as obrigações das chamadas econômicas emergentes quanto aos compromissos de redução e de cooperação – segue sem definição concreta para o período Post Kyoto, esta temática toca diretamente o Brasil e o seu processo de cooperação.

Novas atenções vêm recaendo sobre o país, especialmente por ter sido o primeiro a adotar metas voluntárias de redução de suas emissões de GEE. O Brasil vem sendo considerado um dos principais *players* internacionais quando se trata de mudanças cli-

máticas. Não obstante o país não ter, até o momento, metas obrigatórias de redução de suas emissões de GEE, é um dos países com maior índice de emissão em todo o mundo, oriundos, majoritariamente, de desmatamentos e da agropecuária extensiva.

O potencial brasileiro para impulsionador das discussões no que tange à participação dos países em desenvolvimento é destacado por diversos autores, a exemplo de Viola (2005). O país vem tendo um importante papel na definição dos instrumentos a serem utilizados na GCG, sendo, inclusive, o país proponente da ideia que originou a criação dos MDL. Entre as principais atuações brasileiras como importante ator da GCG destacam-se: (i) seu papel na defesa dos interesses dos países em desenvolvimento, contra o estabelecimento de metas obrigatórias no primeiro período de compromissos; (ii) a cobrança de existência de cooperação financeira e de transferência de tecnologia desde os desenvolvidos aos não desenvolvidos; e (iii) o apoio, juntamente com a União Europeia, para a criação de um regime de sanções contra os países que não cumpriram seus compromissos; forte apoio à criação do MDL. (VIOLA, 2005) O Brasil definiu seu NAMA em 2009, antecipou-se às resoluções internacionais que devem obrigar os países em desenvolvimento a terem suas estratégias de mitigação. O país lançou, voluntariamente, um conjunto de ações para redução de suas emissões – entre 36% e 39% dos cenários projetados para o Brasil em 2020 – que englobam a diminuição do desmatamento, a expansão do biodiesel, novas técnicas de fertilização na agricultura, substituição de carvão de origem fóssil por carvão de origem de madeira plantada, entre outras. (LUEDEMANN; HARGRAVE, 2010)

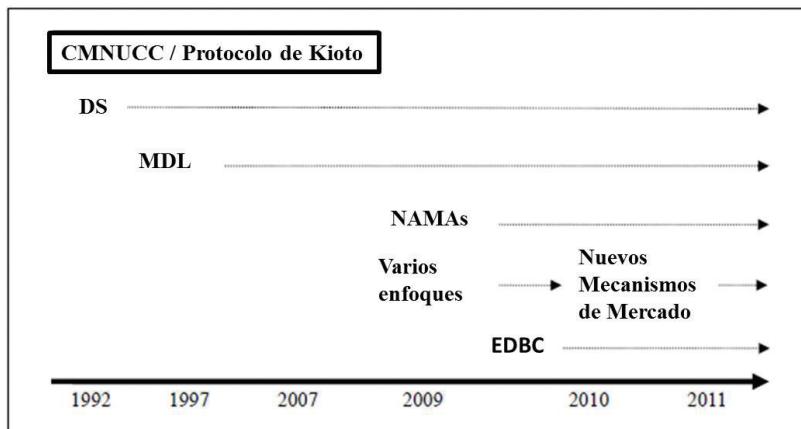
Na figura a seguir se apresenta uma cronologia dos diferentes instrumentos e conceitos-chave que vem sendo discutidos nas negociações climáticas.

A noção de “novos mecanismos de mitigação” engloba todos os esquemas e instrumentos criados para enfrentar as mudanças climáticas e facilitar que os países em desenvolvimento promovam ações de mitigação. Estas ações podem ser incluídas, de maneira mais ampla, nas chamadas Estratégias para um Desenvolvimento com Baixo Carbono (EDBC). Trata-se de estratégias coordenadas em âmbito local, nacional ou internacional, que visam dar maior eficácia e coerência às iniciativas voltadas à temática climática. (LÜTKEN, 2011) A ideia é que, ao tratar as estratégias nacionais de mitigação como algo maior, diretamente vinculado a estratégias de desenvolvimento nacional, realizadas com baixa emissão de carbono, tenha um potencial interessante ao vincular enfrentamento climático, desenvolvimento sustentável e combate à pobreza. (KOK et al., 2010; MURPHY et al., 2009; SHARMA; DESGAIN, 2013)

Desta forma, considerando-se que a adequada gestão de resíduos pode contribuir de maneira importante para a redução das emissões de GEE, e que se deve buscar instrumentos que permitam não apenas o enfrentamento climático, mas, concomitantemente, a promoção de um desenvolvimento efetivamente sustentável e que traga melhorias à qualidade de vida das pessoas, torna-se importante conhecer experiências que vem sendo realizadas neste âmbito para verificar seu potencial como tecnologia a ser explorada por

diversos países, por meio das estratégias de cooperação internacional em prol do enfrentamento climático.

FIGURA 1 - CRONOLOGIA DE CONCEITOS-CHAVE DAS NEGOCIAÇÕES CLIMÁTICAS



Fonte: Adaptado de Koakutsu e Tamura (2012)

Em concreto, dado o contexto internacional, em que, como visto anteriormente, os países em desenvolvimento são atores cada vez mais importantes nos processos de desenvolvimento, é interessante explorar tecnologias que já estão sendo utilizadas nos países do sul para, assim, aproveitar o crescente papel da Cooperação Sul-Sul.

Recentes pesquisas doutoriais vêm buscando analisar as contribuições de tecnologias sociais como dupla solução para o enfrentamento das mudanças climáticas e promoção de desenvolvimento humano. (FERNÁNDEZ, 2014; VENTURA, 2013) Nelas, identifica-se uma potencialidade para incorporação das tecnologias sociais nas estratégias brasileiras de Cooperação Internacional e na Cooperação Sul-Sul para o clima, e para o desenvolvimento humano em países parceiros. Neste capítulo, os detalhes de uma destas tecnologias, a reciclagem inclusiva, serão explorados em detalhe.

### **Tecnologias sociais e seu potencial de redução da vulnerabilidade climática: Reciclagem inclusiva como uma “boa prática” de Cooperação Sul-Sul brasileira na gestão de resíduos e enfrentamento climático**

As tecnologias sociais derivam do conceito de Tecnologia Apropriada (TA), que foi difundido especialmente na década de 1970, pelo Intermediate Technology Development Group (ITDG), com a ajuda do economista E. F. Schumacher (1990). Esse grupo de *experts* defende como solução para combater a pobreza e permitir o desenvolvimento dos países mais desfavorecidos, o uso de tecnologias que sejam sustentáveis. (MCROBIE, 1982) Baseando-se em um processo de difusão de tecnologias nos países em desenvolvimento, que não implicasse grandes capitais e nem tecnologia de ponta

como até o momento se tinha feito, mas que, ao mesmo tempo, fosse uma tecnologia competente que permitisse o desenvolvimento da indústria e da agricultura. De acordo com Dagnino (1976, p. 86), as Tecnologias Apropriadas seriam identificadas por “um conjunto de técnicas de produção que utiliza de maneira ótima os recursos disponíveis de certa sociedade maximizando, assim, seu bem-estar”.

Entretanto, verificava-se que, na maioria dos casos, as tecnologias empregadas eram trazidas de países desenvolvidos para ser aplicadas nos países em desenvolvimento. O fato é que, os modelos de desenvolvimento dos países avançados não funcionam em países com menor desenvolvimento econômico, um erro de transferência de tecnologia. Isso ocorre porque, durante muito tempo, considerou-se a tecnologia como um fator culturalmente “neutro”, sem considerar as mudanças que a introdução da tecnologia pode implicar em determinada sociedade. Discussão sobre a neutralidade da ciência e da tecnologia na temática da cooperação é trazida por Milani (2012), visto que, uma decisão sobre o tipo de tecnologia impacta diretamente o modelo de desenvolvimento adotado por determinado país ou região.

É de fundamental importância que os processos de transferência aos futuros usuários deem especial importância à assimilação tecnológica das comunidades e à incorporação consciente e cotidiana da tecnologia aos seus costumes sociais e culturais. A transferência de tecnologias tem de ser um processo integral que inclua feições sociais, econômicas, técnicas e políticas, além de contar com a plena colaboração dos futuros beneficiários. (NARVÁEZ, 1996)

Como explicam Dagnino, Brandão e Novaes (2004), o conceito de tecnologia social é justamente uma evolução advinda das críticas e complementos realizados ao conceito de tecnologia amparada, visto que, esta última é considerada insuficiente para resolver os problemas sociais e ambientais, especialmente por estar pautadas por influências e percepções de grupos de pesquisadores do primeiro mundo e, portanto, desprovidas de neutralidade em desenvolvimento na construção das tecnologias amparadas. Foi escassa a participação de cientistas de países em desenvolvimento na construção das tecnologias amparadas. Ainda de acordo com os autores, os defensores das tecnologias amparadas não perceberam que “o desenvolvimento de tecnologias alternativas era condição apenas necessária – e não suficiente – para sua adoção pelos grupos sociais que pretendiam beneficiar”. (DAGNINO; BRANDÃO; NOVAES, 2004, p. 28) Por esse motivo, as tecnologias amparadas não teriam sido capazes de promover, desenvolver e/ou transferir os conhecimentos necessários para que, com o envolvimento dos atores sociais interessados, houvesse mudança efetiva do estilo de desenvolvimento e assim trazer transformações sociais.

Com isso, ao final da década de 1980, sob o forte impacto do sistema neoliberal e consequente aumento dos problemas sociais e ambientais existentes, passa-se a difundir a preocupação com bases tecnológicas que permitam um desenvolvimento mais sustentável, a partir do conhecimento dos próprios atores sociais envolvidos na

problemática. O amadurecimento destas discussões no Brasil faz surgir o conceito de tecnologia social, entendida, em sua versão mais difundida, como produtos, técnicas ou metodologias com possibilidades de reaplicação, desenvolvidas e/ou aplicadas em interação com uma comunidade, que representam soluções de transformação social mediante o uso sustentável de recursos locais. (REDE DE TECNOLOGIA SOCIAL, 201-) Esse conceito supõe uma proposta inovadora, considerando a participação coletiva no processo de organização, desenvolvimento e implementação de tecnologia.

O Instituto de Tecnologia Social (ITS) considera a tecnologia social um conjunto de técnicas e metodologias transformadas, desenvolvidas e/ou aplicadas em interação com uma população e apropriadas por ela, que representam soluções para a inclusão social e melhoria das condições de vida que tenta dar resposta mediante uma solução tecnológica a problemas sociais existentes. Isto é, ao invés do uso de tecnologias convencionais, tentam ser uma ponte entre demandas sociais e soluções mediante aplicação de conhecimento local. (INSTITUTO DE TECNOLOGIA SOCIAL, 2007)

Quando se fala de problemas sociais e ambientais, é impossível não se pensar na situação trazida pelo acúmulo de resíduos sólidos em todo o mundo, em especialmente nos países em desenvolvimento. Como afirmam Bogner e outros autores (2007), em sua contribuição ao quarto relatório do IPCC, a reciclagem reduz a geração de GEE através da redução da demanda de energia para a produção através do controle das emissões de gases poluentes oriundos de combustíveis fósseis e da substituição de matéria-prima reciclada por material “virgem”, representando, assim, eficiência no uso de materiais e redução de resíduos.

Estima-se que, na América Latina e Caribe (ALC), há quatro milhões de pessoas que sobrevivem da reciclagem informal. O trabalho dos catadores supõe um benefício tanto ambiental como empresarial, já que contribui para reduzir resíduos e a reutilização de materiais recicláveis pela indústria (e, portanto, a redução de GEE), melhorando assim, a competitividade industrial através da obtenção de insumos mais baratos e da mitigação do efeito pós-consumo de seus produtos. Entretanto, o trabalho dos catadores não é reconhecido, nem socialmente e nem economicamente e, com muita frequência, é realizado com condições de trabalho insalubres e perigosas. De fato, apesar dos catadores informais serem responsáveis, em alguns casos, pelo recolhimento de até 90% dos materiais reciclados para uso industrial, estas pessoas só recebem em torno de 5% do que ganham dos intermediários que vendem os materiais. Visto que, na maioria dos casos, essa é sua única atividade econômica, os catadores ficam em um círculo de pobreza. (PASSO, 2014)

Neste sentido, é crescente na América Latina o movimento em prol da reciclagem inclusiva, ou seja, daquele processo de gestão dos resíduos que, efetivamente, inclua os catadores na cadeia produtiva correspondente. Aparentemente, a reciclagem inclusiva, ideia cunhada pela própria IRR em 2011, ano de sua fundação, vem ganhando aceitação regional. Tanto que, em 2011, essa temática passou a integrar os informes

da Fundación Avina (AVINA, 2013a, 2013b) e, em 2012, a empresa brasileira Gerdau lançou o “Prêmio Projeto Reciclagem Inclusiva”. (GERDAU, 2013) Em 2014, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a Secretaria-Geral da Presidência da República, e a Universidade de Brasília (UnB) realizou um Encontro Nacional sobre Conhecimento e Tecnologia<sup>7</sup>, tendo como temática a “Inclusão Socioeconômica de catadores de Materiais Recicláveis”.<sup>8</sup>

Visto que, ao desenvolver metodologias para incluir o catador no processo de gestão de resíduos, com técnicas e processos reaplicáveis que promovam a melhoria da qualidade de vida das populações locais, a reciclagem inclusiva vem sendo incluída no rol de tecnologia social no Brasil e na América Latina. (BORTOLI, 2009) Destaca-se, também, a criação de uma rede de cooperativa de catadores em prol da reciclagem inclusiva, a Rede Cata Bahia, como uma metodologia de tecnologia social. (AVINA, 2013b)

## **A Plataforma Passo Certo: estratégia de Cooperação Sul-Sul não governamental em prol da reciclagem inclusiva**

Nesta seção, apresenta-se a Plataforma Passo Certo e os principais resultados obtidos através de sua aplicação. Como se verá em seguida, a Plataforma Passo Certo é uma tecnologia social baseada na gestão do conhecimento, desde um enfoque que integra soluções tecnológicas e não tecnológicas, para favorecer a geração de negócios inclusivos, a inserção social dos catadores e o impacto ambiental positivo nas cidades. Ela está sendo desenvolvida através da cooperação entre atores latinos- americanos não governamentais, vinculados à temática da reciclagem inclusiva, tendo forte participação de cooperativas de catadores em sua produção e elaboração.

### **Antecedentes e atores envolvidos**

Conforme apresentado anteriormente, há milhões de pessoas – a maioria dos casos na informalidade –, que trabalham na gestão de resíduos através da reciclagem. Apesar de suas aportações positivas em aspectos ambientais e produtivos, estes milhões de catadores configuram um setor que ainda vive na exclusão social e exploração econômica. Sua pobreza se potencializa com aspectos sanitários, habitacionais e culturais, derivados das condições em que realizam suas atividades laborais.

Com o objetivo de conseguir uma mudança real na situação dos catadores informais de resíduos sólidos na ALC, o Fundo Multilateral de Investimentos (FOMIN), a Divisão de Água e Saneamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID),

7 Notícia sobre o evento disponível em:<<http://www.secretariageral.gov.br/atuacao/pro-catador/encontro-nacional-conhecimento-e-tecnologia>>. Acesso em: 5 maio 2014.

8 Importante notar que a temática da inclusão social de catadores, no Brasil, não é tão recente. Em 2003, o Governo Lula criou o Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores. (PEREIRA; TEIXEIRA, 2011)

membro do Grupo BID, a Fundação Avina e a Empresa Coca Cola lançaram, em maio de 2011, a Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo (IRR).

O Programa IRR pretende gerar uma mudança sistêmica em três âmbitos: i) Nas condições econômicas e sociais dos catadores informais e de suas famílias, através de sua inserção nas atividades econômicas mais rentáveis e seguras, além de transformar a percepção negativa que a sociedade tem desde um “problema social” a uma “atividade econômica e social”; ii) Na política pública, com o desenvolvimento e difusão de práticas de gestão de resíduos sólidos inclusivas dos catadores e suas organizações; iii) No setor privado, em várias facetas, desde facilitar a transformação dos materiais reciclados usados como insumos até facilitar o fornecimento de soluções neste setor social e, em particular, facilitando que as grandes empresas incluam os catadores em suas cadeias de valor.

Em 2013, a empresa brasileira Semear Gestão Socioambiental Ltda, mais conhecida como Semear Ambiental, começou a apoiar o trabalho da Avina com os catadores informais de resíduos sólidos no Brasil, através do projeto “Passo Certo: Ferramenta Interativa de Gestão de Cooperativas de Catadores”. O referido projeto foi realizado inicialmente como uma ferramenta de apoio aos cooperativistas que trabalham na área de coleta de resíduos, tendo o formato de um guia impresso interativo para que os trabalhadores possam melhorar os processos de gestão de suas cooperativas, incrementando seus processos gerenciais e, portanto, seus resultados produtivos e financeiros.

A Figura 2 mostra a estrutura holística com que a ferramenta Passo Certo foi desenhada.

FIGURA 2 - ESTRUTURA DA PASSO CERTO



Fonte: Elaboração dos autores.

O guia impresso Passo Certo (2014) foi pensado como uma ferramenta interativa para apoiar a gestão do negócio das cooperativas de catadores, no Brasil. Como se vê na Figura 2, Passo Certo se compõe de 7 “Passos” que as cooperativas de catadores deveriam percorrer, apresentados de forma resumida.

- Passo 1 – Contextualização: Neste primeiro passo, realiza-se uma contextualização aos catadores, informando-os sobre as políticas, legislações e/ou requisitos legais que podem contribuir em algum ponto do processo de gestão de seu negócio. Ao largo deste processo, os aspectos jurídicos não são tratados desde o ponto de vista meramente técnico, mas sim, como uma orientação para possíveis conexões que motivem uma nova forma de relação dos catadores com seu negócio. O importante aqui é que os catadores compreendam que, com base nas políticas públicas e na legislação, é possível criar um ambiente favorável para a transformação de suas cooperativas em organizações prestadoras de serviços ambientais, e que, por estes serviços, é possível e justo obter uma remuneração;
- Passo 2 – Autodiagnóstico: Neste segundo passo, os catadores aprendem a valorizar o estado de suas organizações. Estas organizações, sejam cooperativas ou não, necessitam ser percebidas pelos potenciais clientes como confiáveis e profissionais. Portanto, durante o Passo 2, auxilia-se os catadores em um autodiagnóstico sobre as fortalezas e debilidades de suas organizações em relação a: i) seus dados de cadastro; ii) a documentação obrigatória que devem ter como organização (registros municipais, estatutos, licenças ambientais); iii) a infraestrutura, equipamentos e materiais disponíveis para garantir sua capacidade de atendimento e de realização do serviço contratado; iv) organograma; e, v) relações comerciais (se já tem identificados seus clientes, seus parceiros);
- Passo 3 – Legalização Jurídica: Nesta fase, e partindo do conhecimento sobre suas próprias organizações, obtido graças ao Passo 2, se acompanha os catadores tentando dar resposta ao que devem fazer para melhorar cada uma das debilidades identificadas em relação com sua legalização jurídica. Por exemplo, se durante o Passo 2 se identificou que não cumprem com a legislação ambiental, lhes oferecem ferramentas para que passem a cumprir esta legislação;
- Passo 4 – Organização interna: Nesta fase, também se parte do autoconhecimento obtido durante o Passo 2, e aqui o que se pretende é acompanhar os catadores durante seu processo de organização interna (de novo dando resposta a aquelas debilidades identificadas). Para isto, os apoiará com diferentes ferramentas de gestão interna, e se dará especial ênfase em que as cooperativas não só entendam como funcionam estas ferramentas como também como as ferramentas interagem entre si;
- Passo 5 – Conexões com redes e mercados: Esta fase surge da reflexão de que sem o adequado apoio e articulação, qualquer organização está destinada a desaparecer. Os catadores necessitam associar entre si, interagir com outras

organizações, conectar-se com as agências governamentais, buscar clientes, etc., para garantir a sustentabilidade de seus negócios. Depois de haver seguido as fases 3 e 4, as organizações de catadores deveriam estar em boas condições para acessar a um maior número de clientes e parceiros, e também para ampliar sua presença entre esses clientes parceiros. O Passo 5 busca apoiar os catadores para conseguir que isso ocorra;

- Passo 6 – Vendas e *marketing*: Uma vez que, tenhamos uma organização que cumpre com a legislação, e que está fortalecida internamente e tem potenciais clientes e parceiros, ainda existe a necessidade de conseguir vender seu produto. Por isto, o Passo 6 estimula os catadores a transmitirem uma boa imagem a qualquer potencial comprador, desde o primeiro contato. Aqui se incluirá a criação de portfólio de serviços que podem oferecer, e também a “identidade visual” da organização, por exemplo, seu cartão de visita;
- Passo 7 – Certificações: Ao chegar a este ponto, as organizações de catadores que tenham feito o processo de Passo Certo, já deveriam ter um nome e uma identidade, e devem se encontrar legalizadas e fortalecidas internamente, assim como, devem ter parceiros e esta interagindo com o mercado. Nesta etapa, dá-se importância para que as organizações de catadores consigam se manter no mercado de forma competitiva. Na busca desta competitividade, verificou-se que as certificações favorecem a maturidade das organizações e dando-lhes boa visibilidade. Portanto, durante o Passo 7, apoia-se os catadores para o processo de certificação de suas organizações.

O trabalho desenvolvido pela empresa brasileira Semear para definir as etapas de Passo Certo, permitiu identificar que o potencial da ferramenta vai muito além do fato de ser um mero instrumento para a “gestão do negócio” dos catadores. Desta forma, surgiu a solicitação, por parte da IRR, de aproveitar este potencial do guia impresso Passo Certo, aplicando a mesma lógica dos passos anteriormente descritos para a criação de uma plataforma interativa que agrupe as diferentes ferramentas já existentes para apoiar a gestão do negócio dos catadores na América Latina. O objetivo é desenvolver uma plataforma interativa, que apoie as cooperativas de catadores no processo de gestão do negócio e no controle de produção e comercialização, proporcionando-lhes tanto as ferramentas de gestão apropriadas para suas necessidades específicas, como as informações orientativas necessárias para utilizá-las, então, desta forma surgiu a necessidade da construção da Plataforma Passo Certo.

## **Construindo a Plataforma Passo Certo**

Esta plataforma interativa pretende ser muito mais que um conjunto de ferramentas ordenadas por temáticas de aplicação. Graças à visão holística, proporcionado pelo guia impresso Passo Certo, a criação desta plataforma permitirá identificar qual a etapa

necessária para que os catadores da América Latina possam se preparar para, efetivamente, serem incluídos da cadeia produtiva da reciclagem. Esta preparação se dá desde a sua compreensão sobre o seu papel ambiental, social e político em seu país, e nas maneiras de formalizar a sua organização social, até chegar a processo de melhoria produtiva e estrutural, que busca agregar valor ao serviço de gestão de resíduos por eles prestados.

Além das etapas aqui assinaladas, a Plataforma Passo Certo apresenta ferramentas de gestão de negócio que visam auxiliar os catadores neste processo, bem como, diversas outras informações importantes que auxiliam o trabalho dos catadores, a exemplo, inclui-se *links* de outras páginas das quais se pode realizar pesquisas em relação ao processo de melhoria produtiva e estrutural. Tanto as ferramentas como as “informações anexas” encontram-se sempre acompanhadas por materiais que facilitam o exercício prático, além adaptar-se ao contexto dos diferentes países, já que a legislação nacional sobre resíduos influirá muito no processo de gestão do negócio de cada cooperativa.

Para poder desenvolver esta ferramenta *web*, realizaram-se as seguintes ações:

- a) Mapeamento das ferramentas de gestão do negócio disponíveis na América Latina para as organizações de catadores;
- b) Adequação da linguagem técnica ligada à gestão de resíduos a uma linguagem facilmente compreendida pelos catadores;
- c) Criação de animações para facilitar a compreensão do funcionamento da Plataforma e de temas mais complexos, a exemplo do trabalho em rede;
- d) Desenvolvimento de fluxogramas e tabelas de fácil análise e utilização;
- e) Análise da legislação que tem impacto sobre as atividades dos catadores informais, em oito países, a saber: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Nicarágua e Peru;
- f) Verificação das formas de legalização de grupos produtivos de catadores em cada um dos países;
- g) Identificação de instrumentos e informações que auxiliem os catadores a apresentarem-se no mercado como prestadores de serviços de reciclagem;
- h) Reconhecimento, em cada uma das etapas da cadeia produtiva da reciclagem, dos serviços que podem ser oferecidos pelos catadores;
- i) Identificação e disponibilização de informações relativas à agregação de valor aos serviços possíveis de serem prestados em cada uma das etapas da cadeia de valor da reciclagem inclusiva;
- j) Desenvolvimento da Plataforma Passo Certo através de um *website* interativo, pedagógico e flexível, no qual estejam agrupadas as ferramentas de gestão de-

finidas para apoiar o gerenciamento dos negócios pelos catadores, na América Latina. Além disto, deve conter instrumentos que facilitem a seleção e adaptação *ad-hoc* em função das diferentes necessidades dos catadores.

O ponto-chave para o desenvolvimento da Plataforma Passo Certo foi à efetiva participação dos catadores e de outros atores da cadeia de reciclagem em toda a América Latina com o intuito de definir como as informações e exemplos seriam apresentados na plataforma. Esta etapa foi denominada como “processos de validação”, na qual, evidenciou-se momentos de efetiva cooperação entre atores de todos os países envolvidos.

Estes processos foram realizados formalmente em três momentos distintos, a saber: 1) reunião com catadores, gestores municipais e integrantes do grupo de gestores responsáveis pela cadeia de valor de reciclagem da Fundação Avina, em Quito (Equador), em maio de 2014; 2) realização de um *workshop* reunindo catadores de todos os oito países envolvidos, durante Taller de Intercambio de Conocimientos, organizado pela IRR, realizado no Peru – Lima, em junho de 2014; e 3) a realização de um *workshop* durante a Expocatadores 2014, envolvendo recicladores de sete, dos oito países envolvidos, e também através da disponibilização, via internet, de todos os materiais elaborados para que gestores locais da Avina discutissem diretamente com catadores dos oitos países desenvolvidos, e também com consultores técnicos ligados à temática.

Além dos processos de validação propriamente ditos, promoveram-se reuniões presenciais com técnicos ligados à ONGs apoiadoras de catadores e prefeituras de municípios do Brasil, Argentina e Equador, bem como, reuniões via skype com atores de todos os demais cinco países. Estes processos cooperativos foram de fundamental importância para garantir a efetiva inclusão dos catadores na cadeia produtiva da reciclagem em seus respectivos países.

## **Próximos passos da Plataforma Passo Certo**

Durante o processo de construção cooperativa da Plataforma, observou-se a necessidade da adoção de futuras novas estratégias que venham a garantir a efetividade de sua utilização e sua sustentabilidade ao longo do tempo.

A primeira questão notada é sobre como garantir a efetiva utilização da plataforma. Para tanto, observou-se a necessidade de realização de um exercício de aplicação de suas informações e orientações em alguns países. Pretende-se, assim, a realização de “aplicações piloto” da plataforma, que permitam conhecer o grau de empoderamento possível das cooperativas e outras agrupações de catadores, a partir de sua utilização.

Esta “aplicação piloto” demonstra-se essencial, especialmente considerando a diferenciação encontrada entre os graus de evolução existentes entre os países. Esta diferenciação passa desde a própria legislação nacional, até chegar ao grau de acesso a computadores, apoio recebido de ONGs locais, acesso a recursos financeiros para aquisição de equipamentos, entre outros. Verifica-se, por exemplo, que há localidades

específicas dentro de determinado país que utilizariam mais determinado “passo” que outro, e assim por diante. A aplicação piloto poderá permitir, inclusive, conhecer como ONGs, atores públicos e empresas podem apoiar os catadores na aplicação dos conhecimentos trazidos pela Plataforma.

Além disto, considera-se fundamental pensar na sustentabilidade da Plataforma no futuro. No momento, a IRR está financiando a sua elaboração, os momentos de validação, a troca de experiências e conhecimentos entre atores, e a garantia de efetiva cooperação entre os países latino-americanos, mas é necessário questionar-se como ficará a atualização de dados no futuro.

Como garantir que haverá recursos, que sejam financeiros como humanos, para, por exemplo, atualizar as legislações que estão em fase de discussão de cada país? Como fazer com que novas ferramentas de gestão identificadas sejam incorporadas? E que novas formas de agregar valor aos serviços de gestão estejam disponíveis?

Para isto, estão sendo propostas duas alternativas iniciais em busca da sustentabilidade: 1) busca de recursos financeiros adicionais, por meio de editais de apoio a projetos, incluindo-se aqui editais relativos à Cooperação Sul-Sul; e 2) a oferta de serviços pagos por meio da Plataforma, a exemplo de ferramenta que conecte as cooperativas aos seus clientes finais, compradores de matéria-prima reciclada.

## **Considerações finais e passos futuros**

O objetivo do presente trabalho foi à sistematização de uma experiência de tecnologia social de reciclagem inclusiva, considerando-a como uma possível estratégia a ser utilizada na Cooperação Sul-Sul em prol do enfrentamento climático e da promoção de desenvolvimento na América Latina. Efetivamente, foi possível observar a necessidade de cooperação entre atores governamentais e não governamentais ligados ao tema da reciclagem na América Latina, a fim de garantir a inclusão dos catadores na cadeia da gestão de resíduos no continente, trazendo benefícios sociais e econômicos concretos aos catadores, e também aos países, assim como ampliando os benefícios ambientais do processo de gestão ambiental por meio da reciclagem inclusiva. A importância da troca de informações, tecnologias e conhecimentos entre atores tão variados, e dos diferenciais existentes entre os países é fundamental neste processo.

Obviamente, não se pode afirmar taxativamente que a criação de uma plataforma web venha a contribuir para a mitigação das mudanças climáticas (mas deve-se considerar a grande contribuição à reciclagem para a redução de geração de gases), nem mesmo para a melhoria das condições de vida dos catadores e dos municípios de atuação de suas organizações. Isto dependerá, diretamente, da forma como estes catadores, assim como, consultores técnicos que os apoiem – sejam eles de consultorias privadas ou ligados aos municípios que venham a contratar os trabalhos dos catadores – se apropriem dos conhecimentos ali trazidos. Mas sim, pode-se afirmar que a cooperação

entre atores governamentais e não governamentais latino-americanos podem favorecer enormemente a disponibilidade e utilização de informações e conhecimentos que costumam ficar restritos a um pequeno grupo.

Não obstante esta constatação, é fundamental ter-se em mente que o potencial de contribuição da reciclagem inclusiva para redução de impactos nas mudanças climáticas ocorrerá caso, efetivamente, a plataforma colabore para o aumento da reciclagem nos inúmeros municípios dos países que integram este projeto de cooperação. O aumento da reciclagem nestes países em desenvolvimento poderá trazer, ao menos, as seguintes vantagens: (i) quanto mais produtos forem retirados dos aterros sanitários ou lixões e levados de volta ao processo produtivo, agora na forma de matéria-prima, menos recursos naturais serão necessários; (ii) quanto menor o volume de resíduos tendo que ser transportados para os aterros, menor a emissão de gases do efeito estufa por causado pelos meios de transporte; (iii) quanto menor o volume de resíduos presentes nos aterros, menor a quantidade de emissão de gases diretamente ligadas ao seu processo de tratamento; (iv) o bom gerenciamento dos resíduos sólidos permite a separação dos resíduos úmidos possibilitando, assim, a realização de processos de compostagem, reduzindo as emissões geradas pelos efluentes líquidos; (v) a efetiva participação dos catadores nos sistemas de gerenciamento permitem que os resíduos cheguem aos aterros de maneira já separada e tratada, somente sendo levados aos aterros o que efetivamente é resíduo que não pode ser aproveitado para nada mais; (vi) a inclusão efetiva destes catadores na cadeia produtiva permite o reconhecimento e a valorização do trabalho por eles realizados, fazendo com que passem a ter condições mais dignas de vida e de trabalho.

Durante o processo de elaboração da Plataforma Passo Certo, ainda em andamento, já foi possível identificar alguns pontos importantes, que devem ser tomados como lições aprendidas em futuros projetos de Cooperação Sul-Sul brasileira no âmbito da reciclagem inclusiva. A sistematização completa da experiência foi prejudicada por conta de atrasos na execução tecnológica do projeto, ou seja, da transformação de todos os conteúdos criados de forma cooperativa entre os diversos atores envolvidos, para o ambiente *web*. Entretanto, até mesmo estas dificuldades representam lições aprendidas importantes, e que devem ser levadas em conta por atores ligados à busca de desenvolvimento sustentável e/ou realizadores de projetos focados nas mudanças climáticas. Neste sentido, é válido tecer aqui considerações sobre as principais delas, aqui apresentadas na forma de grandes temas:

- a) Influência do grau de amadurecimento político-institucional: O processo de construção cooperativa da plataforma permitiu a constatação de que os países latinoamericanos encontram-se em graus de amadurecimento político-institucional ligados à reciclagem inclusiva bastante distintos. Desta forma, a participação do Brasil, enquanto país que liderou a experiência de cooperação foi muito importante, visto que permitiu aos demais participantes conhecer

como se deu o processo de amadurecimento do país. Com isto, outros países também pretendem passar a trabalhar de maneira mais enfática com o fortalecimento político das organizações de catadores, para que estas possam passar a exercer um papel de articulador político frente aos legisladores nacionais;

- b) Diferenças linguísticas e de terminologias: Criar um produto tecnológico que envolve usuários de oito países distintos representa uma enorme dificuldade. Esta se inicia pela própria linguagem. Apesar de, desde o início do projeto, ter-se definido que a plataforma seria elaborada em dois idiomas distintos – português e espanhol –, e de saber-se que haveria diferenciações de terminologias específicas entre cada país, que incluem, por exemplo, a própria denominação do “catador” – que pode ser chamado de reciclador, cartoneiro, gestor ambiental, entre outros –, estas diferenças foram constatadas como muito mais amplas do que originalmente imaginado. Até mesmo os documentos utilizados para as formalizações de organizações, os maquinários utilizados, e os processos produtivos têm nomes e compreensões que variam de país para país;
- c) Desnívelamento entre grau de organização dos grupos de catadores: Outro desafio representado pela magnitude do projeto foi o desnível entre as próprias organizações de catadores que, a depender do país, podem ser cooperativas, associações, microempresas. Cada uma delas encontra-se em estágios bastante diferentes, fazendo com que, no momento de pensar coletivamente as informações a serem trazidas, houvesse tensões sobre o grau de profundidade a ser trabalhado. Esta dificuldade foi minimizada pela vontade, presente na maioria dos catadores, de que todos os trabalhadores desta categoria profissional cheguem a um bom estágio de organização. Desta forma, muitos ofereceram seus próprios aprendizados anteriores para compor o rol de informações a serem trazidas na plataforma.
- d) Potencial para usos não inicialmente considerados prioritários: Não obstante, a plataforma ter sido originalmente pensada para o grupo de trabalhadores em si mesmos. A partir disto houve a captação de catadores com potencial para desenvolver as atividades durante o processo de validação e de entrevistas. Percebeu-se, assim, um grande potencial para que os técnicos que atuam como consultores de gestão destes grupos se utilizassem das informações colhidas, assim como, os gestores municipais que contratam os catadores para realizar esta gestão.
- e) Dificuldades de operacionalização do conteúdo para grupos semialfabetizados: Encontraram-se dificuldades que vão além da alfabetização enquanto capacidade de leitura e escrita. Mas, como já era esperado, muitos catadores são analfabetos em informática. Com isto, durante todo o processo de desenvolvimento foi necessário pensar como levar conhecimento de qualidade, com a

profundidade requerida, sem utilizar textos demasiados. Esta dificuldade está sendo solucionada com a criação de animações a serem postadas na web, utilização de desenhos e fluxogramas;

- f) Atualização das informações: Visando garantir a continuidade do projeto, ao longo do tempo, percebeu-se a necessidade de realizar um processo de acompanhamento e preparação de um grupo de catadores para alimentar a plataforma após a finalização do projeto. Assim, propôs-se um acompanhamento da empresa brasileira Semear, pelo período de seis meses, em que a equipe executora irá: (i) estabelecer um canal de comunicação com os recicladores que utilizem a Plataforma para dar resposta a suas sugestões e críticas; (ii) definir junto com Avina quais os conteúdos e/ou propostas de melhorias sugeridas pelos recicladores que utilizem a Plataforma durante os primeiros meses são relevantes para ser incorporados na mesma; (iii) apoiar a construção de novos conteúdos ou modificação dos existentes, em função das sugestões dos recicladores; (iv) acompanhar e capacitar a pessoa e/ou pessoas que posteriormente fará acompanhamento da Plataforma por parte dos recicladores. Esta pessoa terá que ser capaz de incorporar novos conteúdos na Plataforma.

Importante notar que, a observância atenta das lições até agora apreendidas no processo de desenvolvimento da Plataforma Passo Certo, permitem extrações que vão além deste projeto de Cooperação Sul-Sul em si mesmo. Se a América Latina pretende, efetivamente, unir-se em torno da busca de soluções organizacionais e tecnológicas eficazes para o enfrentamento das mudanças climáticas, terá que estar preparada para encarar o desafio climático com um olhar muito mais amplo.

Para além das dificuldades intrínsecas de propor soluções que garantam a mitigação e a adaptação às mudanças do clima – em meio a um enorme grau de incerteza científica sobre seus verdadeiros impactos e à necessidade de alterações que muitas vezes vão ao encontro do próprio modelo de produção e consumo vigentes –, a Cooperação Sul-Sul latino-americana terá que enfrentar desafios adicionais que envolvem questões como: (i) Como pensar e implementar projetos cooperativos que, muitas vezes, dependem de arcabouços político-institucionais bastante desenvolvidos e que, até o momento, são bastante diferenciados entre os países integrantes da região?; (ii) Quais as adequações necessárias em cada projeto ou tecnologia desenvolvida, a fim de permitir a concreta transferência de conhecimentos, mesmo diante das vastas diferenças linguísticas e culturais existentes não apenas entre os países participantes, mas, também, internamente em cada um deles?; ou mesmo, (iii) Como permitir a incorporação de conhecimentos, valores e crenças tão diversos para pensar conjuntamente em alternativas válidas para todos os envolvidos?

Não obstante, os desafios acima expostos para construção de projetos da Cooperação Sul-Sul no âmbito climático na América Latina, especificamente, no que tange à recicla-

gem inclusiva, deve considerar que, uma experiência desta natureza apresenta um grande potencial de redução de emissões de gases do efeito estufa, visto que a reciclagem possui papel primordial na redução do gasto energético de produção de novos materiais. Mesmo que seu foco não seja efetivamente a redução ou não geração de resíduos, mas sim, o tratamento do resíduo depois de gerado e a redução do volume dos resíduos que chegam até os aterros, existem inúmeros benefícios a ele associados. Obviamente, a reciclagem inclusiva não traz soluções sobre como melhorar a disposição dos resíduos nos aterros, preparando-os para projetos específicos de redução de gases, mas contribui enormemente para que esta organização possa ser realizada.

Como possibilidade de pesquisa futura, sugere-se explorar o potencial da reciclagem inclusiva para ser integrada aos novos mecanismos de mercado que definidos na COP 21, a ser realizada em Paris 2015.

Agradecimentos: Esta publicação foi produzida com o apoio financeiro da Iniciativa Regional para a Reciclagem Inclusiva (IRR), coordenada pela Fundación Avina e executada com apoio dos parceiros: Fundo Multilateral de Inversiones (FOMIN), Divisão de Água e Saneamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Coca Cola América Latina.

## Referências

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. [2012] Disponível em: <<http://www.abc.gov.br>>. Acesso em: 11 nov. 2012.

ANDRADE, J. C. S. et al. Projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL): geração de tecnologias limpas no Brasil. *Revista Contextus*, Fortaleza, v. 8, p. 20-40, 2010.

ANHALT, J. Tecnologias renováveis para o semiárido. In: OTTERLOO, A. et al. *Tecnologias sociais: caminhos para a sustentabilidade*. Brasília, DF: [s.n.], 2009. p. 237-246.

ANSUATEGI, A. et al. Raising the ambition: how the global climate agreement can affect the achievement of the sustainable development goals. Wallingford, UK: HR Wallingford, 2014. Disponível em: <<http://cdkn.org/wp-content/uploads/2014/12/Raising-the-ambition-How-the-global-climate-agreement-can-affect-the-achievement-of-the-Sustainable-Development-Goals.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2015.

AROND, E. et al. *Innovation sustainability, development and social inclusion: lessons from Latin America*. [2011]. Disponível em: <[http://anewmanifesto.org/wp-content/uploads/la\\_manifesto\\_wp.pdf](http://anewmanifesto.org/wp-content/uploads/la_manifesto_wp.pdf)>. Acesso em: 2 dez. 2011.

ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. Ações. Disponível em: <[www.asabrasil.org.br](http://www.asabrasil.org.br)>. Acesso em: 20 jul. 2011.

ASOCIACIÓN PARA LA COOPERACIÓN CON EL SUR-LAS SEGOVIAS. *Guía básica sobre cambio climático y cooperación para el desarrollo*. Madrid: Fundación Ipade, 2006.

AVINA (Fundação). *Informe anual 2012*. [S.I., 2013a].

AVINA (Fundação). *Rede Cata Bahia: da experiência à tecnologia social*. Salvador: Inspirar Ideias, 2013b. (CataAção, v. 4).

BECKER, A. P. A atuação de países emergentes no marco da cooperação sul-sul. Trabalho apresentado ao III Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas”, UNESP, UNICAMP e PUC/SP, 8 a 11 de novembro de 2011.

BOGNER, J. M. et al. Waste management. In: METZ, B. (Ed.). *Climate change 2007: contribution of mitigation Working Group III to the Fourth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2007. p. 585-618

BORTOLI, M. A. Catadores de materiais recicláveis: a construção de novos sujeitos políticos. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 105-114, jan.-jun. 2009.

BOYD, E. et al. Reforming the CDM for sustainable development: lessons learned and policy futures. *Environmental Science & Policy*, Exeter, Inglaterra, GB, v. 12, n. 7, p. 820-831, 2009.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Caracterização do clima no século XX e cenários climáticos no Brasil e na América do Sul para o século XXI derivados dos modelos globais de clima do IPCC*. Brasília, DF, 2007. Relatório 1.

BROWN, D. et al. *Climate change impacts, vulnerability and adaptation in Zimbabwe*. [S.I.: s.n.], 2012. (IIED Climate Change Working Paper, n. 3)

CAVALCANTI, E. R. Educação ambiental e educação contextualizada com base na convivência com o semiárido. In: BRASIL. Ministério de Ciência e Tecnologia. *Desertificação e mudanças climáticas no semiárido brasileiro*. Campina Grande, PB: INSA, 2011.

CDM POLICY DIALOGUE. *Climate change, carbon markets and the CDM: a call to action: report of the high-level panel on the CDM policy dialogue*. 2011. Disponível em: <<http://www.cdmpolicydialogue.org/report/rpt110912.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2012.

CLIMATE funds update. [20--]. Disponível em: <<http://www.climatefundsupdate.org>>. Acesso em: 26 nov. 2012.

CONGRESSO debate soluções emergenciais para a seca na Bahia. *Notícias Agrícolas*, 8 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/agronegocio/120202-.html#.UWwlwbXxpik>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

CORTEZ, H. COP 20 e consenso oco do “acordo possível”. *Ecodebate*, 15 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2014/12/15/cop20-e-consenso-oco-do-acordo-possivel-por-henrique-cortez/>>. Acesso em: 16 dez. 2014.

DAGNINO, R. P. *Tecnologia apropriada: uma alternativa?* 1976. Dissertação (Mestrado em Economia) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 1976.

DAGNINO, R. P.; BRANDÃO, F. C.; NOVAES, H. T. N. Sobre o marco analítico-conceitual da tecnologia social. In: TECNOLOGIA social: uma estratégia para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004. p. 15-64.

DECLARAÇÃO das ONGs: Ciência e Tecnologia com Inclusão Social. São Paulo: [Instituto de Tecnologia Social], 2005. Trabalho apresentado a III Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Disponível em: <[http://www.itsbrasil.org.br/sites/itsbrasil.org.br/files/Digite\\_o\\_texto/Caderno\\_Declaracao\\_das\\_ONGs\\_-\\_Ciencia\\_e\\_Tecnologia.pdf](http://www.itsbrasil.org.br/sites/itsbrasil.org.br/files/Digite_o_texto/Caderno_Declaracao_das_ONGs_-_Ciencia_e_Tecnologia.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2011

FERNANDES, A. L. *A Cooperação científica e tecnológica no âmbito da cooperação sul sul: um olhar na perspectiva de inserção internacional brasileira.* 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

FERNÁNDEZ, L. *Evaluación de los co-beneficios sobre el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza de proyectos de mitigación del cambio climático en Brasil.* 2014. Tesis Doctoral (Doctorado en Ingeniería Ambiental) - Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales, Universidad Politécnica de Madrid, 2014.

FERNÁNDEZ, L. et al. J. Social sustainable development benefits of hydroelectricity CDM projects in Brazil. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, Lancs, Inglaterra, GB, v. 21, n. 3, 2014.

FERNÁNDEZ, L.; LUMBRERAS, J. et al. *Exploring co-benefits of Clean Development Mechanism (CDM) projects.* [S.I.: s.n., 2011]. Paper presented at the Conference on Sustainable Development, Shanghai, October 2011.

GERDAU. *Prêmio da Gerdau incentiva desenvolvimento de cooperativas de reciclagem no RJ.* Publicado em 15 maio 2013. Disponível em: <<http://www.vlc.ind.br/noticias/premio-da-gerdau-incentiva-desenvolvimento-de-cooperativas-de-reciclagem-do-rj/>>. Acesso em: 28 set. 2014.

GIEGRICH, J.; VOGT, R. *Strategy proposals for optimising german development cooperation - contribution to ghg mitigation in the Waste Management Sector,* commissioned by Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ). [S.I.]: IFEU Institute, 2008.

GUIJARRO, A.; LUMBRERAS, J.; HABERT, J. *The clean development mechanism and its contribution to human development: analysis of the situation and methodology to assess the impact on development.* Oxford, UK: Intermón Oxfam Research Paper, 2008.

HONTY, G. *Doha: postergando decisiones sobre cambio climático*. 2012. Disponível em: <<http://alainet.org/active/60191>>. Acesso em: 11 dez. 2012

IBON FOUNDATION. *Reforming global sustainable development governance: a right-based agenda*. Quezon City, Philippines, 2012. (Policy brief).

INSTITUTO DE TECNOLOGIA SOCIAL. *Tecnologia social*. São Paulo, 2007. (Conhecimento e cidadania, 1). Disponível em: <<http://www.itsbrasil.org.br/publicacoes>>. Acesso em: 19 jul. 2010.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate change: impacts, adaptation and vulnerability*. Cambrigde, UK: Cambridge University Press, 2007. Working Group II Contributions to the Fourth Assessment. Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate change 2013: the physical science basis*. Cambrigde, UK: Cambridge University Press, 2013. Working Group I Contributions to the Fifth Assessment. Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.

INTERNACIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY. *Waste to energy*. 2013. Disponível em: <<https://www.irena.org/DocumentDownloads/masdar/Waste%20to%20Energy.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2014.

KOAKUTSU, K.; TAMURA, K. *Green economy and domestic carbon governance in Asia*. In: KING, P. et al. *Greening governance in Asia-Pacific*. Hayama, Japan: Institute for Global Environmental Strategies, 2012. p. 55-84.

KOK, M. T. et al. Prospects for mainstreaming ecosystem goods and services in international policies. *Biodiversity*, v. 11, n. 1-2, p. 49-50, 2010.

LIMA, J. A. dos S. Cooperação sul-sul através de números: regiões, setores e governança. KRAYCHETE, E. S.; MILANI, C. R. S. (Org.). *Desenvolvimento e cooperação internacional: relações de poder e política dos Estados*. Salvador: EDUFBA, 2014. p. 90-108.

LINDOSO, D. et al. Vulnerabilidade socioeconômica da agricultura familiar brasileira às mudanças climáticas: o desafio da avaliação de realidades complexas. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, Brasília, DF, n. 4, p. 21-31, jul. 2010.

LOPES, I. F. G.; MOURA, R. R. *Tecnologia social e a reciclagem de materiais em cooperativas de catadores*. Trabalho apresentada ao II Encontro Nacional de Pesquisa sobre Economia Solidária (ENPES): A economia solidária sobre diversos olhares. São Paulo, 22 de setembro de 2012.

LUEDEMANN, G.; HARGRAVE, J. O debate sobre o financiamento dos custos de combate aos efeitos das mudanças climáticas. *Boletim de Economia e Política International*, Brasilia, DF, n. 01, jan./mar., p. 49-54, 2010. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3384/1/BEPI\\_n01.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3384/1/BEPI_n01.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2010.

- LÜTKEN, S. *Indexing CDM distribution: leveling the playing field*. [S.I.]: UNEP RisøCentre on Energy, Climate and Sustainable Development, 2011.
- MCRONIE, G. *The community's role in appropriate technology*. New York: Hildegard Hannum, 1982.
- MILANI, C. R. S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-231, maio/ago. 2012.
- MUGGAH, R., CARVALHO, I. S. O efeito Sul: reflexões críticas sobre o engajamento do Brasil com Estados frágeis. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, ano 5, edição 9, p. 166-176, ago./set. 2011.
- MURPHY, D. et al. *Encouraging developing country participation in a future climate change regime*. Winnipeg, Manitoba: International Institute for Sustainable Development, 2009.
- NARVÁEZ, J. *Tecnologías apropiadas para el desarrollo sostenible*. Lima: Itacab, 1996.
- NASCIMENTO, H. M. A convivência com o semiárido e as transformações socioprodutivas na Região do Sisal-Bahia: por uma perspectiva territorial do desenvolvimento rural. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, 46., 2008, Rio Branco. *Anais...* Rio Branco: [s. n.], 2008.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *OECD environmental outlook to 2050: the consequences of inaction*. May 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/environment/environmentalindicatorsmodellingandoutlooks/oecdenvironmentaloutlookto2050theconsequencesofinaction.htm>>. Acesso em: 22 jul. 2012.
- PASSO certo: guia para inclusão das cooperativas no mercado. (Cata Ação, v. 6). Salvador: InspirarIdéias, 2014. Disponível em: <[http://www.cataacao.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Serie-CA\\_PassoCerto.pdf](http://www.cataacao.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Serie-CA_PassoCerto.pdf)>. Acesso em: 5 fev. 2015.
- PEREIRA, M. C. G.; TEIXEIRA, M. A. C. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. *Cadernos EBAPE*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, set. 2011.
- PINO, B. A. Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n. 97-98, p. 189-204, abr. 2012a.
- PINO, B. A. Transformações globais, potências emergentes e cooperação Sul – Sul: desafios para a cooperação europeia. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p. 233-249, maio/ago. 2012b.
- REDE DE TECNOLOGIA SOCIAL. [200-]. Disponível em: <<http://www.rts.org.br/>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

- RIBEIRO, R. A.; CARVALHO, T. C. de O. Cooperação Sul-Sul e meio ambiente: contradições na agenda brasileira de cooperação em biocombustíveis. In: KRAYCHETE, E. S.; MILANI, C. R. S. (Org.). *Desenvolvimento e cooperação internacional: relações de poder e política dos Estados*. Salvador: EDUFBA, 2014. p. 291-316.
- SANTOS, J. E. Estratégias de convivência para a conservação dos recursos naturais e mitigação dos efeitos da desertificação no semiárido. In: BRASIL. Ministério de Ciência e Tecnologia. *Desertificação e mudanças climáticas no semiárido brasileiro*. Campina Grande, PB: Insa-PB, 2011. p. 165-184
- SANTOS, T. C. S. S. Entre a cooperação Norte-Sul e a cooperação Sul-Sul: percepções sobre o “papel” das ONGs brasileiras na cooperação internacional. In: KRAYCHETE, E. S.; VITALE, D. (Org.). *Cooperação internacional para o desenvolvimento: desafios no século XXI*. Salvador: EDUFBA, 2013. p. 167-196.
- SCHNEIDER, L. *Is the CDM fulfilling its environmental and sustainable development objectives? an evaluation of the CDM and options for improvement*. Berlin: WWF, 2007.
- SCHUMACHER, E. F. *Lo pequeño es hermoso*. Madrid: Hermann Blume, 1990.
- SERES, S. *Analysis of technology transfer in CDM projects*. UNFCCC. [2007]. Disponível em: <<http://cdm.unfccc.int/Reference/Reports/TTreport/report1207.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2008.
- SHARMA, S., DESGAIN, D. D. *Understanding the concept of nationally appropriate mitigation action*. [S.I.]: UNEP Risø Centre on Energy, Climate and Sustainable Development. DTU Department of Management Engineering, 2013.
- SILVA, M. N. da et al. *Água e mudanças climáticas: tecnologias sociais e ação comunitária*. Belo Horizonte: Cedefes; Fundação Banco do Brasil, 2012.
- SILVA, R. M. A. Entre dois paradigmas: combate à seca e convivência com o semiárido. *Sociedade e Estado*, Brasília, DF, v. 18, n. 1/2, p. 361-385, jan./dez. 2003.
- SIMÕES, P. E. M. A nova agenda da cooperação internacional não governamental para o desenvolvimento: reflexões sobre as mudanças da cooperação holandesa no Brasil. KRAYCHETE, E. S.; VITALE, D. (Org.). *Cooperação internacional para o desenvolvimento: desafios no século XXI*. Salvador: EDUFBA, 2013. p. 137-166.
- SUTTER, C.; PARREÑO, J. C. Does the current clean development mechanism (CDM) deliver its sustainable development claim? an analysis of officially registered CDM projects. *Climatic Change*, Dordrecht, NL, v. 84, n. 1, p. 75-90, 2007.
- UNITED NATIONS. *Technology transfer*. [S.I.], 2011.
- UNITED NATIONS. Framework Convention on Climate Change (Organization). *The contribution of the clean development mechanism under the Kyoto Protocol to*

*Technology Transfer*. 2010. Disponível em: <<http://cdm.unfccc.int/Reference/Reports/TTreport/TTRep10.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2011.

UNITED NATIONS. Framework Convention on Climate Change (Organization). *Full text of the convention*. 1992. Disponível em: <<http://unfccc.int/documentation/documents/items/3595.php>>. Acesso em: 28 fev. 2009.

UNITED NATIONS. Framework Convention on Climate Change (Organization). *Registered CDM projects*. [2012]. Disponível em: <<http://cdm.unfccc.int/Projects/projsearch.html>>. Acesso em: 1º abr. 2012.

UNITED NATIONS. Framework Convention on Climate Change (Organization). *Subsidiary body for scientific and technological advice (SBSTA)*. Nairobi work programme on impacts, vulnerability and adaptation to climate change. Draft conclusions proposed by the Chair. Bonn (Germany), 2007.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human development report 2007/2008: fighting climate change: human solidarity in a divided world*. New York, 2007.

VEIGA, J. E. Transição ao baixo carbono. Seminário 32. In: DELFIM NETO, A. et al. (Org.). *O Brasil do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 1, p. 409-425.

VENTURA, A. C. *Tecnologias sociais de convivência com o semiárido baiano: estratégia para a governança global do clima a nível local*. 2013. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

VENTURA, A. C. et al. Potencial das tecnologias sociais para o enfrentamento das mudanças climáticas e para a promoção desenvolvimento humano: um olhar sobre o semiárido baiano. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 21, n. 4, p. 915-931, out./dez. 2011.

VENTURA, A. C.; ANDRADE, C. Movimento ambientalista na América Latina: uma análise das Críticas ao Protocolo de Kyoto no Brasil e no Uruguai. In: MILANI, C. R. S.; TUDE, J. M. (Org.). *Geoglobalização e relações internacionais: casos para ensino*. Rio de Janeiro: FGV, 2014. p. 187-203.

VENTURA, A. C.; ANDRADE, J. C. S. Tecnologias sociais: possível aportação brasileira às estratégias de cooperação sul-sul de enfrentamento das mudanças climáticas. In: KRAYCHETE, E. S.; VITALE, D. (Org.). *Cooperação internacional para o desenvolvimento: desafios no século XXI*. Salvador: EDUFBA, 2013. v. 1, p. 73-103.

VENTURA, A.; FERNANDEZ, L.; ANDRADE, C. Tecnologias sociais: as organizações não governamentais no enfrentamento das mudanças climáticas e na promoção de desenvolvimento humano. *Cadernos EBAPE*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 605-623, set. 2012.

VENTURA, A. C., FERNÁNDEZ, L., ANDRADE, J. C. Tecnologias sociais para enfrentamento às mudanças climáticas no semiárido: caracterização e contribuições. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 44, n. especial, p. 213-238, jun. 2013.

VIOLA, E. As complexas negociações internacionais para atenuar as mudanças climáticas. In: TRIGUEIRO, A. (Coord.). *Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento*. 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. p. 183-198.

VIOLA, E.; BARROS-PLATIAU, A. F.; LEIS, H. R. *Governança e segurança climática na América do Sul*. São Paulo; Santiago do Chile: iFHC/CIEPLAN, 2008.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. Os limiares planetários, a Rio+20 e o papel do Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 471-491, set. 2012.



# **POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMAÇÃO DO GESTOR ESCOLAR PARA O ENSINO BÁSICO NO BRASIL E NA ARGENTINA: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA A REDE DE INTERCÂMBIO INSTITUCIONAL NO MERCOSUL**

*Ailana Freitas Rocha, Marisa Schneckenberg e Katia Siqueira de Freitas*

## **Introdução**

Desde o final da década de 1970, o sistema educativo dos países centrais e periféricos vem experimentando sérias e profundas mudanças relacionadas, principalmente, ao surgimento da sociedade da informação e da aceleração dos processos de globalização. As políticas públicas de formação de profissionais da educação, especialmente dos gestores escolares, têm sido objeto de diversas propostas de reforma educacional. A busca pelo aumento da qualidade do processo de ensino vem acompanhado de uma proposta para obtenção de um maior investimento na democratização da escola, e, concomitantemente, pelo processo de formação dos profissionais responsáveis pela implementação das políticas públicas no âmbito educacional.

Assim, o objetivo deste artigo consiste em analisar as relações entre as propostas dos diferentes países, Brasil e Argentina, na intenção de compreender o processo de formação dos gestores escolares e avaliar a possibilidade de construção de um pensamento social latino-americano, à luz de documentos jurídico-legais disponíveis, a partir do Setor Educacional do Mercosul (SEM) e das políticas de formação de gestores escolares nos cursos de Pós- Graduação *lato-sensu* de duas instituições de ensino superior, sendo uma brasileira, a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), curso de especialização em Gestão Educacional e outra argentina, a Universidad Nacional de Tres de Febrero, curso de especialização em Gestão e Avaliação das Instituições Educativas.

Os dados coletados são discutidos após análise contrastiva, a qual se interessa pelos efeitos das diferenças e similaridades existentes, estabelecendo uma relação de causalidade entre, neste estudo, a implementação da política de formação de gestores escolares no Brasil em contraste com a política de formação dos gestores escolares da Argentina. Tal metodologia acredita que a análise por contraste poderá potencializar

transferências positivas (DURÃO, 1999), considerando a possível influência entre as experiências dos países em foco.

A análise contrastiva prevê, portanto, a descrição formal dos procedimentos de formação em cada um dos países investigados, a seleção das áreas a serem comparadas, neste caso, a formação de gestores escolares na modalidade continuada a partir de cursos de Pós-Graduação *lato sensu*, a constatação das semelhanças e diferenças e, ainda, a previsão de possíveis políticas de formação dos gestores escolares, conforme a análise efetivada. O estudo de determinada experiência facilita a formação de uma conduta nova dependendo das similaridades e diferenças existentes entre elas.

A construção deste texto decorre de pesquisa em andamento no Programa de Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador (UCSAL) vinculada ao Grupo de Pesquisa Gestão e Avaliação de Políticas e Projetos Sociais (GAPPS), como parte de amplo projeto interinstitucional intitulado Cooperação Sul-Sul: um estudo sobre dinâmicas socioeconômicas, políticas, científicas, culturais e ambientais na América do Sul, a partir do caso brasileiro.<sup>1</sup> Sua organização perpassa, ainda, a apresentação da estrutura organizacional do Mercado Comum do Sul (Mercosul), para então dedicar-se a análise das políticas públicas de formação de gestores escolares no Brasil e na Argentina.

## **Relações internacionais e intercâmbio institucional nas políticas públicas de formação de profissionais da educação**

As duas últimas décadas vêm se constituindo como marco de profundas transformações no cenário geopolítico mundial. Os vários fenômenos políticos, econômicos, sociais e culturais, combinados com o rápido desenvolvimento científico e uma maior conscientização sobre a questão ambiental, colocam novos desafios para os diferentes contextos sócio-históricos e regionais neste início do século XXI. Esses eventos singulares introduziram mudanças profundas na ordem internacional, com a globalização econômica e tecnológica e a formação de blocos regionais, a redistribuição do perfil do crescimento econômico e o novo peso dos países emergentes ocasionando as mudanças democráticas em regiões como a América Latina e o Leste Europeu. Estes são alguns, entre tantos outros, dos acontecimentos marcantes que alteraram de forma decisiva a gramática das relações entre os Estados e demais atores em escala nacional, internacional e transnacional. São acontecimentos que impuseram novos desafios para as relações internacionais e a cooperação internacional.

Nesta nova conjuntura, ganha relevância a questão da Cooperação Sul-Sul, um tema que adentra a agenda externa brasileira que, desde os anos 1990, tem renovado

---

<sup>1</sup> Pesquisa desenvolvida com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia, para o período de 22/07/2011 a 22/07/2014.

as relações internacionais do Brasil. A cooperação entre os Estados do hemisfério sul é explicada como uma forma de projetar a autonomia brasileira internacionalmente, assim como, enfatizar o seu papel de liderança na América do Sul. Tal cooperação é entendida, no âmbito dos regimes internacionais vigentes, como uma soberania compartilhada, focada na defesa de valores globais e na busca de autonomia pela participação. Assim sendo, o projeto supracitado, propõe-se a estudar e analisar as distintas faces da cooperação no continente sul-americano, para evidenciar as particularidades de estratégias adotadas em diversos âmbitos e o seu alcance, assim como, o caráter complementar das mesmas em relação aos esforços lento, porém cada vez mais persistentes, para consolidar o bloco regional no qual o Brasil tem tido um papel de ponta. O projeto integra pesquisadores de três universidades do Estado da Bahia, sendo elas, a Universidade Federal da Bahia, enquanto instituição proponente, a Universidade Católica do Salvador e a Universidade do Estado da Bahia, desdobrando-se em torno de três eixos intercomplementares da investigação histórica, empírica e normativa contemporâneas, sendo que, o primeiro eixo analisa a relação entre território, cultura e meio ambiente, a partir da ação social coletiva e da ação governamental. O segundo eixo analisa a relação entre região, território, população, conhecimento e desenvolvimento institucional e da cidadania, e o terceiro eixo visa analisar o papel do capital financeiro em suas vertentes estatal e privada para a internacionalização das empresas e montagem da infraestrutura na perspectiva da integração sul-americana.

Entre as intenções no segundo eixo, que ocupam um lugar importante na pesquisa, destacam-se a educação e a equivalência de currículos na formação de professores do ensino básico no Brasil e na América Sul nos cursos de pedagogia, bem como, os cursos de formação continuada, principalmente, aqueles organizados na forma de pós-graduação. (COOPERAÇÃO..., 2011) Objetiva-se, neste eixo, promover o intercâmbio institucional por meio de redes e a criação de políticas educativas para reverter o fracasso escolar em nível regional, e ainda, identificar pontos de convergência e divergência como valores, estratégias e conteúdos nos currículos de formação de professores e gestores para o ensino básico, visando a mobilidade e a criação de redes de intercâmbio e a troca de experiências.

A educação formal, reconhecida oficialmente pelos países para fins de creditação e certificação, ocorre mediante a implementação e execução do currículo formal, currículo real e currículo oculto, esses termos são largamente definidos na literatura. Tradicionalmente, sofrem influências decisivas das culturas dominantes em cada país e da norma culta, sendo que, mais recentemente, os movimentos de educação popular têm marcado seu espaço de inovação nos currículos formais de países membros do Mercosul, a saber: Brasil, Argentina, Uruguai, Venezuela, e países membros associados: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Grandes questões passaram a ser relevantes na preparação de professores do ensino básico, tais como: Quais conteúdos ensinar? Como ensinar? Que políticas estão voltadas para a formação dos professores? Estes e outros

questionamentos estruturam o tema desta pesquisa, em uma perspectiva relacional e contrastiva com outros países sul-americanos, tendo em vista a aproximação cultural regional e a integração social e política dessas sociedades latinas. Neste âmbito, três elementos são inseridos nos planos de integração, a saber: reconhecimento dos títulos, mobilidade entre os países de educadores, gestores e estudantes e cooperação com criação de redes de excelência.

Ao falar sobre a formação de professores para a educação básica no Mercosul, objetiva-se uma investigação a partir das proposições de acordos entre os países membros cuja preocupação está voltada para, dentre outras questões, a gestão democrática da educação, a evasão, a reprovação, acesso e permanência no sistema educacional inclusive de crianças portadoras de necessidades especiais e demais grupos vulneráveis. (COOPERAÇÃO..., 2011)

Garcia Canclini (2008), ao analisar a possibilidade de situar a integração econômica e cultural das sociedades latino-americanas, em um mundo de mercados globalizados, refere-se à dificuldade de se falar em uma identidade comum homogênea. Enfatiza que, há uma heterogeneidade nas comunidades sociais e políticas da região, mas, ao mesmo tempo, ele afirma que há uma herança comum latina, as formas diferenciadas pelas quais a cultura europeia e a estadunidense se imbricaram com as diferentes experiências coloniais e nacionais. Para Della Porta e Caiani (2004), a democratização da sociedade demanda a consolidação da(s) esfera(s) pública(s), que é uma instância importante para produzir *accountability* democrática. Isto é, além de um sistema representativo, a democracia necessita de arenas de discussão para decisões abertas e participativas.

Assim, foram definidos dois grandes blocos temáticos, um referente à aprendizagem e outro relativo à melhoria da qualidade educacional para todos envolvendo a gestão participativa e a flexibilidade curricular. Destaca-se, aqui, o bloco referente ao melhoramento da qualidade da educação para todos, dando ênfase na aprendizagem e gestão participativa contextualizada. Esse processo está ligado à flexibilidade e pertinência curricular e a participação está vinculada à autonomia dos atores na construção das aprendizagens, questões estas pontuadas na proposta de criação do Mercosul.

### **Mercosul: criação, objetivos, princípios, fundamentos**

O Mercosul pode ser considerado como um ambicioso projeto de cooperação e integração, entre o Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e recentemente a Venezuela, que passou a fazer parte do bloco desde 30 de julho de 2012, e contempla aspectos econômicos, políticos e sociais com um fim específico de fortalecimento de suas economias. Sua criação ocorreu com a assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, no Paraguai. O tratado simboliza a constituição de um mercado comum entre

os Estados Partes, sendo este “o instrumento jurídico fundamental do Mercosul” ([www.portalsaofrancisco.com.br](http://www.portalsaofrancisco.com.br)).

Os principais objetivos preconizados no ato fundacional do Mercosul evidenciam a intenção de criar um espaço através da interação como condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social. (BRASIL, 1991) Com este propósito, o Mercosul foi institucionalização em 31 de dezembro de 1994, conforme previsto desde 1991.

Desta forma, o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul, assinado em Ouro Preto no dia 17 de dezembro de 1994, é considerado o ato fundacional do bloco, pois cria a estrutura institucional com seus respectivos órgãos, são eles:

- I. O Conselho do Mercado Comum (CMC);
  - II. O Grupo Mercado Comum (GMC);
  - III. A Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM);
  - IV. A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC);
  - V. O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES);
  - VI. A Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM)
- (MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto, 1994, art.01).

De acordo com o Protocolo de Ouro Preto (MERCOSUL, 1994), o Mercosul adquire personalidade jurídica de direito internacional (art. 34), portanto, possui plenos poderes para praticar todos os atos necessários à realização dos seus objetivos e ser responsável pelos mesmos. As decisões de seus órgãos serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes (art. 37).

O Tratado de Assunção elenca em seus artigos, objetivos, princípios e fundamentos que devem nortear o processo de integração e cooperação dos Estados Partes, tendo em vista alcançar objetivos comuns em prol do desenvolvimento regional. De acordo com o artigo 1º do Decreto n.º 350 (BRASIL, 1991), são objetivos do bloco:

A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente; O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais, regionais e internacionais; A coordenação de políticas macroeconómicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes.

De início, percebe-se que os objetivos a serem alcançados giram em torno do desenvolvimento econômico do bloco, que em um primeiro momento tenta fortificar

suas economias através da adoção de políticas comuns com a finalidade de atingir fins econômicos e financeiros. Ao estabelecer “o compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração” (BRASIL, 1991, p. 1), nota-se que o princípio em destaque é a harmonização, que consiste em equilibrar outras áreas para que este desenvolvimento seja possível.

Desse modo, desde o Protocolo de Intenções (1991), os Ministros da Educação da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai, tendo em vista os princípios e objetivos do Tratado de Assunção (1991), afirmam que “[...] a educação desenvolve um papel fundamental para que esta integração se consolide e se desenvolva”. (PROTÓCOLO..., 1991, p. 1) Os documentos oficiais que normatizam a atuação do Mercosul reconhecem, portanto, a educação, considerando sua importância para a promoção do reencontro dos povos da região em seus valores comuns, sem sacrificar sua identidade singular. (PROTÓCOLO..., 1991) Outro princípio preconizado no Tratado de Assunção descreve que o Mercado Comum estará fundado na “reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados-Partes”. (BRASIL, 1991, art. 2) Ao estabelecer o princípio da reciprocidade de direitos e obrigações, acredita-se que estes firmam compromisso de respeito às diversidades culturais existentes no bloco, e buscam um equilíbrio entre suas legislações.

De acordo com o Decreto n.º 350 (BRASIL, 1991), o Mercosul é formado pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Os países membros que compõem o Mercosul têm seus objetivos, princípios e fundamentos estabelecidos desde o Tratado de Assunção em 1991, e desempenham suas funções de participação em todas as reuniões, têm direito a voz e ao voto e suas decisões são tomadas em consenso na presença de todos. Por sua vez, os países associados são aqueles que têm interesse em fazer parte do bloco, porém para adquirir esta condição, segundo a CMC/DEC n.º 18/0404, é necessário seguir procedimentos e protocolos, entre eles, ser um país membro da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).<sup>2</sup>

## **O setor educacional do Mercosul: visão, missão, estratégia, legislação**

Desde o Protocolo de Intenções (1991), a educação é considerada o instrumento indispensável para concretização do processo de integração entre os países membros e associados que fazem parte do Mercosul. Para tanto, o Setor Educacional do Mercosul (SEM),

---

2 A ALADI é o maior mecanismo latino-americano de integração, composto por 12 países-membros, a saber: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela (<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/aladi>).

[...] é um espaço de coordenação das políticas educacionais que reúne países membros e associados ao Mercosul, desde dezembro de 1991, quando o Conselho do Mercado Comum (CMC) criou, através da Decisão 07/91, a Reunião de Ministros de Educação do Mercosul (RME).<sup>3</sup>

Assim, o SEM, tornou-se um importante aliado na implementação de políticas educacionais que busca “[...] através da negociação de políticas públicas e da elaboração e implementação de programas e projetos, a integração e o desenvolvimento da educação em toda a região do Mercosul e países associados” (<http://www.mercosur.int>). Faz-se necessário a criação deste setor, pois a educação é vista um eixo fundamental para o desenvolvimento regional. O SEM, então, desempenha um papel relevante neste sentido, visto que, ao desenvolverem-se projetos e programas educacionais que buscam respeitar a diversidade cultural de cada país, simultaneamente, prioriza a educação de qualidade para todo o bloco no intuito de beneficiar alunos, professores, gestores e a sociedade de modo geral. Este fato pode ser evidenciado em seu objetivo de

Ser um espaço regional onde se prevê e garante uma educação com equidade e qualidade, caracterizada pelo conhecimento recíproco, a interculturalidade, o respeito à diversidade e à cooperação solidária, com valores compartilhados que contribuem para a melhoria e democratização dos sistemas educacionais da região e oferecer condições favoráveis para a paz, por meio do desenvolvimento social, econômico e humano sustentável.<sup>4</sup>

A missão do SEM caracteriza-se pela formação de um espaço comum, no qual várias políticas educacionais possam ser articuladas tornando possível estabelecer trocas de conhecimentos e experiências entre estudantes, professores e gestores educacionais. O setor educacional, neste âmbito, desempenha um papel imprescindível para o desenvolvimento de políticas e programas educacionais no Mercosul. Assim, o SEM se inscreve como um espaço que visa possibilitar o conhecimento, a diversidade ao estabelecer harmonia e a integração entre os países do bloco. Para tanto, alguns temas são considerados importantes para que o Projeto Mercosul Educacional funcione, são eles:

[...] (i) uma formação de qualidade para todos, que acolha e assimile a diversidade histórica e cultural da região, como construção de uma educação pública de dignidade social[...] (ii) o bem comum social deve ser o coeficiente norteador dessas políticas de formação[...] (iii) o sentido desses horizontes e caminhos é mobilizar e articular a cooperação multilateral e horizontal entre países da região, para promover trocas substantivas nas políticas e práticas educativas. Trata-se, portanto,

3 Informação disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/mercosul-educacional/o-que-e.html>>. Acesso em: 6 jan. 2012.

4 Informação disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/mercosul-educacional/o-que-e.html>>. Acesso em: 6 jan. 2012.

de um projeto estratégico orientado para fortalecer o ideal de educação para todos. (MACEDO, 2007, p. 45-49)

Desta maneira, o SEM possui uma política voltada para educação que busca um trabalho de reflexão sobre as diferentes vertentes históricas e culturais, desenvolvem-se projetos que englobem as diversas realidades regionais existentes dentro do bloco, no intuito de promover uma educação igualitária e que respeite a singularidade dos sujeitos que participam.

## **A educação básica no setor educacional do Mercosul**

Para falar da educação básica, cabe-nos observar os blocos temáticos e as metas estabelecidas pela Comissão Regional Coordenadora de Educação Básica (CRC-EB), como também o Plano de Ação do Setor Educacional (2011/2015). Os blocos temáticos, segundo o CRC-EB, são:

- a) A aprendizagem como um processo cultural: Língua, História, Geografia, Cultura e Novas Tecnologias. A incorporação de projetos e atividades relativos ao ensino das Línguas, da História e da Geografia do Mercosul, que utilizem as novas tecnologias na educação, reconhecendo a importância da dimensão política dessas áreas para a integração regional;
- b) Melhoramento da qualidade da educação para todos, dando ênfase na aprendizagem e gestão participativa contextualizada. Esse processo está ligado à flexibilidade e pertinência curricular e a participação está vinculada à autonomia dos atores na construção das aprendizagens.<sup>5</sup>

Ao trazer como um dos eixos a gestão participativa, o CRC-EB, abre novos horizontes que orientam para uma maior flexibilidade curricular e pedagógica para os Estados Partes, que devem ser estudados como forma de permitir a “criação de projetos de estudo comuns a serem trabalhados em fóruns de discussão sobre a educação na região, numa perspectiva contrastiva e colaborativa, abordando problemáticas e experiências exitosas” (MACEDO, 2007, p. 48) Tais projetos necessitam ser executados para que o setor possa avançar em nível de mobilidade, tendo em vista que o intercâmbio se torna peça fundamental para a consecução das metas do SEM e para que o intercâmbio de experiências fortaleça a implantação de programas e possa aproximar os estudantes, professores e gestores educacionais que fazem parte do Mercosul.

Contudo, verifica-se que alguns setores educacionais que fazem parte da estrutura educacional do SEM, avançam de maneira tímida e deficiente em relação a alguns pro-

<sup>5</sup> Informação disponível em:<<http://edu.mercosur.int/pt-BR/mercosul-educacional/instancias/52-comissao-regional-coordenadora-da-educacao-basica/16-comissao-regional-coordenadora-de-educacao-basica-crc-eb.html>>. Acesso em: 6 jun. 2012.

gramas estabelecidos pelo bloco, como é o caso da Comissão Regional Coordenadora de Formação Docente (CRC-FD), tendo em vista que:

Identificou-se, ao longo do último período, uma crescente dificuldade em tratar do tema da formação docente, no âmbito do setor educacional do Mercosul. A ligação à área de Educação Básica não contemplava a participação técnica necessária ao tratamento das questões levantadas. Como consequência, adiaram-se ações que tratassem especificamente do tema. O caráter transversal e a diversidade de suas características para os países do Mercosul, como a terminologia, os currículos e a duração da formação técnica e superior, indicam a necessidade de criação de um comitê de área específico.<sup>6</sup>

Percebe-se, em relação à formação docente no âmbito do Mercosul, que tudo é muito recente e um longo caminho terá que ser percorrido para que a Comissão possa cumprir as suas metas e funções. Nesse sentido, o Plano de Ações do Setor Educacional pode ser considerado como um planejamento estratégico para que sejam alcançadas as metas e diretrizes que norteiam a educação no Mercosul, realizando atividades que repercutam de forma estratégica nas políticas desenvolvidas pelos vários órgãos que compõem o SEM.

Dentre os objetivos consagrados no Plano de Ação do SEM (2011-2015), percebe-se a preocupação em estabelecer a harmonia entre os países, visto que desde a formação do bloco, este foi um dos fundamentos apontados pelo Tratado de Assunção (BRASIL, 1991) evidenciando que, para que um processo de integração tenha sucesso é preciso unir esforços, ter diálogo e respeitar os acordos que foram firmados.

Os objetivos indicam, certamente, que as estratégias implementadas no plano de ações contemplam uma visão ampla das intenções e metas a serem empreendidas e atingidas em prol do desenvolvimento educacional de todos os países que formam o Mercosul, isto inclui-se tanto os países membros como os países associados.

Quanto às estratégias estabelecidas pelo Plano de Ação (2011/2015), notou-se a preocupação em priorizar a criação de políticas, projetos e programas educacionais, dos quais tenham como linha norteadora uma educação de qualidade para todos, e que visassem oportunizar a inclusão social e regional dentre os países que compõe o bloco. Desde o Protocolo de Intenções (1991), a educação foi considerada como peça fundamental para o processo de integração e desenvolvimento, e passou a ser reforçada pelo Plano de Ação ao prioriza-la como principal estratégia a ser desenvolvida e valorizada. Portanto, o estabelecimento do Plano de Ação reafirma o compromisso político-econômico para com os programas educacionais entre os países que integram o Mercosul.

---

6 Informação disponível em:<<http://edu.mercosur.int/pt-BR/mercosul-educacional/instancias/58-comissao-regional-coordenadora-de-formacao-docente/22-comissao-regional-coordenadora-de-formacao-docente-crc-fd.html>>. Acesso em: 6 jun. 2012.

## **Políticas públicas de formação docente no Brasil e na Argentina para atuação na gestão escolar**

No Brasil, o gestor é o profissional responsável pela gestão da escola, que desempenha as funções de “administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional” (BRASIL, 1996, art. 64). Ao desempenhar suas atividades, o gestor assume inúmeras responsabilidades, entre elas, ser um bom mediador, ter consciência crítica. Seu perfil indica confiança e à sua liderança, cabe motivar a participação dos demais atores sociais que fazem parte da escola. Ao analisar a figura do diretor na Argentina, percebe-se que o profissional “[...] é parte integrante da comunidade educativa e responsável principal pelo funcionamento das instituições educativas [...] e desempenho da função diretiva e supervisora”. (ARGENTINA, 2006, artigo 68-69b)

O diretor assume, portanto, a função de ser responsável pelo bom funcionamento da escola, sendo o agente que exerce a direção e supervisão da instituição de ensino, atribuições que lhe conferem maior concentração de atividades a serem desempenhadas e implementadas ao longo de sua gestão. Para Poggi (2001, p. 39), o diretor líder [...] tem um objetivo central que é a de construir um saber sobre a escola, que lhe permita realizar cursos de ação e inovar nas propostas que serão desenvolvidas na instituição.

O diretor educativo deve dirigir a escola adotando estratégias que contemplem propostas inovadoras e transformadoras, colocando entre suas metas a implementação de ações que promovam o desenvolvimento e o fortalecimento do processo educativo. É da competência do diretor educacional “[...] compreender as instituições de ensino a partir de diferentes dimensões que a integram, o que aponta diversos modos de analisar à articulação dos aspectos institucionais, organizacionais, curriculares e comunitários”. (POGGI, 2001, p. 20) Tanto o gestor no Brasil, como o diretor na Argentina, são agentes responsáveis pela gestão da escola, esses profissionais devem administrar, planejar, supervisionar e orientar educacionalmente, conforme preceituado nas legislações educacionais analisadas durante a pesquisa documental.

Em relação a análise do perfil profissional, pode-se perceber, em ambos os contextos, que esses profissionais apresentam características semelhantes, a liderança é um requisito importante, e nesses países existe um consenso que a liderança deve promover a participação e a integração de todo o grupo educacional. O gestor ou diretor, como todo profissional, enfrenta inúmeros desafios, por isso é necessário que sua formação acadêmica seja eficiente, para que estes possam exercer suas atividades e funções com segurança, eficiência e eficácia. Ao intencionar uma prática democrática, orientada pela coerência e qualidade, torna-se imprescindível pensar que a formação do gestor deve ser consistente no processo educativo.

Na década de 1980, com a abertura política no Brasil, tornou-se possível a eleição para o preenchimento da função de gestor escolar. Neste contexto, as vagas se destinavam aos profissionais formados pelos cursos de Pedagogia com habilitação em

administração escolar, entretanto, o referido curso passou a ser reformulado com o objetivo de rever a história da formação acadêmica do profissional de gestão escolar. Para (MARINS, 2009, p. 223),

A formação desse profissional era predominantemente baseada na transmissão, de forma fragmentada, positivista e sistêmica, de conteúdos da administração de empresa e da administração científica, taylorista, e repassada automaticamente para a administração escolar, em que os conceitos vigentes à época eram de centralização das decisões, de controle das atividades realizadas nas escolas, sob rígida supervisão das mínimas ações praticadas pelos professores, assistentes, auxiliares e outros profissionais, sem liberdade para outras iniciativas.

Existiu, no entanto, um esforço no processo de redemocratização, no sentido da oferta de cursos de especialização em gestão educacional, principalmente a partir da década de 1980. Apontou-se que tal formação deve ocorrer de forma continuada e permanente, pois não se poderia mais esperar que os dirigentes escolares aprendam à base de ensaio e do erro durante o trabalho. (LÜCK, 2000) É certo que, o conjunto de competências profissionais exige uma formação multidisciplinar em várias áreas do conhecimento, e de forma continuada, pois o gestor precisa estar preparado para responder a essa multiplicidade de ações e funções. Trata-se de uma formação,

[...] que favoreça a aliança da teoria com a prática, a associação entre o pensar e o fazer de forma contextualizada, o planejar e o executar, o dirigir e o participar, o saber fazer e o cobrar, o criar e o exercitar atitudes de cooperação, de colaboração, de integração, de respeito mútuo, atitudes de liderar a equipe e relacionar-se de forma humana, de comunicar e ouvir, de teorizar e construir conhecimentos, de desconstruir e construir novos cenários escolares, de motivar e ser motivado, de mobilizar grupos, enfim, de desenvolver-se como pessoa e profissional. (MARINS, 2009, p. 231)

Aí encontra-se o desafio dessa formação, que tem seu foco no indivíduo, ressaltando a importância da construção desse conhecimento com a certeza de que o processo de gestão é compartilhado com a equipe, e ao mesmo tempo reconhecer que as características do gestor são fundamentais para o desempenho da escola.

Portanto, o diretor/gestor deve desempenhar um papel essencial na escola, porque ele é responsável pelo desenvolvimento e efetividade das ações pedagógicas e administrativas “na” e “da” escola. Dessa forma, vê-se a escola como espaço no qual se desenvolve todo processo de ensino-aprendizagem, cujo fim é o desenvolvimento integral dos alunos. Assim, o gestor/diretor devem criar ações visando a concretude da sua realização.

## **A formação do gestor na LDBEN - 9.394/96 (Brasil) e do diretor na LEN- 26.206/06 (Argentina) para o ensino básico**

Dentre os profissionais da educação básica, o gestor figura como o agente “portador de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas” (BRASIL, 1996, art. 61 II). Segundo a LDB, a formação dos profissionais de educação deve ter como fundamentos:

- I – a presença de sólida formação básica, que propicie o conhecimento dos fundamentos científicos e sociais de suas competências de trabalho;
- II – a associação entre teorias e práticas, mediante estágios supervisionados e capacitação em serviço;
- III – o aproveitamento da formação e experiências anteriores, em instituições de ensino e em outras atividades (BRASIL, 1996, Art. 61 parágrafo único).

Segundo Freitas (2009, p. 191), “não há dúvidas que a formação dos gestores para atuarem em educação é uma estratégia importante para melhorar o processo e os resultados da educação nacional.” A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996, art. 64) determina que:

A formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, será feita em curso de graduação em Pedagogia ou em nível de pós-graduação a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação a base comum nacional.

Tendo em vista ser o gestor um profissional da educação, sua formação acadêmica e profissional,

[...] passa a ser vista como instrumento fundamental para o desenvolvimento de competência, envolvendo valores, conhecimentos e habilidades para lidar com as mudanças aceleradas, com contextos complexos, diversos e desiguais, para aprender e compartilhar decisões, lidar com processos de participação e adaptar-se permanentemente às novas circunstâncias e demandas institucionais. (MACHADO, 1999 apud MACHADO, 2000, p. 103)

A formação do gestor deve envolver outros saberes que são relevantes para o desempenho de suas funções, tendo em vista que a realidade prática da escola apresenta inúmeros problemas e desafios a serem resolvidos e superados. Assim sendo, para a formação dos gestores,

[...] há que se possibilitar o desenvolvimento de competências e habilidades nos âmbitos intelectuais, comunicativos, sociais organizacionais/metódicas e comportamentais levando em consideração também a dimensão política, para que o gestor educacional venha a exercer sua liderança democrática na construção, coordenação e avaliação de projetos e do projeto político-pedagógico da instituição escolar, havendo assim relevância dos programas propostos para serem desenvolvidos pela escola e comunidade. (COUTO; PEREIRA, 2010, p. 66)

A formação do gestor contempla fundamentos estabelecidos pela legislação educacional, porém é necessário que outros saberes, competências e habilidades estejam alinhados à sua atuação profissional, no intuito de que suas ações e atitudes possam repercutir de forma positiva no processo educativo. Para tanto, a formação do gestor escolar requer a definição de eixos e pilares norteadores da sua prática profissional, logo o conhecimento, a formação e o contexto histórico determinam o processo de elaboração, coordenação, execução e avaliação do projeto pedagógico. (WITTMANN, 2000) A legislação educacional brasileira estabelece como alicerce do processo formativo do gestor: sólida formação básica, a associação entre teorias e práticas assim como o aproveitamento das experiências anteriores, na legislação educacional da Argentina, o diretor educacional, “[...] é parte integrante da comunidade educacional e dos serviços da educação, e sua principal missão é contribuir para assegurar o funcionamento das instituições de ensino e dos serviços de educação, conforme os direitos e obrigações decorrentes de seus respectivos estatutos”. (ARGENTINA, 2006, art. 68, tradução nossa)

Segundo o Ministério de Educação e Tecnologia e do Conselho Federal de Educação da Argentina,

A carreira docente admitirá pelo menos duas (2) opções: (a) desempenho na sala de aula e (b) desempenho da função de gestão. A formação continuada é uma das dimensões básicas para a progressão na carreira. (ARGENTINA, 2006, art. 68, tradução nossa)

O diretor educacional exerce a função de direção e de supervisão na escola, importante ressaltar que no mesmo artigo a legislação educacional trata da formação continuada como eixo básico para a carreira dos docentes. Sobre a formação docente, o art. 71 da Lei da Educação Nacional (ARGENTINA, 2006, tradução nossa), estabelece que:

A formação de professores se destina a preparar profissionais para ensinar, gerir e transmitir conhecimentos e valores necessários para a formação integral das pessoas, o desenvolvimento nacional e a construção de uma sociedade mais justa. Promover a construção de uma identidade docente baseada na autonomia profissional, e a ligação com a cultura e a sociedade contemporânea, trabalho em equipe, comprometimento com a igualdade e a confiança nas possibilidades de aprendizagem dos alunos.

Ao abordar a formação do docente, a legislação educacional da Argentina elenca as finalidades que se propõe à educação. Percebe-se a importância que é dada a identidade do docente, ao trabalho em grupo e ao aperfeiçoamento que deve ser continuo. A formação dos profissionais que integram a comunidade educativa (docente e diretor) da Argentina é dividida em ciclos, uma formação básica e outra especializada. A legislação deste país estabelece que:

A formação de professores é dividida em dois ciclos: a) uma formação básica comum, enfocando os fundamentos da profissão docente e do conhecimento e reflexão da realidade educacional e b) uma formação especializada para o ensino dos conteúdos curriculares de cada nível e modalidade. (ARGENTINA, 2006, art.75, tradução nossa)

Algumas orientações, segundo Poggi (2001, p. 29, tradução nossa), são importantes na formação dos diretores:

A apropriação de um saber-fazer prático sobre a gestão que permita fortalecer as estratégias de intervenção nas instituições educativas. O conhecimento de marcos conceituais que permitem a busca e construção dos fundamentos destes saberes práticos para justificar e analisar sua prática. A capacidade de analisar e questionar as condições que limitam as práticas institucionalizadas ou as condições que possibilitam inventar outras práticas e modos de fazer.

O diretor educacional da Argentina tem sua formação estabelecida na legislação educacional em ciclos (básico e especializado), porém é necessária a busca de novos saberes e práticas pedagógicas, tendo em vista as novas funções e atividades que desempenha na escola. A proposta legal de formação de gestores escolares, embora revele grande semelhança entre suas estruturas, acenando inclusive uma tendência comum quanto ao reconhecimento da importância da referida formação, evidencia que no Brasil, o investimento nesta especificidade da formação se dá de forma obrigatória já desde a formação inicial enquanto que na Argentina, o acadêmico poderá optar pela preparação para a docência ou para as funções diretivas.

### **Formação continuada do gestor escolar nos projetos pedagógicos das Instituições de Ensino Superior (IES), no Brasil e na Argentina**

A coleta dos dados referente aos projetos pedagógicos dos cursos de formação continuada na modalidade de especialização *lato sensu* em gestão educacional foi realizada em universidades distintas: na universidade brasileira, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) que tem sede na cidade de Vitória da Conquista e possui três

*campi*, sendo que o *Campus* de estudo para esta pesquisa encontra-se localizado na cidade de Jequié; e na universidade argentina, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UTF), localizada na cidade de Buenos Aires.

Os projetos estudados possuem particularidades e contextos singulares que permitem identificar e analisar, a partir de suas diferenças e similaridades, como é realizada a formação de seus gestores ou diretores escolares para atuarem no ensino básico delimitando os fundamentos, características e conteúdos dos distintos cursos de formação tendo em vista os princípios da harmonização e reciprocidade estabelecidos pelo bloco, desde 1992.

A escolha das instituições fundamenta-se no importante e reconhecido papel que ocupam dentro do contexto educacional do Brasil e da Argentina, assim como no compromisso de aceite das mesmas quanto ao desenvolvimento desta investigação.

O Projeto do Curso de Especialização em Gestão Educacional desenvolvido pela universidade brasileira estudada é vinculado ao Grupo de Estudos sobre Políticas e Gestão Educacional (GEPGE). O mesmo apresenta como justificativa de funcionamento,

[...] a necessidade de se desenvolver um processo de formação de gestores educacionais, que contemple a concepção do caráter público da educação e da busca de sua qualidade social, baseada nos princípios da gestão democrática, focando a educação, em espaços formais e não formais, sob a perspectiva da inclusão social e da emancipação humana. (UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA, 2012, p. 6)

A proposta considera a necessidade de mudança da concepção de escola e as implicações em relação ao trabalho do gestor escolar. Entre os objetivos previstos destacam-se:

Refletir a educação enquanto fenômeno social, político, econômico e cultural, para compreensão da complexidade e demandas dessa conjuntura no atual contexto educacional; Contribuir para formação e/ou qualificação de gestores educacionais na perspectiva da gestão democrática para efetivação do direito à educação escolar com qualidade social pautada na diversidade e na emancipação humana; Compreender a função da gestão escolar, visando a ressignificação de conceitos e práticas da gestão democrática no contexto educacional. (Projeto Curso de Especialização em Gestão Educacional. (UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA, 2012, p. 7)

Para tanto, a matriz curricular contabiliza 430h/aula, divididas em disciplinas e mais 50h/aula para elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) – Projeto de Intervenção. Compõem, portanto, o quadro curricular do curso, as seguintes disciplinas:

Políticas Públicas de Educação; Qualidade da Educação: avaliação, indicadores e metas; Financiamento da Educação e a Gestão Financeira da Escola; Currículo

e Gestão Educacional; Seminário de Pesquisa I; Processos e Mecanismos de Democratização da Escola; Planejamento Educacional e Organização do Trabalho Pedagógico; Avaliação Institucional e Gestão da Educação; Tópicos Especiais I; Seminário de Pesquisa II; Movimentos de Inclusão no ambiente educativo contemporâneo; Novas Tecnologias e a Gestão Educacional; Gestão da Educação em espaços não formais; Tópicos Especiais II – Artigo Científico; Seminário de Pesquisa III – Qualificação dos Projetos de Intervenção; Elaboração do TCC – Projeto de Intervenção” (Projeto Curso de Especialização em Gestão Educacional. (UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA, 2012, p. 10-11)

Já a Universidad Nacional de Tres de Febrero (UTF), em seu Estatuto, o qual normatiza inclusive o funcionamento dos cursos de pós-graduação, evidencia dentre os seus objetivos: “h) Contribuir para a concretização das políticas de integração regional expressas no âmbito do Tratado de Assunção, que deu origem ao Mercado Comum do Sul (Mercosul)”. (UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO, 2013, p. 2, tradução nossa) Quanto à especificidade dos cursos de especialização *lato sensu*, define-se que “as especializações tem por objetivo o aprofundamento e a atualização de conhecimento dos licenciados no domínio de determinados temas ou áreas, provando mais idoneidade para o desempenho profissional docente e de pesquisa na especialidade escolhida”. (UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO, 2013, art. 5, p. 1, tradução nossa)

O Projeto do curso investigado, denominado Curso de Especialização em Gestão e Avaliação de Instituições Educativas, apresenta entre seus objetivos:

O desenvolvimento da investigação educativa e sua aplicação no âmbito das políticas e da administração da educação; O planejamento, gestão e avaliação de sistemas, instituições e processos educativos; A utilização de tecnologias de comunicação e informação na área das políticas educativas e institucionais. (UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES FEBRERO, 2013, p. 1, tradução nossa)

As disciplinas que compõem o curso totalizam 360h/aula, estando distribuídas em:

Teoria e Gestão Organizacional; Problemas da Educação Contemporânea; Planejamento e Gestão de Políticas Educativas; Gestão e Avaliação de Instituições Educativas; Desenvolvimento Curricular e Qualidade da educação; quatro seminários opcionais; Estágio Profissional / Trabalho de Conclusão de Curso (UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES FEBRERO, 2013, p. 2, tradução nossa)

O documento informa ainda que há o estabelecimento de convênios de cooperação acadêmica com organismos nacionais e internacionais. Tomando a análise dos projetos dos referidos cursos, entende-se que ambos parecem estar fortemente inclinados para uma vivência e formação acadêmica e profissional dos gestores escolares, contudo algumas diferenças já se evidenciam onde o compromisso do Decreto n.º 350 (BRASIL, 1991) e do plano de ação do SEM (2011-2015) é contemplado na proposta da IES

Argentina ao declarar a possibilidade de intercâmbio e mobilidade acadêmica inclusive para alunos dos cursos de especialização *lato sensu*. De outro lado, enquanto a IES brasileira elenca entre suas disciplinas, o estudo da gestão democrática da escola, o projeto argentino demonstra uma característica muito mais normativa e financeira, não prevendo o estudo da temática em sua composição curricular.

## **Considerações Finais**

Ao retomar a intenção desta investigação, qual seja analisar as relações entre as propostas de formação de gestores escolares do Brasil e da Argentina, e avaliar a possibilidade de construção de um pensamento social latino-americano, à luz de documentos oficiais e das políticas de formação de gestores escolares em Cursos de Pós-Graduação *lato-sensu* de duas instituições de ensino superior, uma brasileira e outra argentina, cabe reconhecer certamente a relevância da pesquisa para além das fronteiras territoriais na intenção de produção de conhecimento científico.

A possibilidade de comparação das políticas públicas de formação de gestores escolares, conhecidas nesta investigação, permite uma maior e mais ampla compreensão do fenômeno, ou seja, das perspectivas intencionadas, seus fundamentos, objetivos e principais características.

É válido reconhecer que ambos os países envolvidos demonstram, tanto na perspectiva legal como na apresentação dos projetos pedagógicos dos cursos de formação de gestores escolares na modalidade de curso de especialização, a preocupação com a definição de políticas públicas de formação que atendam a especificidade do trabalho na gestão das escolas de educação básica. Tais políticas públicas implementadas tornam-se, junto ao contexto educacional, “[...] elementos constitutivos das novas formas de sociabilidade e de cidadania que emergem num mundo global e sem fronteiras”. (VIEIRA, 2011, p. 132)

Nesse sentido, cabe destacar que ambas as legislações preveem a formação do gestor escolar desde a formação inicial no caso do Brasil ou a partir dos cursos de pós graduação, como no caso da Argentina. Tal prática compõe, por certo, uma tendência sobre o caráter imprescindível da formação dos gestores escolares, após longo período histórico de descaso quanto à necessidade de tal investimento. Práticas autoritárias, centralizadoras e essencialmente burocráticas parecem ter despertado a abertura democrática, partindo de princípios coerentes, planejados e responsáveis efetivados, inclusive não desconsiderando a necessidade de maior intervenção nos contextos sociais, culturais e econômicos, mas com investimento nas políticas públicas de formação dos profissionais que estarão à frente das escolas, na organização de seu trabalho pedagógico.

Algo que merece ainda destaque, na análise, é a tendência, ainda presente, de um trabalho para o planejamento e implantação de políticas públicas restritas a territorialidade de cada uma das nações. Embora haja semelhança na definição dos objetivos e conteúdos a serem trabalhados nos respectivos cursos de formação, há pouco investi-

mento na relação com objetivos de integração acordados pelo Mercosul, especialmente aqueles definidos pelo Tratado de Assunção (BRASIL, 1991), citado apenas pelo projeto pedagógico da IES Argentina.

Tal cenário, tanto em nível regional como internacional de desintegração do projeto, pensado pelo Mercosul e frente às reformas educativas nacionais, que se desenvolvem em diferentes níveis de ensino e das instituições de formação docente, parece enfocar e exigir a busca de novas formas de parceria, integração e internacionalização as quais evidenciam ampla possibilidade, com algum esforço certamente, de uma análise e avaliação coletiva das políticas de formação docente implementadas na real intenção de produção de saberes, conhecimentos e pesquisas para além das fronteiras geográficas, numa perspectiva democrática, inclusiva e solidária.

Este estudo revelou, enfim, que são muitas as semelhanças entre os sistemas de educação, de formação, sobressaindo a proximidade tanto entre a legislação educacional quanto entre os projetos dos cursos de especialização, o que evidencia por certo as influências dos acordos empreendidos pelo Mercosul, além é claro das tendências experimentadas mundialmente pelo processo de formação docente. Contudo, cabe reconhecer as diferenças para além do expresso nos documentos oficiais referentes a história e cultura dos povos, as quais certamente evidenciam seus posicionamentos face aos desafios, dilemas e experiências do cotidiano de formação de cada um dos dois países.

## Referências

ARGENTINA. *Ley nº 26.206, 14 de diciembre de 2006. Ley de Educacion Nacional.* Disponível em: <[http://www.me.gov.ar/doc\\_pdf/ley\\_de\\_educ\\_nac.pdf](http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2012.

BRASIL. *Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991.* Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (Tratado Mercosul). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0350.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2012.

BRASIL. *Lei n. 9.394, de 20 dezembro de 1996.* Estabelece diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2011.

COMPROMISSO de Brasília. 2000. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/6-tratados-tratados/417-compromisso-de-brasilia.html>> Acesso em: 8 jun. 2012.

COOPERAÇÃO sul-sul: um estudo sobre dinâmicas socioeconômicas, políticas, científicas, culturais e ambientais na América do Sul a partir do caso brasileiro. Salvador, [2011]. Este projeto integra pesquisadores de três universidades do Estado da Bahia: Universidade Federal da Bahia, a Universidade Católica do Salvador e a Universidade do Estado da Bahia.

COUTO, M. de S.; PEREIRA, R. da C. A formação do gestor escolar e o modelo de competências. *Revista de Tecnologia Educacional*, Rio de Janeiro, ano 39, n. 190, jul./set., p. 57-67, 2010. Disponível em: <<http://www.abt-br.org.br/revistas/190.pdf>> Acesso em: 21 jan. 2012.

DELLA PORTA, D.; CAIANI, M. Leuropeizzazione della sfera pubblica in Italia: un processo top-down? *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, v. 25, n. 3, p. 459-490, dez. 2004.

DURÃO, A. B. de A. B. Para uma concepción de la lingüística contrastiva. In: DURÃO, A. B. de A. B. *Análisis de errores e interlengua de brasileños aprendices de español y de españoles aprendices de portugués*. Londrina, PR: UEL, 1999. p. 45-56.

FREITAS, K. S. de. Gestão da educação: a formação em serviço como estratégia de melhoria da qualidade do desempenho escolar. In: CUNHA, M. C. *Gestão municipal nos municípios: entraves e perspectivas*. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 166-198.

GARCIA CANCLINI, N. *Latino-americanos à procura de um lugar neste século*. São Paulo: Iluminuras, 2008.

LÜCK, H. Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 17, n. 72, p. 11-33, fev./jul., 2000. Disponível em <[http://www.inep.gov.br/download/cibec/2000/em\\_aberto/emaberto72.pdf](http://www.inep.gov.br/download/cibec/2000/em_aberto/emaberto72.pdf)>. Acesso em: 18 de jun. 2015

MACEDO, R. S. Por um “Mercosul” educacional: horizontes educacionais/possibilidades curriculares. *Sitientibus*, Feira de Santana, BA, n. 36, p. 43-51, jan./jun., 2007.

MACHADO, M. A. de M. Desafios a serem enfrentados na capacitação de Gestores escolares. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 17, n. 72, p. 97-112, fev./jul. 2000. Disponível em: <[http://www.inep.gov.br/download/cibec/2000/em\\_aberto/emaberto72.pdf](http://www.inep.gov.br/download/cibec/2000/em_aberto/emaberto72.pdf)>. Acesso em: 17 jun. 2012.

MARINS, H. O. Gestão escolar: a complexa relação entre formação e ação. In: FELDMANN, M. G. (Org.). *Formação de professores e escola na contemporaneidade*. São Paulo: Ed. SENAC São Paulo, 2009. p. 221-241.

MERCOSUL (Organização). *Comissão Regional Coordenadora de Educação Básica*. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/mercosul-educacional/instancias/52-comissao-regional-coordenadora-da-educacao-basica/16-comissao-regional-coordenadora-de-educacao-basica-crc-eb.html>> Acesso em: 20 abr. 2012.

MERCOSUL/CMC/DEC.Nº18/04. *Regime de participação dos estados associados ao Mercosul*. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/v/494/1/secretaria/decisoes\\_2004](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/494/1/secretaria/decisoes_2004)>. Acesso em: 6 ago. 2012.

MERCOSUL/CMC/DEC.Nº27/12. *Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul*. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4393/1/secretaria/2012>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

MERCOSUL/CMC/DEC.Nº28/12. *Regulamentação de aspectos operativos da suspensão da República do Paraguai*. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4393/1/secretaria/2012>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

MERCOSUL (Organização). *Comissão Regional Coordenadora de Formação Docente* <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/mercosul-educacional/instancias/58-comissao-regional-coordenadora-de-formacao-docente/22-comissao-regional-coordenadora-de-formacao-docente-crc-fd.html>> Acesso em: 16 maio 2015.

MERCOSUL (Organização). *O que é o Setor Educacional do Mercosul*. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/mercosul-educacional/o-que-e.html>>. Acesso em: 4 maio 2015.

MERCOSUL (Organização). *Índice de instâncias do Mercosul, 2012*. Disponível em: <<http://www.sic.inep.gov.br/pt-BR/mercosul-educacional/instancias.html>>. Acesso em: 12 mar. 2012.

MERCOSUL (Organização). *Plano de ação do setor educacional do Mercosul (2011/2015)*. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=8674-plano-acao-2011-mercosul-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8674-plano-acao-2011-mercosul-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 20 abr. 2012.

MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. *Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul*. [Ouro Preto, 1994]. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Ouro%20Preto\\_PT.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Ouro%20Preto_PT.pdf)>. Acesso em: 8 maio 2012.

POGGI, M. *La formacion de directivos de instituciones educativas: algunos aportes para el diseño de estrategias*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, IIPE/UNESCO, 2001.

PROTOCOLO de intenções do setor educacional. [1991] Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/5-acordos-acuerdos/391-protocolo-de-intencoes.html>>. Acesso em: 3 mar. 2012.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA. *Projeto curso de especialização em gestão educacional*. Jequié, BA, 2012.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO. *Estatuto de la Universidad Nacional de Tres de Febrero*. Disponível em: <<http://untref.edu.ar/secciones-institucional/presentacion/normativa-institucional/>>. Acesso em: 3 mar. 2012.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO. *Programa de Posgrados em Políticas y Administración de la Educación*. Buenos Aires, 2013. Folder

UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO. *Regulamento de Posgrado*.  
Buenos Aires, 2013.

VIEIRA, S. L. Poder local e educação o Brasil: dimensões e tensões. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 123-133, jan./abr. 2011.

WITTMANN, L. C. Autonomia da escola e democratização de sua gestão; novas demandas para o gestor. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 17, n. 72, p. 88-96, fev./jun. 2000.



# **EDUCAÇÃO E POLÍTICAS AFIRMATIVAS: AVANÇOS E EMBATES NO ENSINO BÁSICO DO SISTEMA PÚBLICO EM SALVADOR, BRASIL E NO ENSINO SUPERIOR EM CARACAS, VENEZUELA**

*Andaraí Ramos Cavalcante, Katia Siqueira de Freitas*

## **Apresentação**

Este artigo, numa perspectiva de Cooperação Sul-Sul, decorre de pesquisa qualitativa no campo da educação, desenvolvida entre 2012 e 2013, a partir de estudos sobre políticas afirmativas em educação em duas cidades de dois países no contexto do Mercado Comum do Sul (Mercosul). As cidades foram: Salvador capital do estado da Bahia/Brasil e Caracas, capital da Venezuela.

As políticas estudadas foram a política afirmativa do ensino básico em Salvador/Bahia e do ensino universitário em Caracas/Venezuela. O estudo buscou identificar as semelhanças e diferenças entre a Lei 10.639/2003 (BRASIL, 2003) que estabeleceu a obrigatoriedade no Brasil do ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana na Educação Básica e sua aplicação em escola pública de Salvador/Bahia e a implantação da *Cátedra Libre África*<sup>1</sup> em Caracas/Venezuela, cujo objetivo é divulgar a história afro venezuelana e afro americana e promover a cooperação internacional entre as universidades. Ambos os países implantaram políticas afirmativas voltadas para uma redescoberta da importância das matrizes africanas no âmbito da educação.

Os principais objetivos da pesquisa foram: a) examinar a implantação de políticas pública afirmativas no campo da educação nos países citados; e b) refletir sobre as implicações na educação a partir das ações dos movimentos sociais e de compromissos assumidos pelos governos na III Conferência Mundial Contra O Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia E Intolerância Correlata Durban – África do Sul 2001, os quais se refletem na inserção da temática étnico-racial na agenda interna do Mercosul. Tal compreensão se tornou possível a partir da análise dos documentos que norteiam as

---

<sup>1</sup> Cátedra Libre África: Projeto Conscientizado para a Integração e Libertação, Ministerio del Poder Popular para Educación Universitaria. Publicação do Ministerio del Poder Popular para Educación Universitaria – Gobierno Bolivariano de Venezuela, Febrero, 2012.

políticas adotadas, como também a partir das falas de atores sociais em ambos os países – Brasil e Venezuela – como professores e representantes dos movimentos negros entrevistados e que protagonizaram o processo de implementação dessas políticas no âmbito da educação.

A coleta dos dados ocorreu em Salvador/Brasil e em Caracas/Venezuela. O campo empírico em Salvador foi o Colégio Modelo Luís Eduardo Magalhães da rede pública estadual; e, em Caracas, o Instituto de Saberes Africano e as Universidades Colégio Universitário Francisco de Miranda e Universidade Bolivariana de Venezuela. Foram entrevistados dez profissionais, cinco em cada um dos países pesquisados, um representante do Ministério da Educação do Brasil, um da Venezuela e coordenadores pedagógicos das duas realidades estudadas. Em Salvador, foram entrevistados dois professores do referido Colégio, os quais participaram de forma direta das atividades relacionadas ao ensino da História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Em Caracas, foram entrevistados dois professores: um representante do Colégio Universitário Francisco Miranda e uma da Universidade Bolivariana de Venezuela que implantaram a experiência da *Cátedra Libre África*. Foram ouvidos dois representantes do movimento negro em Salvador e Caracas.

Na pesquisa, a educação foi entendida como um direito constitucional abraçado pela população como uma das principais alternativas de ascensão social disponível a todos, inclusive à população de afrodescendente. A educação é, então, um direito de todos e a principal possibilidade de construção e reconstrução de identidade afro positiva, crescimento e afirmação social. A educação de qualidade possibilita reconhecimento, ascensão social mediante o desenvolvimento do potencial e das habilidades de crianças, jovens e adultos e prove a preparação para o mundo do trabalho, o desenvolvimento da cidadania e a convivência respeitosa com o planeta e com o outro: o igual e o diferente.

Contudo, considerando que cada vez mais a qualidade do ensino público tem sido questionada e que a escola pública é o *locus* para o qual se dirige grande parte da população afrodescendente com poucos recursos financeiros, é possível afirmar que a educação tem garantido a todos as possibilidades referidas e os compromissos políticos assumidos pelos dirigentes dos países do Mercosul? Essa é uma questão para reflexão em todos os países do bloco do Mercosul.

## **Políticas afirmativas**

As políticas afirmativas são entendidas como políticas públicas que visam reparar as desigualdades no âmbito da sociedade. As chamadas políticas afirmativas já foram implantadas em vários países, a exemplo dos Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Índia, Alemanha, sendo que alguns autores e militantes dos movimentos negros afirmam ser a política americana a referência da brasileira. Nos EUA, o termo “*affirmative action*” foi usado pela primeira vez pelo presidente J. F. Kennedy, na década de 60, ao se referir a medidas que visavam garantir “[...] que os candidatos sejam empregados e que

no emprego sejam tratados independentemente de raça, cor, credo religioso ou origem nacional". (TOMEI, 2005, p. 19) Segundo Munaga (2001, p. 1), as chamadas políticas de ação afirmativas visam:

[...] oferecer aos grupos discriminados e excluídos um tratamento diferenciado para compensar as desvantagens devidas à sua situação de vítimas do racismo e de outras formas de discriminação. Daí as terminologias de '*equal opportunity policies*', ação afirmativa, ação positiva, discriminação positiva ou políticas compensatórias.

Fraser (2001, p. 245), ao tratar do assunto, afirma que a justiça requer hoje tanto reconhecimento como redistribuição, e que as

[...] demandas por 'reconhecimento das diferenças' mobilizam grupos em torno de questões de etnicidade, raça, gênero e sexualidade. [...] situados como conflitos pós-socialistas, onde identidades grupais substituem interesses de classe como principal incentivo para mobilização política.

Em suas palavras, é importante "[...] descobrir como conceitualizar reconhecimento cultural e igualdade social de forma que ambos se sustentem e não enfraqueçam um ao outro", ou seja, "significa teorizar sobre os modos pelos quais desvantagens econômicas e desrespeitos culturais estão entrelaçados e apoando um ao outro". Encarar o tema nesses termos "[...] requer a clarificação dos dilemas políticos que surgem quando tentamos combater ambas as injustiças, simultaneamente". (FRASER, 2001, p. 246) Neste sentido, o objetivo mais amplo da autora é conectar as duas problemáticas políticas, reconhecimento e redistribuição, que são costumeiramente dissociadas. Essas são ações políticas e em relação a brasileiros, não se pode deixar de pontuar a ação do movimento negro no Brasil. A autora destaca como período histórico mais marcante, no que diz respeito à luta pelo reconhecimento, o final de século XX e início de XXI. Neste estudo verificou-se que, no Brasil, em relação aos negros, essas questões sempre estiveram presentes.

Na Venezuela, mais recentemente em 1999/2000 foi criada a Rede de Organizações Afro-venezuelanas (ROA) e outros movimentos afro-venezuelanos com o objetivo de reunir associações e organizações do movimento negro que denunciaram a situação dos afro-venezuelanos no país. Conforme o documento, a ROA "é um órgão permanente organizacional que busca superar o legado do racismo e da exclusão estrutural que está sendo infligida ao povo de ascendência Africana em nosso país". (INFORME..., 2012, tradução nossa)

Ainda segundo o documento da ROA (INFORME..., 2012) os movimentos negros na Venezuela tinham, na época, como principais reivindicações, a contagem dos afro-venezuelanos através da realização de censo; o ingresso das comunidades negras no

sistema educacional com o objetivo de melhorar o índice escolaridade desse seguimento e a inclusão da temática racial nos currículos escolares; a criação de leis antirracistas; e a criação, por parte do governo, de instâncias que garantam o direito da população negra.

## **Mercosul e Educação**

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi criado em 26 de março de 1991, por decisões políticas de países da América do Sul, como forma de buscar a integração e formação de um bloco econômico. Contudo, o entendimento de que através da educação seria possível ativar a interação entre os povos, foi determinante para que o Setor Educacional do Mercosul (SEM) fosse definido já em dezembro de 1991 e criado um fórum com a Reunião dos Ministros da Educação (RME) dos países membros, também em 1991.

Em dezembro de 1991, na RME, realizada em Brasília/Brasil, foi assinado o Protocolo de Intenções no qual “[...] o papel da educação na consolidação e projeção da nascente integração” era visto como estratégico”. (ANDRÉS, 2010) As reuniões são a instância superior responsável pela discussão e tomada de decisões sobre as contribuições necessários à gestão educativa e desenvolvimento das políticas do Mercosul. Em 2013, a Presidência “pro-tempore” do setor educativo ficou com a Venezuela, e em 2015, a presidência “pro-tempore” passou para o Brasil.

Como parte do Protocolo de Intenções também foram definidos os objetivos do SEM. Os representantes dos países membros consideraram imprescindíveis, para a transformação do conjunto das intenções em ações, o desenvolvimento de programas educativos para: 1) a formação de consciência cidadã favorável ao processo de integração; 2) a capacitação dos recursos humanos para contribuir com o desenvolvimento e 3) a harmonização dos sistemas educativos.

Em 2000, dia 26 de março<sup>2</sup> ficou inserido no calendário escolar dos Estados Partes do Mercosul como a data para se comemorar o dia do Mercosul, e permitir que as escolas, estudantes, professores e gestores se referissem ao SEM e ajudassem a divulgar sua importância e seus valores de integração. O SEM tem como perspectiva lutar por equidade e qualidade na educação e da democracia em todo seu território.

Para Estêvão (2011), a educação é um direito que requer muitas batalhas, em várias frentes, sendo algumas delas no campo do discurso e que implicam tomadas de posição, no sentido de dominação e de resistência. Enfim, são lutas de poder que ocorrem nos campos educacionais e sociais. Para ele, a educação é um direito humano e social inalienável que requer a recuperação da política nas discussões sobre os assuntos públicos.

---

2 Informação publicada no sitio *BarsaSaber*. Disponível em: <<http://brasil.planetasaber.com/theworld/chronicles/seccions/cards/default.asp?pk=3162&art=94>>. Acesso em: 13 mar. 2015.

As lutas pelo poder em educação são de múltiplas ordens, por exemplo, existem aquelas com ênfase para a perpetuação do poder das classes dominantes e de seus filhos com políticas que as favoreçam e a luta das classes menos poderosas econômica e etnicamente, é o caso dos afrodescendentes e dos indígenas, que buscam ascender e vivenciar o direito à educação de qualidade que lhes é devido, e assim criar novas possibilidades para si e para os seus descendentes. Castro e Abramovay (2006), na pesquisa *Relações raciais na escola: reprodução de desigualdades em nome da igualdade*, elaborada para Organização das Nações Unidas para a Educação (UNESCO) e MEC/INEP, destaca:

No plano das discriminações, instituições, como a escola, podem servir à sua reprodução e, com isso, reduzir possibilidades da mobilidade educacional e social de crianças e jovens negras. A escola não necessariamente está atenta à relevância do clima escolar e das relações sociais para o desempenho escolar, que pode ser afetado por sutis formas de racismo que muito vezes não são assumidas ou conscientemente engendradas. (CASTRO; ABRAMOVAY, 2006, p. 22)

Outros aspectos passaram a ser incluídos nas discussões do Mercosul, através de instâncias internas do bloco como a Cúpula Social, principal mecanismo de diálogo entre governos e sociedade civil, criada para expandir e fortalecer a participação social no processo de integração regional.

## **Questões da Educação**

Tem-se como pressuposto, a ideia de educação enquanto um processo, essa perspectiva tem sido utilizada pela sociedade para possibilitar que determinados grupos continuem adquirindo e mantendo conhecimento, poder e riqueza em detrimento de outros. Gonçalves e Gonçalves (2010), a partir do pensamento de Bourdieu, afirmam que o sistema escolar contribui para legitimar diferenças que são de origem social, cultural, econômica, por meio de classificações de desempenho e inculcação de valores. Os referidos autores constatam que:

Partindo do princípio da igualdade (de atendimento) e tratamento, alunos desiguais em suas origens e propriedades (capitais) da mesma forma, a escola acaba por reforçar as diferenças preexistentes, por meio do discurso pedagógico, na medida em que o que é avaliado nem sempre se relaciona com aprendizagem, mas com posturas e atitudes derivadas do capital social e cultural dos estudantes e suas famílias. (GONÇALVES; GONÇALVES, 2010, p. 69)

Santos (2005, p. 21) utilizou o conceito de capital social de Bourdieu para ressaltar que após a abolição, os ex-escravizados ficaram sem amparo político e “sem capital social”, ou seja, “[...] sem o conjunto de relacionamentos sociais influentes que uma família ou um indivíduo tem para a sua manutenção e reprodução”. Destaca ainda que,

“a valorização da educação formal foi uma das várias técnicas sociais empregadas pelos negros para ascender”. (SANTOS, 2005, p. 22) Assim, a escola passou a ser vista pelos negros como um veículo de ascensão, ideia que prevalece até nossos dias, pois , há o entendimento que a educação pode transformar o mundo.

Jaccoud (2008a) destaca a importância do espaço educacional na constituição de uma coletividade mais dinâmica, igualitária e integrada. Assim, a educação detém a imprescindível função formativa e geradora de oportunidades, como um “instrumento poderoso de ascensão social”. (JACCOUD, 2008a, p. 155)

Andrews (2007, p. 213), ao pesquisar relações étnico-raciais no mundo do trabalho, constatou a “sobrevivência na atual América Latina de estereótipos e preconceitos contra os negros que datam do período colonial e da escravidão”, situação histórica semelhante se mantém na educação. A América Latina chegou ao século XXI sem a efetiva inserção dos negros nas instâncias de poder, apesar das lutas travadas durante todo o referido século pelos movimentos afrodescendentes.

Os movimentos negros concordam com Santos (2005, p. 23) com relação à afirmação de que existe uma “produção e reprodução da discriminação racial contra os negros e seus descendentes no sistema de ensino”, essa separação tornou-se mais evidente na sociedade de um modo mais amplo. Tendo em vista que a educação de qualidade é um instrumento de ascensão e afirmação político-social, os movimentos sociais negros e diversos intelectuais incluíram em suas agendas de reivindicações, a acessibilidade no ambiente escolar e acadêmico, em especial, trazendo discussões no que tange a construção de uma imagem de empoderamento político do negro na sociedade. Estudos e pesquisas começaram a demonstrar a verdadeira situação dos negros, que continuam sendo obrigados a sobreviver sem acesso às escolas e ao ensino de qualidade, ao mercado formal de trabalho reservado para as classes dominantes e educadas, às boas condições de moradias dignas, à assistência médica de qualidade e quantidade suficiente para atender a todos. Na Declaração e Programa de Ação de Durban, África do Sul (CONFERÊNCIA..., 2011, p. 48) foi proposto aos governantes:

Assegurar o acesso à educação, incluindo o acesso gratuito à educação fundamental para todas as crianças, tanto para meninas quanto para meninos; e o acesso à educação e aprendizado permanente para adultos, baseado no respeito aos direitos humanos, à diversidade e à tolerância, sem discriminação de qualquer tipo.

Só a educação é capaz de oferecer, tanto aos jovens como aos adultos, a possibilidade de questionar e desconstruir os mitos de superioridade e inferioridade entre grupos humanos que foram introyetados neles, pela cultura racista na qual foram socializados. Ressalta-se, ainda, que não deve ser ignorada a complexidade da luta contra o racismo, que exige “várias frentes de batalhas”. (MUNANGA 2005, p. 17)

Conforme sinaliza Munanga (2005), a construção de educação antirracista com vista à desconstrução de mitos de diferenças entre humanos de grupos étnicos distintos

é de fundamental importância na realidade latino-americana. Sendo possível alcançar, através deste objetivo, a inclusão do estudo da história do continente e da cultura africana no âmbito escolar, com a finalidade de incentivar o indivíduo a refletir a respeito da luta do povo negro na contemporaneidade e a sua contribuição na formação das sociedades latinas americanas.

A Declaração e Programa de Ação de Durban (CONFERÊNCIA..., 2011, p. 49) também propôs aos governantes envidar esforços para alargar, qualificar e aprimorar a educação no campo dos valores, da aceitação dos diferentes e dos direitos humanos visando:

[...]o entendimento e a conscientização das causas, consequências e males do racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. E, também recomenda aos Estados e incentiva as autoridades educacionais e o setor privado a desenvolverem materiais didáticos, em consulta com autoridades educacionais e o setor público, incluindo, livros didáticos e dicionários, visando ao combate daqueles fenômenos. Neste contexto, exorta os Estados a darem a importância necessária à revisão e à correção dos livros-textos e dos currículos para a eliminação de quaisquer elementos que venham a promover racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata ou a reforçar estereótipos negativos e para incluírem material que refute tais estereótipos. (CONFERÊNCIA..., 2011, p. 49-50)

Os Estados assumiram o compromisso de viabilizar ações e políticas no campo de educação como forma de enfrentar o racismo. Nos países em que ocorreu este estudo, foi implementado ações afirmativas na educação, além de alterações de currículo nos diferentes níveis de ensino, revisão e produção de material didático sobre as questões étnico-racial e preparação de professores, contudo mesmo com todos esses esforços, existem outras políticas e ações que precisam ser efetivadas.

Outros documentos do Mercosul que também estabelecem, em linhas gerais, princípios e orientações com relação à educação são os Planos Trienais. No Plano Trienal 1998-2000 (MERCOSUL/CMC/DEC n.º 13/98, p. 3) um dos objetivos é de

[...] contribuir para os objetivos do Mercosul, estimulando a formação da consciência cidadã para a integração e promovendo educação de qualidade para todos, num processo de desenvolvimento com justiça social e consequentemente respeitando a singularidade cultural de seus povos.

Para viabilizar o que está definido no documento como missão, SEM deve atuar observando a integração regional e respeito à diversidade, o compromisso democrático e educação de qualidade para todos. Cunha (1995, p. 10), analisando o estudo dos Planos Trienais, destaca-se que

O princípio da equidade, nele presente, significa que se tornou cada vez mais urgente assegurar a todos, sem nenhum tipo de discriminação, os conhecimentos que

se tornaram indispensáveis a uma participação lúcida nos cenários crescentes da globalização ou mundialização, não apenas das relações econômicas, como também das relações sociais.

Cunha (1995) acrescenta que, tomando como ponto de partida as experiências e a avaliação dos Planos Trienais anteriores, os ministros da educação elaboraram e assinaram um novo documento denominado *Mercosul 2000: Desafios e metas para o setor educacional*, com o objetivo de programar ações e garantir novos avanços. Neste projeto, existe o reconhecimento da necessidade de colocar em execução as “políticas de impacto direto nos cenários desenhados por nossas sociedades”. Destaca ainda que,

[...] os resultados da primeira fase do Plano Trienal, avança em relação aos documentos anteriores, pois reconhece a essencialidade da educação de qualidade, ‘uma demanda inadiável, na medida em que as novas características da sociedade global acentuam o papel central que cabe à educação em todo o processo de desenvolvimento’. (CUNHA, 1995, p. 11)

O primeiro Plano Trienal coaduna com definição do ensino de História e Geografia como eixo de trabalho, no segundo e no terceiro plano observa-se princípios orientadores em relação à integração regional e o respeito à diversidade. Na reunião que estabeleceu o 3º Plano de Ação 2001 – 2005 (ANDRÉS, 2010, p. 23-24), os ministros redefiniram a missão do SEM e estabeleceram o seguinte:

[...] contribuir para os objetivos do Mercosul conformando um espaço educativo comum, estimulando a formação da consciência cidadã para a integração, a mobilidade e os intercâmbios, com a finalidade de obter uma educação de qualidade para todos, com atenção especial para os setores mais vulneráveis, em um processo de desenvolvimento com justiça social e respeito à diversidade cultural dos povos da região. (ANDRÉS 2010, p. 23-24)

O Grupo de Trabalho sobre Promoção da Igualdade Racial vinculado à Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do Mercosul (RAADH)<sup>3</sup> considera que tiveram avanços nas discussões. Nos anos de 2006 e 2008, em reuniões com representantes dos governos dos países membros do Mercosul e de movimentos sociais negros, foi o ponto de debate na Conferência das Américas sobre os avanços e desafios, a partir da discussão do Plano de Ação contra o racismo, discriminação racial, a xenofobia e intolerâncias correlatas, aprovado na Conferência de Durban, 2001. Foi destacado que,

[...] os países do Mercosul teriam avançado bastante a respeito na adoção de legislação e políticas públicas de combate ao racismo e promoção da igualdade

3 Informação disponível em <<http://www.sdh.gov.br/noticias/2014/novembro/raadh-brasil-propoe-espaco-de-discussao-em-alto-nivel-sobre-igualdade-racial>>. Acesso em: 15 mar. 2014.

racial, a fim de implementar os pressupostos estabelecidos naquela Conferência Mundial. [...] Os países teriam avançado em ritmos diferentes, de maneira diferente, o que revelaria as diferenças de realidade dos Estados da região, assim como os distintos estágios de mobilização da Sociedade Civil organizada e sua capacidade de influenciar as decisões políticas.<sup>4</sup>

Na reunião de 2008, o segundo ponto de pauta foi a apresentação de propostas de trabalho em educação antirracista no Mercosul. O representante da sociedade civil brasileira destacou a importância de os dirigentes do Mercosul considerarem os diferentes saberes presentes em seus países que contribuíram para a formação de sua identidade, com objetivo de estabelecer novas práticas pedagógicas. Outro destaque foi a referência ao fato de que somente as políticas públicas são capazes de, efetivamente, transformar a realidade. Na 25<sup>a</sup> RAADH, em 2014, o Brasil se declarou como tendo o segundo maior contingente de afrodescendentes do mundo e pronto a combater discriminação.

## **Brasil: qualidade da educação**

O debate sobre qualidade da educação é histórica na América Latina e em especial na América do Sul, particularmente na realidade de Brasil e Venezuela. No Brasil, ainda é uma meta a ser conquistada. As lutas pela educação de qualidade têm sido marcadas por altos e baixos, pontuadas por momentos marcantes, a exemplo da década de 60 e 70 do século XX.

Os problemas apresentados na educação do Brasil são muitos, diversos e complexos. É importante citar, em primeiro lugar, que o sistema de ensino brasileiro está ainda muito longe de atingir a universalização, particularmente nos níveis médio e superior, devido, sobretudo a sua estrutura em duas redes com formas de funcionamento distinto: a rede privada, tradicionalmente de cunho religioso ou pertencente à iniciativa particular, voltada para os segmentos sociais com maior poder aquisitivo, e a outra, a rede pública, voltada principalmente para os segmentos populares e as chamadas Escolas Comunitárias. Apesar desta ramificação no âmbito educacional, o processo de inclusão dos segmentos populares no sistema de educação e na sociedade, de modo geral, vem ocorrendo de forma gradual. As elites detentoras do poder de decisão política colocaram em prática um processo de inclusão controlada, apesar das constantes lutas dos segmentos populares pela democratização, acesso à educação de qualidade e à efetiva participação e inclusão de todos os segmentos da sociedade.

Com a promulgação da Constituição do Brasil de 1988, o direito à educação foi assegurado, assim como muitos outros direitos sociais. O artigo 205 afirma que “a

---

<sup>4</sup> Informação contida no MERCOSUL/RAADDHH/GT-PIR/ATA n.º 01/16, da I Reunião do Grupo de Trabalho sobre a Promoção da Igualdade Racial> Disponível em: <[http://www.observatoriomercosur.org.uy/User-Files/File/ACTA\\_1\\_GT\\_IGUALDADRACIAL-Br.pdf](http://www.observatoriomercosur.org.uy/User-Files/File/ACTA_1_GT_IGUALDADRACIAL-Br.pdf)>. Acesso em: 23 jan. 2013.

educação, direito de todos e dever do Estado". O artigo 206 garante gratuidade, assegurando-a em todos os níveis na rede pública, ampliando-a para o Ensino Médio.

A Lei de n.º 9394/96 estabelece as novas Diretrizes e Base da Educação Nacional e incorporou direitos assegurados na Constituição de 1988.

Com relação às políticas afirmativas, os afrodescendentes brasileiros tiveram ganhos parciais, uma vez que, mesmo de forma tardia, as políticas formam viabilizadas tanto pelo executivo, durante o governo do presidente Luís Inácio Lula, como devido a iniciativas das Câmaras Federal, Estadual e Municipal. Das quais podem-se destacar as seguintes ações políticas: Lei de n.º 10.639, de 09 de janeiro de 2003, que alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação n.º 9394 de 1996, no artigo 26, e estabeleceu a inclusão no currículo da Rede Oficial de Ensino à obrigatoriedade da temática História e Cultura Afro-Brasileira; a já alterada pela Lei 11.645 de 10 março de 2008 a qual também inclui a obrigatoriedade da Temática Indígena; Lei n.º 12.288 de 20 de julho de 2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial e altera as Leis n.º 7.716 de 5 de janeiro e a Lei n.º 1989, 9.029 de 13 de abril de 1995; a Lei n.º 7.347 de 24 de julho de 1985, e a Lei n.º 10.778 de 24 de novembro de 2003. Incluem-se também, como medidas, a implantação de cotas para negros e outras minorias nas universidades públicas, criação de organismos para encaminhamento sobre questões raciais, a exemplo das Secretarias da Igualdade Racial nos âmbitos federal, estadual e municipal.<sup>5</sup>

## **Venezuela: área livre de analfabetismo**

De outro modo, tratar sobre o processo educacional na Venezuela é apresentar um país que evidencia índices positivos na questão da educação em relação aos demais países do Mercosul, em especial ao Brasil. A Venezuela já é reconhecida pelo UNESCO como área livre de analfabetismo desde 2005. Oferece uma educação gratuita e de qualidade para todos. Mas em 2009, quando o governo do presidente Hugo Chaves propôs uma nova Lei Orgânica para Educação, houve oposição e várias manifestações foram realizadas.

Zuck e Nogueira (2012a, p. 40) afirmam que a estrutura venezuelana, na área da educação na década de 80 e início de 90, também apresentavam índices deficientes no que diz respeito à "cobertura e baixa qualidade; falta de capacidade física instalada para atender a demanda requerida; evidente deterioração da infraestrutura escolar; deficiência de dotação, carência de textos e materiais escolares". Registra-se também que os diagnósticos "evidenciavam a carência de um enfoque sistêmico, que considerasse

5 Todas as leis citadas podem ser acessadas pela internet. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR <<http://www.seppir.gov.br/>>. Acesso em: 23 fev. 2015 Ministério da Educação Acesso em: 23 fev. 2015 <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-diversidade-e-inclusao/programas-e-acoes>> 2-Em relação a Venezuela pode ser citado o <<https://afroamiga.wordpress.com/>>, Acesso em: 23 fev. 2015 3-Em relação ao MERCOSUL pode ser citado <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/mercosul-educacional/o-que-e.html>>. Acesso em: 23 fev. 2015

múltiplas variáveis e propiciasse o desenvolvimento integral da educação, com práticas de políticas e estratégias adequadas às necessidades da realidade social". (ZUCK; NOGUEIRA, 2012a, p. 40)

A Constituição Venezuelana de 1999 estabeleceu que a educação fosse obrigatória do maternal até o ensino médio (ZUCK; NOGUEIRA, 2012a, p. 42), e que fosse ofertada de maneira integral, o que significa mais recursos financeiros para atenção nutricional, assistencial, da saúde, da formação esportiva e cultural, recreação e de apoio.

Assim como ocorreu no Brasil, nos últimos anos da década de 1990, ao decorrer a primeira década do governo do presidente Hugo Chaves, foram implantadas mudanças que contribuíram para firmar políticas sociais de inclusão de forma massiva. Em 2009, o governo lançou uma nova Lei Nacional para Educação, reafirmando, assim, a obrigatoriedade e a gratuidade da educação até a graduação.

Na Venezuela também foram instituídas políticas afirmativas, principalmente a partir de 2005, durante segundo período do presidente Hugo Chaves. Carvalho e Goulart (2011, p. 107) ressaltam que, apesar do foco da Constituição Bolivariana ter sido os povos indígenas, esta "despontou como a primeira da história do país a indicar o caráter multiétnico e pluricultural do Estado venezuelano. Foi pioneira também ao destacar, em seu artigo 21, o problema da discriminação racial e a necessidade de coibi-lo".

Deste modo, foram viabilizadas políticas e ações afirmativas no segundo mandato do governo do presidente Hugo Chaves, a saber: Decreto de 10 de maio como o Dia Nacional dos Afro-venezuelanos; Decreto Presidencial para a eliminação do Racismo no sistema educacional de 2005, incluindo artigos na Nova Lei da Educação de 2009 sobre os afrodescendentes; criação de *Cátedra Libre África* em 2006; estabelecimento, em 2006, da Comissão Presidencial Contra o Racismo e Discriminação; e Lei Orgânica Contra a Discriminação Racial de 2011. É possível considerar que houve avanços tanto educacionais quanto em relação à inserção social e ao reconhecimento dos valores e da cultura dos afrodescendentes.

## **Considerações finais**

No início do século XXI – em função das mudanças democráticas e, principalmente, das lutas travadas durante todo o século XX pelos movimentos afrodescendentes juntamente com outros povos, e que culminaram na realização da III Conferência Contra o Racismo, em 2001 – os governos dos países sul-americanos, incluindo os países do Mercosul, particularmente o Brasil e a Venezuela, assumiram o compromisso de adotar a eliminação da desigualdade racial nas metas a serem alcançadas por suas políticas. Os resultados ainda não foram plenos e a luta continua.

A pesquisa retrata a situação entre 2012 e 2013 realizou uma análise contrastiva entre as duas realidades estudadas mediante entrevistas, análise de documentos e po-

líticas: a implantação de políticas afirmativas em uma escola pública considerada modelo em Salvador a capital da Bahia/Brasil e nas universidades em Caracas, Venezuela.

Foram verificadas semelhanças nas falas dos entrevistados com relação à implantação das políticas afirmativas na área da educação. Em ambos os casos tiveram destaque as lutas históricas travadas por parte dos movimentos sociais negros contra as desigualdades. Os entrevistados destacaram o compromisso assumido pelos governos brasileiro e venezuelano a partir da III<sup>a</sup> Conferência contra o Racismo, em decorrência das mobilizações dos movimentos afrodescendentes. Mas, na prática nem todos os compromissos foram plenamente alcançados.

Com relação aos aspectos que facilitaram a implantação das políticas afirmativas, através do contraste pudemos observar, também, uma maior ocorrência de aproximações e semelhanças entre as realidades estudadas. Os professores do Colégio Modelo Luiz Eduardo Magalhães, em Salvador, mesmo não contado com os meios adequados, criaram condições para viabilizar a implantação da Lei 10.639/2003, o que se assemelha à ação política realizado em Caracas, através do compromisso assumido pelos representantes das diversas instituições de ensino superior com a assinatura Acta-Compromisso. Ambas as situações expressam a mobilização política de setores identificados como gestores proativos (FILICE, 2011), definidos como sendo aqueles que enfrentam todas as adversidades, inclusive a discussão racial, visando viabilizar a educação. Foi reconhecido que as ações desses sujeitos garantiram a implantação e a implementação das políticas afirmativas nos distintos cenários.

Em relação à educação, foram evidenciadas duas realidades bastante diferentes. A realidade brasileira que ainda apresenta um contexto educacional marcado por problemas os mais diversos e complexos. A equidade e a qualidade na escola pública brasileira ainda não foram atingidas. O sistema de ensino brasileiro está muito longe de atingir a universalização e a permanência com sucesso dos estudantes no sistema educacional em todos os níveis, particularmente nos níveis médio e superior. A evasão é grande e a qualidade é questionável em quase todo o sistema público.

No processo educacional da Venezuela foi evidenciado que o país apresenta índices positivos na questão da educação em relação aos demais países do Mercosul, em especial ao Brasil. A Venezuela já é reconhecida pelo UNESCO como área livre de analfabetismo desde 2005, como indicado no texto.

Entretanto, ainda existem muitos desafios a serem enfrentados em relação à educação, principalmente no Brasil, contudo, também na Venezuela. Algumas questões amplas e marcantes, citadas pelos interlocutores das duas realidades estudadas demonstram similaridades quanto aos obstáculos a serem superados. Dentre os desafios citados estão a complexidade das relações étnico-raciais nos contextos estudados e a necessidade de consolidação do Mercosul como uma espaço de promoção da justiça social e racial.

A tão buscada educação de qualidade e equidade educacional no Brasil se alcança-  
da, especialmente no nível médio, poderá atender as ideias da Frente Negra, nos anos  
30, e, que uma das formas de concretização é a ampliação das políticas afirmativas que  
garantam, de fato, oportunidades iguais para todos. Isso só será possível quando todas  
as matrizes do povo brasileiro tiverem um mesmo nível de importância, valor e reco-  
nhecimento, e apenas com o estabelecimento de um pacto do compromisso de todos os  
segmentos sociais e a democratização das oportunidades para todos e todas as etnias.

As lutas continuam em busca da igualdade em todos os setores da vida humana e  
social. Contudo, não é possível afirmar, a partir do estudo, que a educação tenha garan-  
tido a todos a efetivação de todos os compromissos políticos assumidos pelos dirigentes  
dos países do Mercosul com relação a educação.

## Referências

- ALVES, J. A. L. A conferência de Durban contra o racismo e a responsabilidade de  
todos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 45, n. 2, p. 198-223,  
jul./dez. 2002.
- ANDRÉS, A. A educação superior no setor educacional do Mercosul. Brasília,  
DF:Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema11/2009\\_9885\\_.pdf](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema11/2009_9885_.pdf)>. Acesso em: 9 dez. 2015.
- ANDREWS, G. R. *América Afro-Latina: 1800-2000*. São Carlos: EDUFSCar, 2007.
- BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases  
da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2012.
- BRASIL. *Lei n. 10.639, de 9 de janeiro de 2003*. Altera a Lei de diretrizes e base da  
educação Nacional 9394/1996 que inclui o ensino da história e cultura afrobrasileira  
e africana no currículo oficial e outras providências. Brasília, DF, 2003. Disponível  
em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.639.htm)>. Acesso em:  
5 maio 2012.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Diretrizes curriculares nacionais para a educação  
étnico-racial e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana*. Brasília,  
DF, 2004.
- BUARQUE, C. *Dez dias de maio em 1888*. Brasília, DF: Senado Federal, 2008.
- CARVALHO, J. A. M. de; GOULART, F. *Notas sobre a evolução da questão  
afrodescendentes na Venezuela*. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores,  
2011. p. 104-114. (Mundo Afora: políticas de inclusão de afrodescendentes, v. 8)

CASTRO, M. G.; ABRAMOVAY, M. (Coord.). *Relações raciais na escola: reprodução de desigualdades em nome da igualdade*. Brasília: UNESCO, INEP, 2006.

CONFERÊNCIA MUNDIAL CONTRA O RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, XENOFOBIA E INTELORÊNCIA CORRELATA, 2001, Durban, África do Sul. *Declaração e programa de ação*: adotada em 8 de setembro de 2001, em Durban, África do Sul. Brasília, DF: Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, [2011].

CUNHA, C. da. O Mercosul e a educação básica. *Em Aberto*, Brasília, DF, ano 15, n. 68, p. 10-15, out./dez. 1995. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/1028/930>>. Acesso em: 20 out. 2012.

ESTEVÃO, J. C. Direitos humanos e educação para uma outra democracia. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 9-20, jan./mar. 2011.

FILICE, R. C. G. *Raça e classe na gestão da educação básica brasileira: a cultura na implementação de políticas públicas*. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, J. (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília, DF: UNB, 2001. p. 244-282.

GONÇALVES, N. G.; GONÇALVES, S. A. *Pierre Bourdieu: educação para além da reprodução*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

INFORME de la Red de Organizaciones Afrovenezolanas, para el EPU de la República Bolivariana de Venezuela. Derechos de los afrodescendientes. [2012]. Disponível em: <<http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session12/VE/ROA-RedOrganizacionesAfroVenezolanas-spa.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

JACCOUD, L. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas de promoção da igualdade racial. In: THEODORO, M. (Org.). *As políticas públicas e as desigualdades raciais no Brasil 120 anos após a abolição*. Brasília, DF: IPEA, 2008a. p. 135-170.

JACCOUD, L. Racismo e república: o debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil. In: THEODORO, M. (Org.). *As políticas públicas e as desigualdades raciais no Brasil 120 anos após a abolição*. Brasília, DF: IPEA, 2008b. p. 45-64.

MERCOSUL/CMC/DEC Nº 13/98. Plano trienal e *metas do setor educacional*. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas\\_web/Decisiones/PT/Dec\\_013\\_098\\_PlanoTrienal%20Meta%20Setor%20Educacional\\_Ata%202\\_98.PDF](http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/PT/Dec_013_098_PlanoTrienal%20Meta%20Setor%20Educacional_Ata%202_98.PDF)>. Acesso em: 5 maio 2012.

MUNANGA, K. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas. *Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 4,

n. 2, p. 31-43, jul./dez. 2001. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70311216002>>. Acesso em: 5 maio 2012.

MUNANGA, K. (Org.). *Superando o racismo na escola*. 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.

SANTOS, S. A. dos. A Lei nº 10.639/03 como fruto da luta anti-racista do Movimento Negro. In: BRASIL. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. *Educação anti-racista: caminhos abertos pela Lei Federal nº 10.639/03*. Brasília, DF, 2005. p. 21-38. (Educação para todos)

SILVA, A. C. da. A desconstrução da discriminação no livro didático. In: MUNANGA, K. (Org.). *Superando o racismo na escola*. Brasília, DF: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005. p. 21-38.

SILVA, S. J. A. e. *As Nações Unidas e a luta internacional contra o racismo*. 2. ed. Brasília, DF.: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

TOMEI, M. *Ação afirmativa para a igualdade racial: características, impactos e desafios*. [S.I. : OIT Brasil, PQAS], 2005. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/discrimination/pub/acao afirmativa igualdade racial 227.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2012.

UNICEF. *Manual de los afrodescendientes de las Américas y el Caribe*. Ciudad de Panamá: UNICEF, Mundo Afro, 2006.

VENEZUELA. *Cátedra Libre África: proyecto concientizador para La integración y liberación*. Governo Bolivariano de Venezuela, Ministerio del Poder Popular para Educación Universitaria, fev. 2012.

VENEZUELA. *Lei Orgânica de Educação*. La Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, 2009.

WILKEY, P. I.; MÁRQUEZ, F. Nuestra América Negra Territorios y vocês de la interculturalidade afrodescendiente Ediciones de la Universidad Bolivariana de Venezuela, Caracas Venezuela, 2013

ZUCK, D. V.; NOGUEIRA, F. M. Estado, políticas sociais e educação na Venezuela bolivariana: notas para um debate da política educacional venezuelana. *Teoria e Prática da Educação*, Maringá, PR., v. 15, n. 2, p. 35-50, maio./ago. 2012a. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/TeorPratEduc/article/view/17411/10390>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

ZUCK, D. V.; NOGUEIRA, F. M. G. *Integração da América Latina: um estudo a partir da educação bolivariana da Venezuela*. Trabalho apresentado ao IX ANPEDSul. 2012b. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsl/9anpedsl/paper/viewFile/2510/160>>. Acesso em: 27 nov. 2013.



# **LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: GOVERNANÇA IMIGRATÓRIA NO MERCOSUL E OS MARCOS NORMATIVOS DOS DESLOCAMENTOS REGIONAIS<sup>1</sup>**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

O projeto de construção do Mercado Comum do Sul (Mercosul) suscitou, desde o início, questões sobre deslocamento e fixação de cidadãos originários dos países do bloco no território dos outros Estados membros. Apesar do documento constituinte do grupo, o Tratado de Assunção, de março de 1991, focar em aspectos comerciais e econômicos, nas décadas seguintes conformou-se um arcabouço de regras e normas sobre o trânsito internacional de pessoas, incluindo dispositivos de ordem trabalhista e previdenciária vinculados às migrações intrarregionais. Esse acervo de disposições foi em grande medida definido em consenso, abrindo uma perspectiva jurídica comum para o debate imigratório sul-americano. Não obstante diversos entraves políticos, a proposta de estabelecer uma governança comunitária sobre a temática ganhou terreno. Em 1994, a ampliação da natureza do Mercosul para além das metas iniciais voltadas à circulação de bens, serviços e capitais delineou a possibilidade de uma nova agenda institucional, fundada sobre os direitos de radicação e trabalho dos cidadãos.

O presente capítulo aborda um dos tópicos temáticos da pesquisa acerca da Cooperação Sul-Sul no âmbito sul-americano, realizada no Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo) da Universidade Federal da Bahia: o fenômeno das migrações intrarregionais e a busca por uma governança migratória no Mercosul. As principais fontes da pesquisa são os textos legais e documentos oficiais, entrevistas com diplomatas e membros dos governos dos Estados membros do Mercosul, além da literatura pertinente referida no final do capítulo.

O texto apresenta o desenvolvimento histórico das políticas e diretrizes comunitárias sobre a temática desde a assinatura do Tratado de Assunção até dezembro de 2014, termo cronológico da pesquisa. Sugere-se uma tácita periodização da base normativa comum já estabelecida, ressaltando políticas públicas que envolvem deslocamento in-

---

<sup>1</sup> Este capítulo contou com o apoio financeiro da CAPES por meio da bolsa de Pós-Doutorado no Exterior no segundo semestre de 2015.

ternacional de cidadãos, direitos laborais, previdenciários e de radicação na Argentina, no Brasil, Paraguai, Uruguai e na Venezuela – este último país, membro pleno do Mercosul desde julho de 2012, é aderente de modo parcial às definições migratórias aqui enfocadas. Entretanto, de maneira expandida, o capítulo aborda também questões que abrangem Bolívia e Chile, Estados Associados ao bloco. O texto objetiva, desse modo, contribuir para a reflexão sobre o desenho político e jurídico em andamento acerca das migrações intrarregionais na América do Sul.

## O “esquecimento” das migrações entre países sul-americanos

Os deslocamentos humanos em larga escala na América do Sul remontam aos tempos pré-coloniais. Historicamente, porém, o fenômeno não se constituiu em preocupação dos governos da região. Tanto que o tema da imigração e as questões dos imigrantes ficaram de fora do Tratado de Assunção, que criou o Mercosul. O documento fundador do bloco não mencionou aspectos sociais em seu texto, centrado no “livre comércio e circulação de bens, serviços e outros fatores produtivos”.<sup>2</sup> Tampouco relacionou elementos de impacto nas sociedades dos Estados membros com os objetivos econômicos do acordo, como a problemática das migrações laborais e da fixação de seus cidadãos nos outros países do grupo.

A omissão desses temas deve ser compreendida no contexto de fortalecimento de plataformas econômicas neoliberais pelos governos signatários do pacto original do Mercosul, nos primeiros anos da década de 1990, num ambiente de globalização e aumento do intercâmbio tecnológico e produtivo entre nações industrializadas. (HIRST, 1995, p. 174)

O panorama legal sobre a imigração em cada um dos países do Mercosul vinculava-se, então, às políticas de abertura comercial e flexibilização de direitos trabalhistas inseridas nos projetos de governo dos presidentes Fernando Collor de Mello, no Brasil, Carlos Saul Menem, na Argentina, e Luis Alberto Lacalle, no Uruguai. O Paraguai iniciava timidamente sua transição para a democracia, num ambiente economicamente conservador liderado pelo presidente Andrés Rodriguez Pedotti, que em 1989 havia destituído do poder o general Alfredo Stroessner.

Países de acolhimento de imigrantes intrabloco não diferenciavam em suas legislações os afluxos de trabalhadores estrangeiros extracomunitários daqueles oriundos do Mercosul. Entre estes, na época, os grupos numericamente mais significativos eram os brasileiros no Paraguai e os paraguaios na Argentina.

2 O Tratado de Assunção, de 26.03.1991, não definiu o que são “fatores produtivos”; outros objetivos listados em seu artigo 1º são a eliminação de direitos alfandegários e restrições não-tarifárias, o estabelecimento de tarifa externa comum, a adoção de política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados, coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e o compromisso dos Estados Partes de harmonizar legislações pertinentes. Nota-se que todos os objetivos inaugurais relacionam-se a aspectos comerciais. (MERCOSUL, 1991b)

O enfoque do Tratado de Assunção, circunscrito a metas de comércio, foi uma das críticas mais frequentes à concepção de origem do Mercosul. O Anexo ao Tratado, por sua vez, que apresentava o desenho institucional do bloco, previu em seu Artigo 5º a formação, na estrutura organizativa, de dez subgrupos de trabalho vinculados ao processo de integração comercial e nenhum relacionado a questões sociais. Outra observação crítica à primeira fase do processo comunitário relaciona-se à ausência de um órgão ou mecanismo voltado à redução de assimetrias e disparidades de desenvolvimento humano entre os países do bloco e regiões internas de cada um deles.

A respeito disso, vale lembrar que o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) foi criado em 2004 e passou a funcionar de fato em 2006, tendo como prioridade o combate a assimetrias para ampliar a competitividade entre os países. A questão imigrantista e laboral, como dado social de desigualdade, desequilíbrio regional e assimetria, apareceu inserida no objetivo genérico de coesão social e redução da pobreza, sem menção direta no escopo do Focem e da destinação de seus recursos. Depois do primeiro quinquênio de estruturação e funcionamento, o Focem passou a enfrentar dificuldades para operar e, a partir de 2013, paralisou a maioria de suas ações, devido à interrupção de aporte de recursos devidos pelo Brasil, seu maior contribuinte.<sup>3</sup>

Não obstante o enfrentamento de tais questões na história da construção do Mercosul, ainda na primeira fase do bloco, seu núcleo executivo, coordenado pelos Ministérios do Exterior dos países membros, abriu o debate sobre as condições de circulação de cidadãos no âmbito do espaço regional comunitário. Esse centro executivo de comando, denominado Grupo Mercado Comum (GMC), instituiu em dezembro de 1991, o Subgrupo de Trabalho n.º 11 – Assuntos Trabalhistas, atendendo a proposta da Reunião de Ministros de Trabalho do Mercosul.

A decisão foi tomada após uma série de protestos de movimentos populares e sindicatos que, por meio da Coordenadoria das Centrais Sindicais do Cone Sul, apresentaram, naquela altura, uma avaliação negativa do processo de integração e de seus documentos formadores. Basicamente, criticaram o que consideravam descaso com as questões dos trabalhadores. E reivindicavam a criação de um subgrupo específico para refletir sobre os temas relacionados à circulação e regulamentação da mão de obra.

Em 1992, o SGT n.º 11 foi renomeado Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social. A mudança de nomenclatura expressava a maior abrangência do seu mandato, que passou a abranger dois focos de atenção: 1) problemas relativos ao exercício, por cidadãos do Mercosul residentes em outro Estado membro, de um rol de direitos trabalhistas e previdenciários previstos na ordem doméstica daqueles Estados;

---

3 A partir de 2013, o Brasil deixou de contribuir financeiramente com o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul, num montante informado pelo Itamaraty, em fins de 2014, em cerca de US\$ 120 milhões. Tendo em vista que o país responde por 70% das entradas do Focem, o débito dificulta a execução de metas e a ampliação de projetos de redução de desigualdades entre países e regiões do Mercosul.

2) dificuldades legais para fixação e inserção de trabalhadores dos Estados membros no mercado laboral dos outros países do bloco.

O Subgrupo de Trabalho n.º 11 visava primordialmente tratar de questões práticas que envolviam trabalhadores migrantes e residentes estrangeiros originários dos Estados partes, atendo-se às regras do país de acolhimento. Seu objetivo nunca foi contribuir para a criação de uma legislação unificada sobre temas migrantistas e laborais. Essa limitação não proporcionou que se constituíssem mecanismos e políticas comuns. Mesmo assim, algumas soluções jurídicas de âmbito bilateral e mesmo multilateral puderam emergir da atuação do SGT n.º 11.

Importa sublinhar aqui a falta de um plano de ordenamento político comunitário para as migrações, nos primeiros anos de formação do Mercosul. Propostas de estabelecer normas unificadas para facilitar o trânsito internacional de cidadãos dos Estados membros partiam da perspectiva de integrar mercados, levando em conta apenas subsidiariamente o fator migratório ou humanitário. Essa característica inicial – ausência de definição de um projeto político para questões sociais – foi marcante na adoção das primeiras medidas relacionadas ao deslocamento dos cidadãos no espaço territorial do Mercosul.

Ainda em abril de 1992, a Resolução n.º 01 do Grupo Mercado Comum (GMC) determinou a implantação de controle integrado nas passagens de fronteira entre os Estados-membros e projetou o pleno funcionamento do sistema até 1º de janeiro de 1993. A regra ampliava um processo iniciado meses antes, quando o Subgrupo de Trabalho n.º 2 do GMC, dedicado a assuntos aduaneiros, decidiu implantar cinco postos de controle integrado de circulação internacional de pessoas nas localidades de Uruguiana-Paso de los Libres (1), Foz de Iguaçu-Puerto Iguazú (2), Foz de Iguaçu-Ciudad del Este (3), Ponta Porã-Pero Juan Caballero (4) e Clorinda-Puerto Falcón (5).<sup>4</sup>

Com o controle integrado de fronteiras naqueles cinco postos, pela primeira vez, a circulação de pessoas no Mercosul passava a responder por procedimentos unificados nos quatro países que compunham o bloco: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A adoção de processos simplificados e formulários migratórios compostos de itens e requisitos comuns, ainda no ano de 1992, tornou mais ágil o movimento internacional dos cidadãos, como se previa. Gerou, no entanto, diversos problemas, no conjunto do sistema, devido à permanência, nos demais postos de fronteira, de procedimentos anteriores e práticas não-integradas. A unificação do procedimento simplificado deveria, como solução sistêmica, ser implantado em todos os postos de controle.

<sup>4</sup> A Resolução n.º 02/91 foi primeira norma a abordar a circulação de pessoas no Mercosul. Emitida pelo Grupo Mercado Comum a partir de proposta feita por seu Subgrupo de Trabalho n.º 2 – Assuntos Aduaneiros, a medida informava que a implementação do controle integrado de fronteiras deveria agilizar e facilitar o trânsito de pessoas, reduzindo custo e tempo de trâmites pertinentes, com vista a avançar na integração do bloco. (MERCOSUL, 1991a)

Foi apenas em maio de 1994, com a Resolução n.º 08 do Grupo Mercado Comum e a publicação de uma lista abrangente de locais de passagem transfronteiriça, que se generalizou o controle integrado de travessia de pessoas nos portões de entrada vicinal entre os países do Mercosul, inclusive nos sítios de trânsito ferroviário, fluvial, marítimo e aéreo, nestes últimos com enfoque centrado no turismo e em negócios. (MERCOSUL, 1994)

A implantação paulatina de um sistema integrado de controle de fronteiras, medida considerada imprescindível para fortalecimento do Mercosul, ocorreu em coordenação com a atividade do Subgrupo de Trabalho n.º 2 do GMC. Embora esse subgrupo reunisse técnicos em questões legais de imigração, ele concentrava seu trabalho no controle de entrada e saída de mercadorias e na cobrança da tributação pertinente. Em nenhum momento avançou sobre a ampla problemática do movimento internacional de pessoas, radicação e trabalho, atribuição que não tinha.

Denota-se aqui, uma vez mais, a dificuldade inaugural do Mercosul em ampliar a reflexão sobre questões que afetavam de modo direto os trabalhadores migrantes. Essa limitação do Tratado de Assunção, identificada antes neste texto, fez do documento um mecanismo transitório e politicamente incompleto no aspecto social, pendente de compleição futura, de acordo com a capacidade de pressão dos setores interessados.

Assim, a demanda por reconhecimento e inclusão de fatores sociais na construção do Mercosul esteve presente já no início da década de 1990, em parte como reflexo da atuação dos movimentos sociais, principalmente do Brasil e, em menor grau, da Argentina e do Paraguai e Uruguai. Ainda em 1993, a meta de participação dos trabalhadores e da sociedade civil, como um todo, fez parte da Recomendação n.º 4, emitida pela Comissão Parlamentar Conjunta, órgão estruturante criado pelo Tratado de Assunção e que precedeu ao Parlamento do Mercosul. A nota procurava responder ao descontentamento e às críticas com o processo de integração regional.

O Brasil, membro mais populoso e detentor da maior economia do Mercosul experimentava, à época, significativa reorganização de suas instituições, como resultado do novo ordenamento constitucional em vigor desde outubro de 1988. Exemplo disso, na esfera internacional, foi a abertura do Itamaraty à participação de organizações da sociedade civil (inclusive centrais sindicais), na formulação da política externa ambiental, a partir das administrações de Itamar Franco (1992/1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995/2002). Situação diversa atravessou a Argentina nos primeiros anos estruturantes do Mercosul, quando as políticas de austeridade econômica e flexibilização de leis trabalhistas conduzidas no governo de Carlos Saul Menem (1989/1999) provocaram mobilizações domésticas específicas dos sindicatos e não favoreceram maior participação em temas internacionais.

## **Ampliação do escopo social comunitário e reflexo no tema das migrações**

A assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994, modificou a estrutura orgânica do Mercosul, redefiniu e ampliou seus objetivos. A mudança refletiu em maior atenção a questões migratórias, ainda que resultados práticos nesta matéria só tenham começado a aparecer alguns anos depois. Entre os órgãos criados estava o Foro Consultivo Econômico-Social, um espaço institucional que buscava, ao menos nas metas oficiais, atender à demanda participativa de setores das sociedades dos países do bloco. Apesar do órgão não possuir poder de deliberação, foi nos debates ocorridos no Fórum Consultivo Econômico-Social que a questão da mobilidade de cidadãos no espaço territorial do Mercosul mudou seu enfoque, em parte devido à intervenção de movimentos sociais e dos representantes de centrais sindicais que o integravam.

Foi também no âmbito do Foro Consultivo Econômico-Social que se descartou o plano para assinatura de um acordo simplificado sobre livre circulação de pessoas – proposto previamente por economistas brasileiros e argentinos, com viés voltado ao fornecimento de mão de obra – e onde, inversamente àquela proposta economicista, assumiu-se o conceito de imigração laboral como norteador do debate sobre os movimentos humanos intrarregionais no espaço do Mercosul.

A mudança conceitual apontou para a necessidade de um estatuto jurídico comunitário capaz de responder às diversas questões sobre mobilidade internacional de pessoas, fixação de mão de obra e exercício de direitos por cidadãos residentes noutros países do bloco. (MERCOSUL, 1994) Estructuralmente, o regime de administração integrada de trânsito de cidadãos por fronteiras, estabelecido nos primeiros anos do Mercosul, deveria dar lugar a um sistema geral de cooperação em assuntos migratórios, definição e regulamentação de um rol de demandas. Entre elas, constavam tópicos sobre residência temporária e permanente, direitos trabalhistas, previdenciários e acesso a benefícios sociais (saúde, educação etc.) em igualdade de condições com os nacionais dos países de acolhimento.

No Foro Consultivo Econômico-Social, pela primeira vez, o diálogo institucional do Mercosul passou a se referir a uma acepção de cidadania comunitária. Contudo, a definição e a abrangência da cidadania do Mercosul apresentavam-se como questões abertas, não discutidas em esfera oficial, e assim permaneceram até dezembro de 2010, quando os quatro Estados Partes estabeleceram um plano de ação visando sistematizar um modelo, como se verá adiante.

Desde a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, a resolução de problemas imigrantistas e sociolaborais relativos a cidadãos do bloco foi centralizada no Subgrupo de Trabalho n.º 10 – Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social, que em 1995 sucedeu ao SGT n.º 11. Na prática, o SGT n.º 10 atuava como organismo mediador com competência arbitral. Operava sob a coordenação do Ministério do Trabalho dos

países, cada um deles relacionado a problemáticas laborais dos imigrantes em seus contextos nacionais. O subgrupo era integrado também por outros órgãos de natureza laboral que cada um dos Estados considerasse relevantes.<sup>5</sup>

Nesse aspecto, o SGT n.º 10 diferenciou-se substancialmente do SGT n.º 11 que, por sua vez e ao seu tempo, era constituído preponderantemente por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, cuja atuação manteve ênfase na circulação dos fatores econômicos, como determinou originalmente o Tratado de Assunção. A mudança na coordenação do subgrupo, que estabeleceu menor peso da diplomacia, assinalava um outro enfoque jurídico da questão imigratória, agora com inserção direta no terreno dos assuntos trabalhistas. (GENEYRO; MUÑOZ, 1998)

A adesão da Bolívia e do Chile como Estados Associados ao Mercosul, em 1996, e sua participação no SGT n.º 10, acrescentou novos elementos à projeção de uma governança regional na temática migratória. Nos aspectos econômico e comercial, a associação efetiva dos dois países com o Mercosul manteve-se incipiente. Mas, a presença de representantes dos governos de La Paz e Santiago no subgrupo favoreceu a articulação em pautas de seu interesse.<sup>6</sup>

Uma prioridade para a Bolívia ao longo da década de 1990, por exemplo, foram as negociações com a Argentina para regularizar remessas enviadas por bolivianos que trabalhavam sem autorização neste país. O diálogo encetado a partir do Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul não levou imediatamente à resolução do problema.

O patamar das remessas manteve-se represado abaixo de US\$ 200 milhões anuais até 2005, quando, uma década depois de iniciado o diálogo, a regularização em larga escala de migrantes bolivianos na Argentina, por meio do Plano Pátria Grande, possibilitou a expansão das remessas. Em 2008, trabalhadores bolivianos radicados na Argentina em condição legal enviaram ao seu país cerca de US\$ 1,1 bilhão,<sup>7</sup> resultante também de maior liberdade de movimentação internacional dos capitais obtidos com seu trabalho.

Na segunda metade da década de 1990, durante o processo de reestruturação dos órgãos do Mercosul iniciado em decorrência do Protocolo de Ouro Preto, cresceu a pressão das centrais sindicais e dos movimentos sociais, no Brasil e na Argentina, para encaminhamento das decisões sobre emprego de mão de obra de estrangeiros definidas no Subgrupo de Trabalho n.º 10 – Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social.

5 O Subgrupo de Trabalho n.º 10 –Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social surgiu em 1995, em lugar do Subgrupo de Trabalho n.º 11, criado em 1992 pelo Grupo Mercado Comum.

6 Em 1996, quando se tornaram Estados Associados do Mercosul, Bolívia e Chile eram membros do Pacto Andino, acordo que visava constituir uma zona de livre comércio que incluía Peru, Colômbia, Venezuela e Equador. O Pacto Andino esteve na origem da Comunidade Andina de Nações (CAN), criada em agosto de 1997 e da qual não fazem parte Chile e Venezuela. Sobre o desenvolvimento recente do bloco regional andino cf. Sanahuja (2008-2009).

7 Sobre o tema cf. Mandrile (2013).

As reivindicações dos sindicatos evocavam normativas editadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pela Associação Internacional de Seguridade Social. A pressão sindical contou com apoio de partidos políticos e movimentos sociais. Em 17 de dezembro de 1996, os grupos envolvidos no debate, sob liderança das centrais sindicais, promoveram um Dia Internacional de Luta pelos Direitos dos Trabalhadores do Mercosul, com manifestações nos quatro países e lançamento de um documento que defendia a unificação de leis trabalhistas e previdenciárias, além de maior agilidade na implementação de medidas relativas aos trabalhadores estrangeiros. (SOARES FILHO, 2009) Foi um momento notável de internacionalização do debate político em nível das sociedades dos Estados membros do Mercosul. Porém, o potencial mobilizador para além das esferas governamentais e de representação parlamentar não significou avanço aglutinador dos movimentos sociais sul-americanos.

### **Final dos anos 1990: Dois aportes na legislação social do Mercosul**

No lastro político da ampliação de objetivos determinada pelo Protocolo de Ouro Preto, consolidou-se a ideia de elaborar instrumentos legais para promover o desenvolvimento humano no contexto comunitário. Apesar da oposição inicial do governo argentino, depois alterada, algumas propostas feitas no Subgrupo de Trabalho n.º 10 foram acatadas pelo Grupo Mercado Comum, levando ao estabelecimento de dois importantes aportes normativos: o Acordo Multilateral de Seguridade Social, de dezembro de 1997, e a Declaração Sociolaboral do Mercosul, de dezembro de 1998. Ambos os mecanismos incidem nas questões da imigração intrarregional, dos trabalhadores imigrantes e de suas famílias.

O Acordo Multilateral de Seguridade Social, marco da proteção previdenciária no Mercosul, objetivou garantir o exercício de direitos aos trabalhadores migrantes, cidadãos dos Estados Partes e Estados Associados, extensivos a seus dependentes. Foi o primeiro documento a conferir direitos sociais ao conjunto dos residentes do bloco, em particular os direitos previdenciários relativos à saúde do trabalhador e seus dependentes. Por seu intermédio, os signatários concordaram em outorgar aos cidadãos comunitários e associados – além de trabalhadores estrangeiros provindos de terceiros países – os mesmos direitos e obrigações devidos aos seus nacionais. Obrigaram-se, desse modo, a reconhecer aos imigrantes os benefícios previdenciários estabelecidos em sua legislação interna.

O documento não implicou em modificação das normas domésticas dos Estados, cumprindo a cada um deles analisar os pedidos individuais de benefícios, definir condições de reconhecimento e aplicabilidade. Nessa perspectiva, o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, em seu Título II, Artigo 2º, Inciso 1, especificou a abrangência dos destinatários aos quais deve ser aplicado:

Os direitos à seguridade social serão reconhecidos aos trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer dos Estados Partes, sendo-lhes reconhecidos, assim como a seus familiares e assemelhados, os mesmos direitos e estando sujeitos às mesmas obrigações que os nacionais de tais Estados Partes com respeito aos especificamente mencionados no presente Acordo.

No mesmo Artigo 2º, Inciso 2, o documento ampliou seu âmbito de abrangência para os trabalhadores imigrantes de outras nacionalidades: “O presente Acordo também será aplicado aos trabalhadores de qualquer outra nacionalidade residentes no território de um dos Estados Partes, desde que prestem ou tenham prestado serviços em tais Estados Partes.”

A inserção desses dispositivos no texto do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul configurou o reconhecimento da igualdade de direitos trabalhistas e previdenciários entre nacionais e imigrantes originários dos Estados Partes e Estados Associados, ainda que o rol de direitos seja distinto em cada país, já que se referem a normas internas. Ressalta, de todo modo, a abrangência do conceito legal. Mas a importância desse reconhecimento não impediu que o processo de ratificação do Acordo se arrastasse por oito anos. No Brasil, a aprovação legislativa se deu em 2001. O último país a ratificá-lo foi o Paraguai, em 2005, quando teve início sua implementação comunitária. Em dezembro de 2013, a Venezuela, recém-admitida ao Mercosul, ainda não havia ratificado o Acordo.

Uma etapa necessária para assegurar a efetivação do Acordo Multilateral de Seguridade Social é a entrada em funcionamento do Sistema Informatizado de Acordos Internacionais (Siaci), ferramenta eletrônica cujos primeiros módulos iniciaram seus testes em 2008, estabelecendo comunicação entre as bases de dados previdenciários dos Estados Partes do Mercosul para coordenar a concessão de benefícios e outros trâmites que envolvam intercâmbio entre os cadastros nacionais. (BRASIL, 2009b) Não fica claro nos vários documentos oficiais emitidos o motivo (técnico, burocrático ou político) de, até meados de 2014, o Siaci não estar em completo funcionamento, já que tem sido apontado por autoridades do Brasil como exemplo de sistematização para acordos previdenciários internacionais.

Convém assinalar, de todo modo, que o Acordo Multilateral de Seguridade Social que instituiu o Siaci atua como base jurídica para extensão e garantia de direitos sociais, além de conter diretrizes tácitas de respeito aos direitos humanos e favorecimento legal aos trabalhadores cidadãos do Mercosul. Por essas razões, o documento tem sido compreendido como balizador da interação entre os sistemas de proteção social na região. (COSTA; CERVI; MANDALOZZO, 2010) O Acordo incide sobre um quadro diversificado de direitos e normas reguladoras internas aos países, nem sempre com correspondência internacional. Acerca disso, é preciso observar que a conexão entre sistemas nacionais heterogêneos, por si só, não tem tido o condão de projetar uma política previdenciária

comunitária entre os Estados Partes do Mercosul e seus Estados Associados. (BRASIL, 2006a)

Em novembro de 1997, um mês antes da assinatura do Acordo Multilateral de Seguridade Social, também em resposta às pressões dos movimentos sociais, criou-se a Comissão *Ad Hoc* sobre a Dimensão Social do Mercosul. Com estrutura tripartite formada por representantes dos governos integrantes do bloco, de empresários e trabalhadores, a comissão elaborou um projeto de Carta social para o Mercosul. Treze meses depois, em dezembro de 1998, a proposta apresentada pela comissão foi aprovada no Conselho Mercado Comum, que a denominou Declaração Sociolaboral do Mercosul (DSL).<sup>8</sup> Festejada como um avanço, em termos de estrutura jurídica voltada à proteção e garantia dos direitos sociais no bloco regional, a legislação deixou de fora algumas das principais reivindicações dos trabalhadores que não foram aceitas pelos representantes dos governos e dos empresários na comissão tripartite.

No entanto, a busca por um consenso mínimo na Comissão *Ad Hoc* sobre a Dimensão Social do Mercosul foi compreendida pelos trabalhadores, naquele momento, como suficiente e prioritária para viabilizar a Declaração Sociolaboral. Até porque havia a perspectiva de continuar o debate para revisar a DSL a partir de 1999, o que, no entanto, não ocorreu. Em 2003/2004 houve nova tentativa de reabertura, sem sucesso, da discussão para ampliar a DSL. Entre os pontos defendidos pelas centrais sindicais e retirados do texto mínimo aprovado em 1998 estavam a definição da natureza jurídica do trabalho e o detalhamento das atribuições da Comissão de Seguimento da Declaração Sociolaboral, organismo responsável por acompanhar a aplicação do acordo.

A adoção pelo Mercosul de princípios na área trabalhista, desde então incorporados ao processo de integração regional, é elemento definidor da Declaração Sociolaboral. O documento agregou pontos programáticos de caráter social à construção do bloco, figurando como complemento normativo ao Tratado de Assunção e ao Protocolo de Ouro Preto. Nesse nível, sua potência no ordenamento das migrações torna-se determinante. Já no Préâmbulo, a DSL afirmou adesão integral à Declaração da Organização Internacional do Trabalho (OIT) relativa à defesa dos direitos humanos e dos direitos dos trabalhadores, inclusive circulação de força de trabalho. A Declaração da OIT foi firmada na Filadélfia (EUA), em junho de 1998, durante o funcionamento da Comissão *Ad Hoc* que redigiu a proposta de Carta social e a tomou em referência.

Já nos dispositivos iniciais, a Declaração Sociolaboral do Mercosul, de 1998, assegura aos trabalhadores igualdade de oportunidades e tratamento no emprego e ocupação. O princípio de não discriminação inscreve-se no Artigo 1º do documento:

8 Maria Cristina Irigoyen Peduzzi observou o emprego da forma de declaração, a exemplos de outros documentos internacionais mencionados no préâmbulo da Declaração Sociolaboral do Mercosul: “Considerando que os Estados Partes estão comprometidos com as declarações, pactos, protocolos e outros tratados que integram o patrimônio jurídico da Humanidade, entre os quais a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) [...].” (PEDUZZI, 2005)

Todo trabalhador tem garantida a igualdade efetiva de direitos, tratamento e oportunidades no emprego e ocupação, sem distinção ou exclusão por motivo de raça, origem nacional, cor, sexo ou orientação sexual, idade, credo, opinião política ou sindical, ideologia, posição econômica ou qualquer outra condição social ou familiar, em conformidade com as disposições legais vigentes. Os Estados Partes comprometem-se a garantir a vigência deste princípio de não discriminação. Em particular, comprometem-se a realizar ações destinadas a eliminar a discriminação no que tange aos grupos em situação desvantajosa no mercado de trabalho.

A norma assenta bases para a igualdade de direitos entre os cidadãos do bloco em um futuro mercado laboral comum. Mas o debate sobre imigração e livre trânsito de trabalhadores e seus dependentes no espaço territorial comunitário sofreu vários obstáculos na Comissão *Ad Hoc* sobre a Dimensão Social do Mercosul, na qual, de fato, pouco avançou. A única temática imigrantista que obteve relativo consenso na comissão tripartite e pode ser satisfatoriamente normatizada na Declaração Sociolaboral do Mercosul foi a situação dos trabalhadores de fronteira.

A resolução dos problemas específicos desse grupo era então considerada urgente, tanto em relação aos cidadãos dos Estados Partes do Mercosul quanto aos trabalhadores migrantes fronteiriços naturais de outros países da região, como Bolívia, Peru e Chile. Uma característica dos trabalhadores migrantes de fronteira é a alta mobilidade, aspecto que potencializa riscos e dificulta o exercício de direitos. Daí a premência da normatização feita pelo Artigo 4º da Declaração Sociolaboral:

Todos os trabalhadores migrantes, independentemente de sua nacionalidade, têm direito à ajuda, informação, proteção e igualdade de direitos e condições de trabalho reconhecidos aos nacionais do país em que estiverem exercendo suas atividades. Os Estados Partes comprometem-se a adotar medidas tendentes ao estabelecimento de normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e a levar a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida destes trabalhadores.

A importância da medida ressalta sua complexa e incompleta implementação, desde que foi aprovada. A falta de consenso sobre demandas feitas pelas centrais sindicais na Comissão *Ad Hoc* sobre a Dimensão Social do Mercosul impôs limites de ordem prática à aplicação do Artigo 4º da Declaração Sociolaboral, como a baixa efetividade da proteção aos direitos sociais de trabalhadores migrantes, uma vez mais devido a imposições internas dos Estados. Não se pode, contudo, atribuir as dificuldades de implementação exclusivamente à ação de governos e representantes patronais. O princípio da não discriminação no trabalho, por exemplo, destacado na Declaração Sociolaboral de 1998, deve sua limitada eficácia social à defesa de interesses setoriais, reservas

corporativas e exigências de conselhos profissionais articulados nacionalmente com pretensão de proteger seu mercado laboral.

O argumento da defesa dos mercados nacionais de trabalho, em sua versão latino-americana, apresenta-se de fato como obstáculo burocrático à isonomia de oportunidades para trabalhadores migrantes regionais. Isso foi identificado já na Conferência Regional sobre Migrações, celebrada em Puebla, no México, em 1996, com o objetivo de levantar questões migratórias e constituir um foro continental sobre migrações. Ainda que a meta de um foro das Américas não tenha sido alcançada, o encontro em Puebla teve como desdobramento a abertura de um processo de diálogo e concertação, em matéria migratória, entre os 12 países da América do Sul. Tal processo se expressou na realização, em 1999, da Conferência Sul-americana sobre Migrações (CSM), que desde então se reúne anualmente buscando centralizar o debate sobre promoção de políticas públicas garantidoras da proteção dos direitos humanos, sociais e trabalhistas dos migrantes regionais.

## **A questão imigratória na América do Sul na virada do segundo milênio**

A instituição da Conferência Sul-americana sobre Migrações (CSM), contando com a Organização Internacional das Migrações (OIM) em sua secretaria geral, contribuiu para estabelecer um ambiente comum de reflexão política sobre a questão migratória na América do Sul, o que gerou consequências no desenvolvimento da temática entre os Estados membros do Mercosul. Em novembro de 2002, surgiram instrumentos jurídicos expressamente voltados a facilitar a permanência de nacionais mercosulinos no espaço comunitário em formação. Durante a XII Reunião dos Ministros do Interior do bloco, em Salvador, Bahia, foram assinados o Acordo sobre Regularização Migratória Interna do Mercosul e o Acordo sobre Regularização Migratória do Mercosul, Bolívia e Chile (Acordos n.º 11/02 e n.º 12/02). No encontro, firmou-se outro importante convênio multilateral voltado para as migrações intrarregionais: o Acordo de Livre Transito e Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul (Acordo n.º 13/02).

No mês seguinte, dezembro de 2002, como decorrência daquela reunião, foi firmado em Brasília o Acordo de Livre Trânsito e Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile (Acordo n.º 14/02).<sup>9</sup> É quando se constituiu pela primeira vez na América do Sul uma Área de Livre Residência, com direito pleno de acesso ao trabalho para os cidadãos dos Estados signatários, sem exigência de outro requisito além da própria nacionalidade. A acepção de uma cidadania comunitária mercosulina avança aí, institucionalmente, na área dos direitos de imigração e trabalho.

---

<sup>9</sup> Para um panorama mais detalhado do processo institucional que levou à formulação dos Acordos de 2002, cf. MERCOSUL (2009).

Em seu conjunto, as quatro convenções de 2002 reconheceram direitos idênticos, nas esferas civil e trabalhista, aos nacionais dos Estados Partes e Estados Associados ao Mercosul que residam ou trabalhem em outro Estado Parte ou Associado, além daquele de nascimento e nacionalidade. Garantiram também a todos os cidadãos do bloco a prerrogativa de aceder legalmente a qualquer atividade laboral nas mesmas condições que os nacionais do país de acolhimento, conforme a legislação interna de cada Estado. Dadas essas características, os Acordos de 2002 foram considerados pela Organização Internacional para as Migrações (OIM) “verdadeiro feito na história da integração regional, por darem sustento à governabilidade dos fluxos migratórios, entendendo que a legalidade constitui a base de toda sociedade democrática e que permite a inserção dos imigrantes na sociedade receptora”. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES, 2012, p. 98-99)

Com efeito, os Acordos de 2002 são marcos políticos de compromisso para com a regularização do livre trânsito, da residência e das relações de trabalho de nacionais do Mercosul e de seus Estados Associados no espaço comunitário em formação. Atuam como novo patamar normativo em direção a uma governança na área migratória.

No Brasil, a permissão de residência provisória dá direito ao imigrante mercosulino de solicitar Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), mediante simples demonstração documental da nacionalidade. Tanto a autorização provisória de residir como para trabalhar ou abrir uma empresa, conforme previsão dos Acordos de 2002, deve ser renovada após dois anos, quando, então, poderá se tornar permanente. Nesse ponto surgem entraves, ainda hoje não transpostos, já que os requisitos burocráticos de cada país para renovar a autorização apresentam obstáculos mais difíceis de ultrapassar que as condições simplificadas para obter a primeira autorização.

Na América do Sul, no Brasil em particular, grande parte da mão de obra migrante intrarregional continua a se empregar em atividades informais. Essa realidade relaciona-se a características dos fluxos humanos entre os países do continente, voltados, frequentemente, ao suprimento de força de trabalho não qualificada para setores da produção e dos serviços. Na informalidade, sem meios de demonstrar a posse de recursos ou condições de manutenção pessoal e familiar, muitos migrantes intrarregionais sul-americanos deixam de renovar sua autorização legal de residência e trabalho. Ou seja, não a tornam permanente após os dois anos de regularidade provisória. Reforçam, com isso, um círculo de precariedade nas relações laborais, além de incorrer em situações de permanência indocumentada no país estrangeiro.

Embora os Acordos de 2002 para regularização, livre trânsito e residência de nacionais do Mercosul objetivem coibir o tráfego internacional de pessoas para fins de exploração da mão de obra – ressaltando a necessidade de cooperação dos Ministérios do Interior nesta matéria – eles esbarram nas normas dos Estados Partes, que não acompanham nem se coadunam ao processo de construção normativa do bloco regional. Aqui

cabe observar que os conceitos de livre trânsito e residência não correspondem à livre circulação de pessoas, noção mais ampla que não requer permissão migratória.

No que tange especificamente à edição de normas e procedimentos imigrantistas após a assinatura dos Acordos de 2002, verificou-se contínua disparidade de desenvolvimento entre os países. Assim, enquanto a Argentina adotou em 2004 uma nova lei de imigração e, em 2006, implantou o plano Pátria Grande, estabelecendo legislação e políticas públicas que incorporam as determinações do Mercosul, o Brasil manteve o seu Estatuto do Estrangeiro (Lei n.º 6.815), de 1980, remanescente do chamado “entulho autoritário” do Regime Militar (1964-1985).

No caso argentino, o programa Pátria Grande, lançado em abril de 2006, durante a presidência de Néstor Kirchner, voltou-se à regularização da condição de um vasto contingente de estrangeiros originários dos Estados Partes do Mercosul e, ampliadamente, provindos dos Estados Associados ao bloco. No lançamento, o programa foi criticado internamente na Argentina, sobretudo por não prever seu impacto social e econômico. Alegou-se à época, entre outros aspectos, que a Dirección Nacional de Migraciones, órgão do Ministério do Interior argentino, não conhecia ou subestimava o número de estrangeiros que poderia ser abrangido por suas ações.

Contudo, o plano Pátria Grande foi bem recebido pelos grupos de defesa dos direitos dos migrantes, que passaram a considerá-lo modelo para países com forte presença de trabalhadores estrangeiros em condição irregular.

Em agosto de 2010, quando foi apresentado o relatório com informes estatísticos do programa e suas consequências, o saldo social do plano Pátria Grande mostrou-se significativo, resultante da menor discrepância entre estrangeiros e nacionais em relação ao acesso e exercício de direitos, bem como da provável redução da vulnerabilidade, na esfera laboral, de migrantes que antes estavam no país sem a devida documentação. Segundo o relatório, em quatro anos o programa regularizou a situação e emitiu documentos para 423.697 migrantes estrangeiros residentes na Argentina, dos quais 248.144 eram paraguaios, 104.984 bolivianos, 10.785 uruguaios, 5.349 chilenos e 4.603 brasileiros, além de milhares de peruanos, equatorianos e venezuelanos. (ARGENTINA, 2010, p. 42)

Apesar da repercussão favorável do programa Pátria Grande junto a organismos internacionais e grupos de defesa dos direitos dos migrantes, o programa não obteve equivalência nos parceiros do Mercosul. Brasil e Paraguai, que desde a última década do século XX enfrentaram agravamento de questões relativas aos migrantes que abrigam, não instituíram políticas voltadas a regularizar sua presença e atuação no universo do trabalho, como determinaram os Acordos de 2002.

Dados de 2014 apontavam para a presença de quase 150 mil brasileiros natos fixados no Paraguai, além de cerca de 250 mil pessoas nascidas de pais brasileiros no país vizinho. (BRASIL, 2014) Muitos estão no Paraguai em situação indocumentada. Em seu conjunto, os chamados “brasiguaios” detêm largas extensões de latifúndios,

onde produzem soja, desenvolvem a pecuária e, historicamente, protagonizam conflitos com lavradores paraguaios. Esses atritos se intensificaram após 2008, com a posse do presidente Fernando Lugo, que contava em sua base eleitoral com o apoio dos lavradores pobres e trabalhadores sem-terra. Com Lugo, ampliou-se a negociação entre Assunção e o Brasília sobre a regularização de residência dos brasiguaios, vinculada a um acordo sobre o preço da energia de Itaipu comprada pelo Brasil. O Congresso brasileiro, porém, só aprovou em 2011 o novo convênio. O *impeachment* de Lugo alguns meses depois e a suspensão do Paraguai do Mercosul emperraram a regularização do grupo brasiguaios.

Apesar desses percalços, os Acordos de 2002 para regularização, livre trânsito e residência de nacionais do Mercosul desencadearam um processo político que levou à consecução de passos importantes no debate imigrantista, no lapso de tempo entre sua adoção e início de vigência, em 2009. Assim, já em novembro de 2003, foi criado o Fórum Especializado Migratório (FEM), durante a XIV Reunião dos Ministros do Interior do Mercosul, em Montevidéu. O novo organismo expressou desde o início o escopo institucional de formular propostas para harmonização do quadro normativo dos Estados Partes acerca da imigração internacional. Suas diretrizes conceituais foram definidas em maio de 2004, na Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios. Entre elas, está o reconhecimento de que o Mercosul deve adotar uma política imigrantista fundamentada na dimensão ética de respeito aos direitos humanos e em sua inserção nas relações internacionais. (MERCOSUL, 2004a)

Por meio da criação do Fórum Especializado Migratório (FEM), o Mercosul assumiu oficialmente a meta de compor uma governança comunitária para a temática. Tal objetivo deveria ser alcançado em três etapas. A primeira e a segunda, consideradas fases de desenvolvimento imediato, abrangem os Estados Partes do Mercosul e seus Estados Associados. A intenção é que outros países sul-americanos participem, num desenho continental ampliado, da governança migratória regional. A terceira etapa de construção, sem previsão para início e sem recorte institucional pré-definido, prevê o alargamento para uma governança internacional que envolva outras regiões do mundo e as problemáticas da imigração/emigração com destino ou origem na América do Sul.

Uma preocupação da Declaração de Santiago sobre Princípios Migratórios, que definiu as diretrizes de atuação do Fórum Especializado Migratório (FEM), foi com a necessidade de coordenação entre os países sul-americanos para prevenir e combater o tráfico internacional de pessoas em suas diversas modalidades: as redes promotoras de trânsito clandestino de migrantes, o aliciamento ilícito de trabalhadores, o tráfico individual ou grupal de mulheres e crianças.

Assim, em sentido complementar à Declaração de Santiago, em dezembro de 2004 o Conselho do Mercado Comum (CMC) aprovou o Acordo contra o Tráfico Ilícito de Migrantes entre os Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile. O agravamento das evidências de tráfico de trabalhadores, em geral, e de mulheres e crianças, em parti-

cular, justificou a atenção crescente. (MERCOSUL, 2004b)<sup>10</sup> Em novembro de 2005, a Declaração de Montevidéu contra o Tráfico de Pessoas regulou especificamente a cooperação policial e o intercâmbio de informações, com foco no tráfico de crianças, adolescentes e mulheres para fins de prostituição.

No ano seguinte (2006), o arcabouço legal visando coibir essas práticas foi reforçado, na esfera das políticas públicas, com a adoção do Plano de Ação de Combate ao Tráfico de Pessoas do Mercosul, que prevê campanhas informativas nos Estados Partes do Mercosul e nos Estados Associados, troca de informações, capacitação de atores governamentais e não-governamentais e ações de assistência às vítimas. Em 2010, a Declaração de Buenos Aires sobre tráfico de pessoas para fins de exploração aprofundou o debate e buscou instituir medidas diretas de repressão ao uso de serviços prestados por vítimas do tráfico, incluindo a penalização do consumidor.

Com a criação do Fórum Especializado Migratório (FEM), o Mercosul assumiu oficialmente a meta de compor uma governança comunitária para questões migrantistas, a partir de políticas públicas alicerçadas em legislação garantidora do respeito aos direitos humanos. O objetivo deveria ser alcançado em três etapas. A primeira e a segunda, de desenvolvimento imediato, abrangem os Estados Partes do Mercosul e seus Estados Associados. A intenção é que outros países sul-americanos participem, num desenho regional. A terceira etapa, sem recorte institucional pré-definido, prevê alargamento para uma governança que envolva a imigração/emigração entre a América do Sul e outros continentes.

Em dezembro de 2010, o Conselho do Mercado Comum (CMC) deu um passo importante na construção de um sistema político regional ao aprovar, em sua Decisão n.º 64, o Plano de Ação para conformação de um Estatuto da Cidadania do Mercosul. De acordo com as premissas adotadas no documento, o Estatuto da Cidadania do Mercosul deverá constituir um conjunto de direitos fundamentais e benefícios para os nacionais dos Estados Partes. Um de seus princípios é a liberdade de circulação, fixação, trabalho e exercício de direitos pelos cidadãos dos países membros no espaço Mercosul.

O Plano de Ação se estrutura em três objetivos gerais: 1) implementação de políticas para a livre circulação de pessoas na zona do Mercosul; 2) igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes; 3) igualdade de condições e acesso ao trabalho e aos direitos à saúde e à educação. No que tange especificamente aos temas educacionais, a instituição do Sistema Integrado de Mobilidade (SIMercosul) objetiva unificar programas de intercâmbio educacional e bolsas para estudantes, professores e pesquisadores de instituições de ensino da região. Um dado interessante é o estímulo do aprendizado e uso conjunto dos idiomas oficiais do Mercosul, o português e o espanhol, sem excluir a promoção do guarani e outras línguas indígenas.

---

10 Sobre o tema, cf. Castro (2005).

A extensa agenda idealizada em dezembro de 2010 e incluída no Plano de Ação para conformação de um Estatuto da Cidadania do Mercosul envolve praticamente todos os Ministérios e órgãos governamentais dos Estados Partes. No entanto, no quadriênio transcorrido desde seu lançamento, verificou-se falta de conexão administrativa e lerdidão nas ações entre os agentes do Plano de Ação. A proposta de construir uma cidadania regional parece assim refletir a falta de entendimento de que sofre o Mercosul, nos últimos anos, para alavancar a integração comercial e econômica, razão primeira de sua existência, é bom lembrar. Isso talvez ajude a explicar, também, o diferente comprometimento na implementação doméstica dos princípios acordados nos tratados multilaterais do bloco, em relação aos trabalhadores migrantes. O que, por sua vez, implica na permanência de políticas públicas profundamente desiguais entre os países do Mercosul, no tratamento das migrações regionais.

## **O Brasil e o entrave legal do Estatuto do Estrangeiro**

Os avanços obtidos no Mercosul ao longo de mais de duas décadas de debate e elaboração legislativa sobre as migrações intrarregionais esbarravam, ainda em 2014, no principal diploma legal que rege, no Brasil, a admissão, a permanência no país e o exercício de direitos por trabalhadores migrantes. O Estatuto do Estrangeiro (Lei n.º 6.815/80), estabelecido durante a presidência do general João Batista Figueiredo, em pleno Regime Militar (1964-1985), orienta-se basicamente pela ideia de segurança nacional. (BRASIL, 1980) Nesse sentido, ele é tributário de uma vasta legislação brasileira voltada ao controle político e à vigilância policial dos imigrantes, o que se evidencia no texto do Estatuto quando articula conceitos como o de “estrangeiro nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais” e delega responsabilidade sobre assuntos de imigração à Polícia Federal.<sup>11</sup>

O Estatuto do Estrangeiro outorga ao poder público prerrogativas de discriminar e mandar embora do território nacional, por meio de vários institutos legais, o imigrante que considerar ameaçador ao país. E dificulta ao máximo a regularização do trabalhador estrangeiro em situação indocumentada (“clandestino”, no linguajar policial corrente), proibindo, na maioria dos casos, transformar vistos de trânsito, turismo e temporário em visto permanente. Esses aspectos tornam o Estatuto do Estrangeiro incompatível com o Estado democrático e com os direitos humanos assegurados na Constituição Federal de 1988. Assim, para além do anacronismo que evoca, do ponto de vista econômico e cultural, juridicamente há hoje no Brasil uma base de entendimento sobre a necessida-

---

11 A primeira norma geral de controle policial de estrangeiros no Brasil foi o Decreto n.º 1.641 de 07.01.1907 (Lei Adolfo Gordo), que já no Art. 1º determinou: “o estrangeiro que [...] comprometer a segurança nacional ou a tranquilidade pública pode ser expulso de parte ou de todo o território nacional”. Desde então, editou-se um rol de medidas de vigilância e repressão a trabalhadores estrangeiros. Cf. Batalha (2000)

de de revogá-lo total ou parcialmente. Mas não há consenso sobre o instrumento legal a se adotar.

Algumas propostas que surgiram nas últimas duas décadas indicaram sugestões de mudanças na legislação migratória brasileira buscando reformar o Estatuto do Estrangeiro. Nesses casos, permaneceria a acepção do estrangeiro como alguém de origem externa, *a priori* estranho à sociedade, e que, por isso, deve ser monitorado pelo Estado. Nessas propostas, a antiga ideia de segurança nacional do território é transposta para noções contemporâneas de segurança global, em que entram novos elementos de controle e vigilância internacional sobre o trânsito de pessoas, combate ao terrorismo e ao narcotráfico etc.

Outro viés de projetos imigrantistas considerados recentemente no Brasil é o da seletividade do acolhimento. De acordo com essa visão, abrem-se processos de escolha que priorizem determinado tipo de migrante e de trabalhador. Enquadra-se aí a proposta de um grupo constituído na Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República para pensar a política de imigração, cujas linhas gerais, divulgadas em 2012, previam a adoção de uma política para atrair “cérebros” ao país facilitando a emissão de vistos a cientistas, professores e outros imigrantes tecnicamente qualificados. O projeto limita a vinda de trabalhadores sem maior qualificação, condição da grande maioria dos migrantes regionais.

Diferentemente das diretrizes sugeridas pela equipe da SAE em 2010, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) apresentou, na mesma época, sua formulação para uma Política Nacional de Imigração e Proteção ao (à) Trabalhador(a) Migrante. A proposta havia sido objeto de debate ao longo de dois anos e foi submetida a sugestões de grupos de defesa dos direitos dos migrantes, bem como a consultas públicas. É importante considerar aqui que o CNIg, apesar de ter sido criado pelo Estatuto do Estrangeiro, distanciou-se conceitualmente de sua política restricionista. O órgão hoje se vincula ao Ministério do Trabalho e Emprego e é composto por representantes dos Ministérios da Justiça, Saúde, Educação e Relações Exteriores, da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, de centrais sindicais e de empregadores, por observadores da sociedade civil e de organizações internacionais. Suas reuniões periódicas, que normalmente ocorrem em Brasília, são abertas a interessados, como pesquisadores acadêmicos, grupos religiosos, organizações não-governamentais etc.

Durante os debates que levaram à formulação da proposta do CNIg, na última fase do segundo mandato presidencial de Luis Inácio Lula da Silva (2007-2010), o Brasil promulgou uma lei de anistia aos estrangeiros em situação irregular (Lei n.º 11.961, regulamentada pelo Decreto n.º 6.893, ambos de 02.07.2009). A medida possibilitou trâmites mais rápidos no processo de regularização migratória e conferiu aos beneficiários os mesmos direitos dos cidadãos brasileiros, como livre circulação no território nacional e acesso a direitos sociais. Outorgou-se, desse modo, a cerca de 40

mil trabalhadores estrangeiros anistiados, as determinações dos Acordos de 2002 para regularização, livre trânsito e residência de nacionais do Mercosul. (BRASIL, 2009a)

Apesar da abrangência parcial, a Lei n.º 11.961/09 indicou desejo político de se estabelecer um novo estatuto legal à questão migratória. Isso ocorreria por meio de adoção de uma lei de imigração condizente com o respeito aos direitos humanos e o desenvolvimento institucional, conforme veio sendo definido, nos anos anteriores, em âmbito sul-americano. Ao contrário da expectativa, porém, o Brasil não adequou seu conjunto de normas migrantistas esparsas às convenções do Mercosul. No final de 2014, termo cronológico deste levantamento, o Estatuto do Estrangeiro permanece em vigor.

A proposta legislativa que mais avançou desde o final do governo Lula até 2014, final do primeiro mandato presidencial de Dilma Rousseff é o Projeto de Lei n.º 5.655/09, que dispõe sobre entrada e permanência de estrangeiros no país, naturalização e outros temas de migrações. Entre as novidades que contém está a criação do visto eletrônico via internet e o aumento do prazo de permanência concedido. Trata-se, contudo, de uma reformulação modernizante das regras e procedimentos do Estatuto do Estrangeiro, mantendo sem alteração seu caráter restritivo e policial.

Conforme análise feita por Deisy Ventura, professora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP), apesar do texto introdutório do Projeto de Lei n.º 5.655/09 considerar a imigração um direito do homem, dispositivos inseridos na proposta legal obscurecem o conceito. Como exemplo, entre vários aspectos, a pesquisadora menciona a ampliação de quatro para dez anos o prazo mínimo de residência permanente para o trabalhador migrante estrangeiro radicado no Brasil iniciar um processo de naturalização. Ressalta também o fato de o projeto ignorar importantes demandas das entidades representativas e de defesa dos migrantes, como a criação de um organismo político próprio para cuidar das questões migratórias no país, retirando-as da órbita de competência da Polícia Federal. (VENTURA, 2010, 2012)

Apesar das críticas advindas de diversos setores da sociedade brasileira – inclusive pelo viés autoritário e policial da proposta – o Projeto de Lei n.º 5.655/09 recebeu em dezembro de 2014 parecer favorável da deputada Perpétua Almeida (PC do B-AC), relatora da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara. A seguir, o texto foi encaminhado para vista de outros congressistas membros da comissão.<sup>12</sup> Se for confirmada sua aprovação pelo plenário legislativo, significará a necessária continuidade do movimento em prol da construção de um novo marco regulatório imigrantista no Brasil, em todo caso que seja condizente com a defesa dos direitos humanos e as convenções adotadas pelo Mercosul.

---

12 O andamento do Projeto de Lei n.º 5.655/09 pode ser acompanhado por via eletrônica no sítio da Câmara dos Deputados em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102>>. Acesso em: 17 dez. 2014.

## Considerações finais

As migrações regionais na América do Sul vivenciaram em pouco mais de duas décadas um reordenamento normativo sem precedentes. Não obstante a diversidade de questões que os migrantes continuam a enfrentar na região, é inegável a crescente mobilização em defesa de seus direitos protagonizada por setores das sociedades sul-americanas. Desde que foi criado, em 1991, o Mercosul, como articulação comunitária, gerou um conjunto de marcos legais sobre trânsito e fixação de pessoas originárias dos países do bloco no território dos outros Estados membros. São normas instituídas de maneira paulatina, frequentemente resultante de pressões sociais, bem mais que da vontade política dos governos. Sem que houvesse direcionamento prévio nem projeto para os migrantes e as migrações, os avanços foram notáveis. E exprimem-se concretamente em acordos multilaterais qualificados por debates ao longo dos anos entre Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai, com adesão de Chile e Bolívia, associados ao bloco e relevantes no fenômeno migratório intrarregional.

Assim, se na fase inicial do Mercosul a circulação de trabalhadores teve tímida atenção nos processos institucionais, em seu percurso de construção o bloco deu importantes passos em direção a uma cidadania comunitária, cujos caracteres devem ser a liberdade de radicação e a igualdade de acesso ao trabalho e aos direitos sociais.

Contudo, ainda que a ideia de um Sistema Integrado de Normas Migratórias tenha se inserido na perspectiva do Mercosul, não são poucos os obstáculos para se estabelecer uma governança comum em matéria migratória. A principal contradição é o descompasso entre os acordos relativos aos temas migrantistas firmados no âmbito do bloco e as legislações internas dos Estados membros. Normas que permanecem em vigor no ordenamento doméstico dos países vinculam-se a acepções discriminatórias e excludentes do trabalhador migrante, contrapondo-se à expectativa de isonomia entre nacionais e estrangeiros mercosulinos.

A ideologia de segurança nacional, viés definidor da normatividade nos regimes autoritários que estiveram no poder nos países do Cone Sul nas décadas de 1960/1980, continua a instruir porção significativa das leis e regulamentos migratórios. É o caso do Estatuto do Estrangeiro, principal diploma jurídico brasileiro sobre a temática, portador de uma visão policial da imigração estrangeira. Tanto assim que o órgão responsável pelos trâmites legais do migrante no Brasil continua sendo a Polícia Federal, como explicitado anteriormente. O país não conta com um órgão civil de atendimento ao cidadão estrangeiro. Controle e vigilância são os objetivos da atividade policial, não a regularização da condição do migrante e a facilitação do seu acesso a direitos.

O descompasso legal na questão migratória que se observa no Mercosul não se dá apenas entre os acordos multilaterais intrabloco e as leis domésticas dos Estados Partes. Ele se estende também, em latitude comparativa, às diferenças entre políticas públicas sobre imigração estrangeira em cada um dos países.

Exemplo disso é a disparidade positiva da Argentina com os demais países do Mercosul acerca da regularização do trabalhador migrante. A lei que instituiu o programa Pátria Grande trouxe para a esfera legislativa interna argentina as definições conceituais adotadas pelos tratados firmados na esfera do bloco nos últimos anos. Além de prever procedimentos para facilitar a regularização da presença dos migrantes regionais no país, o Pátria Grande garantiu seu acesso a direitos políticos, inclusive voto. A propósito do tema, o Brasil é o único membro do Mercosul que não reconhece o direito de voto aos migrantes radicados no país, excetuando-se os portugueses, com base no artigo 14, §2º da Constituição Federal de 1988. Migrantes mercosulinos não têm a mesma prerrogativa outorgada aos lusitanos.

Ainda, no caso brasileiro, apesar da grande dimensão territorial do país e de suas marcadas diferenças regionais, não há nos Estados federados e nos municípios políticas de acolhimento e integração social de imigrantes. Isso se observa de modo mais crítico nas passagens de fronteira seca, de Norte a Sul, e nos grandes centros urbanos, onde a maioria dos trabalhadores estrangeiros busca se fixar. A falta de políticas estaduais e municipais de acolhimento de migrantes no Brasil resulta da centralização histórica das questões de imigração, característica implantada por Getúlio Vargas em 1930 e nunca alterada. Na atualidade, como agravante, a ausência de articulação entre esferas do poder público (federal, estadual, municipal), em matéria migratória, mostra-se cada vez mais problemática para aqueles que entram no país por terra.

Isso evidencia-se desde 2009 nas dificuldades encontradas pelos migrantes haitianos que chegam ao país, em sua maioria, através da fronteira do Peru com o Estado do Acre. Emergencialmente, foram instituídas regras para dar conta do influxo. Mas os esforços do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), de organizações não-governamentais e da Igreja Católica, bem como a adoção de dispositivos excepcionais para acolher e regularizar a permanência do grupo haitiano, não tiveram paralelo nas ações dos Estados e municípios envolvidos, onde permanece lacuna legislativa e política sobre a questão migratória. Aspecto a ressaltar é que as medidas especiais concernentes aos migrantes haitianos não se estendem a outros estrangeiros.

Em todo caso, a chegada ao Brasil de numeroso grupo de trabalhadores do Haiti reforça a preocupação com a migração intrarregional proveniente de Estados que não integram o Mercosul nem se associam ao bloco. Daí a importância da demanda da Conferência Sulamericana sobre Migrações (CSM), no sentido de ampliar o escopo dos acordos do Mercosul para toda a América Latina e o Caribe, em projeção continental da questão imigrantista. Não é uma reivindicação fácil de implementar, seja do ponto de vista político ou logístico. São muitos os obstáculos a ultrapassar para a construção de um sistema regional que abranja a adoção de direitos comuns de radicação, trabalho e acesso a benefícios sociais. A trajetória legislativa experimentada pelo Mercosul, porém, possibilita um vislumbre positivo e otimista sobre a questão. A busca pela resolução dos problemas migratórios é uma conquista dos povos do Mercosul. Para além dos objetivos

comerciais e econômicos do bloco, o direito de imigrar e viver em paz em outro país é fator central para a integração comunitária.

## Referências

- ARGENTINA. Ministerio del Interior. *Patria Grande. Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Migraciones. *Informe Estadístico*, 2010. Disponível em: <[http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/estadisticas/Patria\\_Grande.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Patria_Grande.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2014.
- BATALHA, C. *O movimento operário na Primeira República*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- BRASIL. (Constituição, 1988). *Constituição Federal do Brasil*. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 5 maio 2015.
- BRASIL. *Decreto legislativo n. 451, de 2001*. Aprova o texto do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo, celebrados em Montevidéu, em 15 de dezembro de 1997. 2001. Disponível em: <[http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_081013-161948-541.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081013-161948-541.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2014.
- BRASIL. *Decreto nº 5.722, de 13 de março de 2006*. Promulga o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo, de 15 de dezembro de 1997. [2006a]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5722.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5722.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2014
- BRASIL. *Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980*. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. 1980. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2014.
- BRASIL. *Lei nº 11.961, de 2 julho 2009*. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. [2009a]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11961.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11961.htm)>. Acesso em: 20 out. 2014.
- BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Migrações internacionais e a previdência social*. Brasília, DF, 2006b.
- BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Previdência social: reflexões e desafios*. Brasília, DF: 2009b. (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 30)
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Brasileiros no mundo*. 2014. Disponível em: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/estimativas-populacionais-brasileiras-mundo-2014/Estimativas-RCN2014.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Convenção de Havana sobre a Condição dos Estrangeiros*. [2014]. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/estrangeiros.htm>>. Acesso em: 13 jun. 2010.

CASTRO, M. G. *Migrações internacionais e direitos humanos: por um novo paradigma social internacional: ecos do Brasil*. Cidade do Mexico: Global Comission on International Migration (GCIM), Regional Hearing for the Américas, 2005.

COSTA, L. C. da; CERVI, E. U.; MANDALOZZO, S. S. Democracia e proteção social: possibilidades e contradições no Mercosul. In: LUIZ, Danuta Cantoia (Org.). *Sociedade civil e democracia: expressões contemporâneas*. São Paulo: Veras Ed., 2010. p. 205-229.

DOLINGER, J. *Direito internacional privado (parte geral)*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

GENEYRO, R.; MUÑOZ, M. Evolución del tratamiento de la temática socio laboral: enumeración y análisis del SGT nº 10/GMC relaciones laborales, empleo y seguridad social. *Revista de Derecho del Mercosur*, Buenos Aires, ano 2, n. 5, p. 193-204, out. 1998.

HIRST, M. A dimensão política do Mercosul: especificidades nacionais, aspectos institucionais e actores sociais. In: MARTINS, G. d'O. et al. (Org.). *Integração aberta: um projecto da União Europeia e do Mercosul*. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, 1995.

MANDRILE, M. *El corredor de remesas sur-sur: Argentina-Bolivia*. Buenos Aires: OIM, Oficina Regional para a América do Sul, 2013.

MERCOSUL. *Declaración de Santiago sobre principios migratorios*. [2004a]. Disponivel em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9083.pdf?view=1>>. Acesso em: 25 out. 2014.

MERCOSUL. *Foro especializado migratório do Mercosul e estados associados: memória institucional. [Atas das reuniões dos Ministros do Interior do Mercosul e outros documentos das comissões]*. [2009]. Disponível em: <[http://www.migraciones.gov.ar/foro\\_migratorio/portugues/pdf/memoria\\_institucional.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/portugues/pdf/memoria_institucional.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2014.

MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. *Protocolo adicional ao Tratado de Assunção, sobre a estrutura institucional do Mercosul*. [Ouro Preto, 1994]. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Ouro%20Preto\\_PT.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Ouro%20Preto_PT.pdf)>. Acesso em: 27 nov. 2014.

MERCOSUL. *Resolução nº 02/91. Controle de fronteiras*. [1991a]. Disponível em: <[http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/res\\_02\\_91.htm](http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/res_02_91.htm)>. Acesso em: 18 dez. 2014.

MERCOSUL. *Resolução nº 08/94. Pontos de fronteira*. [1994]. Disponível em: <[http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/res\\_08\\_94.htm](http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/res_08_94.htm)>. Acesso em: 24 nov. 2014.

MERCOSUL. *Tratado de Assunção para a Constituição de um Mercado Comum entre a República da Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai*, (26.03.1991). [S.I., 1991b]. Disponível em: <[http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl\\_1270491919.pdf](http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1270491919.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2014.

MERCOSUL/CMC/DEC N° 37/04. *Projetos de acordos contra o tráfico ilícito de migrantes entre os estados partes do Mercosul e a República da Bolívia e a República do Chile*. [2004b]. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/acordos-mercosul/Anexo%20Dec.%20Leg.%20568%202010%20Acordo%20Trafico%20Illicito%20de%20Imigrantes%20Mercosul%20Chile%20Bolivia.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. *Panorama migratorio de América del Sur 2012*. Buenos Aires: OIM, Oficina Regional para a América del Sul, 2012.

PEDUZZI, M. C. I. *Aplicabilidade da declaração sócio-laboral do Mercosul nos estados partes*. [2005]. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/peduzzi.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

SANAHUJA, J. A. Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. In: LANEYDI MARTÍNEZ, L. P.; VÁZQUEZ, M. (Coord.). *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, nº 7, p. 11-54, 2008-2009.

SOARES FILHO, J. Mercosul: surgimento, estrutura, direitos sociais, relação com a Unasul, perspectivas de sua evolução. *Revista CEJ*, Brasília, DF, ano XIII, n. 46, p. 21-38, jul./set. 2009.

VENTURA, D. Mercosul: estatuto do estrangeiro ou lei de imigração? *Le Monde Diplomatique – Brasil*, 1. ago. 2010. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=744>>. Acesso em: 10 out. 2014.

VENTURA, D. Qual a política migratória do Brasil? *Le Monde Diplomatique – Brasil*, 7 mar. 2012. Disponível em: <<https://www.diplomatique.org.br/print.php?tipo=ar&id=1121>>. Acesso em: 10 out. 2014.

# O BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL NAS ESTRATÉGIAS BRASILEIRAS DE DESENVOLVIMENTO: DA ARTICULAÇÃO INTERNA À EXPANSÃO PARA AMÉRICA LATINA<sup>1</sup>

*Elsa Sousa Kraychete, Rômulo Carvalho Cristaldo*

## INTRODUÇÃO

Os processos de valorização e acumulação de capitais no Brasil contam com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o qual se firma como a mais importante instituição de financiamento de longo prazo em operação no país. Criado em 1952 como Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, tendo só em 1982, recebido o acréscimo do termo “social” ao seu nome original, desde então, tem sido responsável pelo financiamento da infraestrutura econômica e da montagem de setores estratégicos da indústria brasileira. Ao analisar a trajetória do BNDES verifica-se que a sua atuação esteve associada às estratégias de desenvolvimento implementadas pelo Estado brasileiro, assim como, as políticas macroeconômicas que acompanharam e, em um período mais recente, às estratégias de requalificação da presença da economia brasileira no cenário internacional.

A criação do BNDES atendia à necessidade decorrente da complexidade alcançada pela indústria brasileira, no decorrer dos anos 1950, quando esta iniciava uma nova fase de industrialização pela via da substituição de importações, passou a demandar um financiamento de longo prazo e improvável de ser atendido por simples transferências intersetoriais – do setor agrário para o industrial, pelo fornecimento de divisas externas para cobertura das importações de bens de capital –, por meio da captação de poupança externa que expunha o balanço de pagamentos a déficits recorrentes –, ou mesmo pela baixa disponibilidade de poupança interna, que impunha a necessidade

1 Este capítulo foi escrito para apresentar parte dos resultados obtidos com a pesquisa Cooperação Sul-Sul: um estudo sobre dinâmicas socioeconômicas, políticas, científicas, culturais e ambientais na América do Sul a partir do caso do Brasil, desenvolvida com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Uma versão anterior deste texto foi publicado no periódico *Geopolítica[s]* revista de estudos sobre espaço y poder, Madrid (Universidade Complutense de Madrid), v. 4, p. 63-86, 2013. Além dos autores, também integra a pesquisa Dandara Lima, graduanda em direito e bolsista e Iniciação Científica.

de se estabelecer uma adequada estrutura financeira de captação e redirecionamento de capitais.

As tentativas de constituir um sistema de financiamento de longo prazo com base em capitais privados não haviam até então vingado. O ensaio mais ousado, no governo Castelo Branco (1964-1967), preocupou-se em formar um mercado de capitais que também ofertasse créditos para investimentos de longo prazo, porém não foi bem sucedido por conta de diversos fatores que não cabem aqui ser discutidos. Basta dizer, que o plano de perseguir uma rota de financiamento com bases no financiamento privado, à semelhança do percurso seguido pelos Estados Unidos para a sua economia, não alcançou êxito em uma economia periférica como a brasileira.

A fragilidade de um mercado financeiro dessa natureza determinou que o padrão de financiamento que sustentou o desenvolvimento industrial brasileiro fosse constituído a partir da mobilização do capital estatal, capital privado nacional e capital externo. É no contexto de vigência desse padrão que o BNDES, consolida-se como a principal instituição financeira estatal fornecedora de crédito para investimentos de longo prazo.

No longo período que separa a fundação do BNDES e os dias atuais verificam-se dinâmicas internas da economia brasileira e posicionamento na economia internacional que repercutem na sua atuação, permitindo a identificação de duas fases, cada uma com inflexões características e atuações distintas: a primeira, entre 1952 e 1979, corresponde ao período marcado por forte presença governamental com a apresentação de planos econômicos centrados no desenvolvimento da infraestrutura econômica e na montagem de uma matriz industrial com coerência entre os seus setores; a segunda, caracterizada pela perda do dinamismo econômico, reorientação macroeconômica voltada para o ajuste interno e externo e reestruturação patrimonial do Estado a partir da década de 1990. Enquanto na primeira fase, a coordenação econômica estava preferencialmente voltada para a dinâmica do desenvolvimento da indústria e do mercado interno, na segunda, verifica-se que as estratégias desenvolvimentistas perdem lugar para as políticas de ajuste macroeconômico e reformas estruturais. Nesta última fase, marcada também pela liberalização dos mercados, o governo brasileiro define novas prioridades geopolíticas, que vão imprimir redirecionamentos na atuação da instituição em foco.

Este capítulo toca em aspectos da geopolítica e da geoeconomia brasileiras, tendo como fio condutor a trajetória do BNDES e as mudanças pelas quais a instituição passou, sobretudo a partir da última década do século XX. O texto a seguir foi estruturado em quatro seções, contando com esta introdução e uma conclusão. A segunda e terceira partes recuperam o devir da atuação do referido Banco, e foi dividido em dois grandes momentos: um que corresponde a sua atuação no período desenvolvimentista e o segundo, já inserido no contexto das reformas estruturais e abertura dos mercados brasileiros a partir da década de 1990. Na terceira seção, o argumento está analisado sob dois aspectos norteadores da ação do BNDES neste período (é um único período que comporta dois aspectos): de mudança patrimonial do Estado brasileiro pela via das

privatizações das estatais e a abertura do comércio externo no que toca as exportações, bem como, a realização de obras de infraestrutura na América do Sul.

## A atuação do BNDES como agente do desenvolvimentismo

O avanço da industrialização, no início dos anos 1950, colocou na ordem do dia a ampliação da infraestrutura econômica e a indisponibilidade de crédito para financiamento de longo prazo na economia brasileira. A escassez de poupança privada interna levou o governo brasileiro a atuar em duas frentes: busca de recursos internacionais e a mobilização de fundos públicos. A nova hegemonia setorial que se firmava na economia brasileira – predominância do setor industrial sobre o agrário – e conjuntura internacional, marcada por deslocamentos de capitais, industriais especialmente, em busca de espaços de valorização em regiões periféricas, apontaram a necessidade de constituição de novas institucionalidades. Foi nesse contexto que se colocou a necessidade de firmar maior presença do Estado nos rumos da economia brasileira, captar recursos externos para complementar a poupança interna e aproveitar as oportunidades de inserção internacional, que a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) é proposta. Este foi apresentado como a organização responsável por prover a economia brasileira de fonte de recurso para investimentos de longo prazo, isto por meio do gerenciamento de uma carteira heterogênea de capitais públicos.

A tentativa de captar recurso externo junto ao Eximbank americano e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e mesmo a expectativa de governos latinos americanos de que os Estados Unidos promovessem para a parte sul do continente um programa de ajuda semelhante ao Plano Marshall foi, em grande medida, frustrada.<sup>2</sup> A captação de recursos para os projetos resultantes do trabalho da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, que demandava US\$ 387 milhões, não foi totalmente alcançada. Foram financiados apenas US\$ 186 milhões, dentre os quais US\$ 60 milhões foram destinados unicamente à empresa canadense Traction Light & Power Company Ltda. (VIANNA, 1992, p. 133)<sup>3</sup>

A eleição de Dwight David Eisenhower, no contexto da Guerra Fria, influiu na política externa americana de forma a fortalecer as posições do Banco Mundial frente ao Eximbank. No que toca a empréstimos de longo prazo para a América Latina, por exemplo,

2 O governo brasileiro, dada à participação direta na Segunda Guerra Mundial, esperava, nesse sentido, uma atenção especial por parte dos Estados Unidos. Tanto o é que tal esperança residiu no imaginário militar até depois do golpe de 1964, quando num primeiro momento estes implementaram uma diplomacia de alinhamento automático com os EUA. No entanto, mais adiante, com a escalada da linha dura militar, ainda na década de 1970 a política externa brasileira novamente adotou orientações mais pragmáticas.

3 A posição do governo brasileiro de não financiar empresas estrangeiras com recursos internos, leva a Light a tornar-se empresa de capital misto, com participação acionária do BNDES. A regulamentação que viria proibir o financiamento de empresas estrangeiras por bancos públicos só ocorreu em 1962, com a Lei 4.131. (ARAUJO et al., 2011, p. 117)

o banco americano só deveria realizar esse tipo de transação se o Banco Mundial não desejasse ou não estivesse em condições de efetivar os aportes de recursos. Ainda segundo Vianna (1992, p. 122), a inflexão do governo norte-americano em favor do Banco Mundial estava relacionada ao papel que aquela instituição estava destinada a desempenhar no monitoramento da política econômica dos governos da América Latina. Por exemplo, o Banco Mundial exigia disciplina macroeconômica por parte do Brasil, definindo, inclusive, que a mobilização de recurso para o financiamento de longo prazo não deveria ter origem em emissões monetárias, prática recorrente no Brasil de então.

As restrições externas quanto à captação de recursos e a mobilização em torno da industrialização nos espaços nacional e regional<sup>4</sup> definiram a institucionalidade que iria assumir o financiamento do desenvolvimento no longo prazo,<sup>5</sup> nesse contexto, firmou-se o perfil que o BNDE iria representar. A mobilização de recursos para estabelecer e viabilizar a atuação do BNDE (idem) ocorreu pela constituição, ao longo de décadas, de um conjunto de instrumentos definidos pelo governo federal que centralizava recursos os quais, geridos pelo Banco, também se constituiriam como a sua principal fonte de expedientes. (APÊNDICE A)

Entre a fundação do BNDE e o início dos anos 1980, período que corresponde à predominância das ideias desenvolvimentistas da condução da política econômica foi instituído Fundos diversos orientado para atividades específicas que permitiram ao BNDE tornar-se o principal agente de financiamento de longo prazo, no Brasil. A começar pela criação de um adicional de 15% do imposto de renda de pessoa física e jurídica, cujo pagamento ultrapassasse Cr\$ 10 mil, o que correspondeu à maior parte dos recursos do Banco em seu nascitouro. A maioria dos Fundos criados, no decorrer dos anos 1950, estavam voltados para o fortalecimento da infraestrutura econômica, eletrificação, melhoramento portuário e de ferrovias, especialmente. (APÊNDICE A)

Essa disponibilidade de recursos iria definir que entre 1952 e 1955, nos três primeiros anos de atuação, os financiamentos fornecidos pelo banco 77,0%, ficasse distribuídos entre o setor energético com 55,0% e 22,0% para a recuperação de ferrovias. (ARAÚJO et al., 2011, p. 123)<sup>6</sup> O que se observa é que nesse momento, os desembolsos realizados pelo Banco estavam direcionados a desobstruir os gargalos que travavam o desenvolvimento da economia brasileira e a presença do Banco como

4 Nesse caso, a referência maior é a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que buscava desvendar a natureza do retardamento da industrialização da região e da sua integração à dinâmica internacional.

5 A constituição de Bancos de Desenvolvimento em espaços nacionais corresponde a uma necessidade da acumulação e valorização de capitais em espaços periféricos na montagem de infraestrutura econômica com vista à industrialização, resultando em instituições dessa natureza, na América Latina, em países como Argentina, Chile, Colômbia e México.

6 Araújo e outros autores (2011, p. 123) registram que os investimentos do setor ferroviário também estão relacionados ao excesso de oferta de material para este setor por parte do governo americano, no período.

financiador, no entanto, é relativamente modesta, pela dificuldade com a mobilização de recursos financeiros.

A atuação do BNDE modificou-se no período entre 1956 e 1960, correspondente à vigência do Plano de Metas, do governo de Juscelino Kubitschek. Nesse período, o BNDE ampliou a sua importância não só como financiador, como também um órgão de planejamento. Àquela altura, o Banco constitui um corpo técnico sintonizado com o planejamento e gestão de programas de desenvolvimento. A atuação sintonizada entre o Conselho de Desenvolvimento, diretamente ligado ao Gabinete da Presidência da República e responsável pela coordenação da execução do plano de governo, colocou o Banco entre as instituições então promotoras do desenvolvimento.

Embora, persistissem os problemas relativos a fontes de financiamento do próprio Banco, a determinação de agilizar o trâmite entre a arrecadação do adicional do imposto de renda e a disponibilidade nos cofres do Banco, foi a medida mais efetiva. A entrada de capital externo, do Banco Mundial e do Eximbank, assim como, de recursos do Acordo do Trigo<sup>7</sup> vieram reforçar seu capital.

O fortalecimento institucional, bem como, a ampliação de recursos fizeram com que a presença do BNDE no período de implantação do Plano de Metas ficasse associada tanto ao fomento financeiro e ao planejamento desenvolvimentista.

No período entre 1956 e 1960, o perfil dos desembolsos do BNDE mudou as liberações para o setor industrial, que entre 1953 e 1955 tinham sido de 17,0%, passaram a representar 60,0% do total naquele período, com destaque especial para a indústria de base. A montagem da infraestrutura continuou guardando lugar de importância, tendo representado 38,0% dos desembolsos totais do Banco. (CURRALERO, 1998, p. 18)

Em meio às reorientações propostas pelo Plano de Ação do Governo – 1964 a 1967, por ocasião da Ditadura no Brasil – teve lugar uma reforma do sistema financeiro, o qual se mostrava inadequado às demandas de uma economia que passava por um rápido processo de industrialização. Como já apontado, o traço mais geral da reforma consistia em se montar um sistema de financiamento de longo prazo com base em capitais privados, o que não se cumpriu, levando o governo a prosseguir na direção de criar instrumentos de poupança compulsória. Esse processo fortaleceu o BNDE, tornando-se um período marcado pela criação de novos Fundos que visava atender às demandas que o desenvolvimento reivindicava aquela altura.

Entre as novas modalidades, destacaram-se aquelas de caráter estruturante, a saber: o Fundo de Financiamento de Máquinas e Equipamentos Industriais (FINAME),<sup>8</sup> destinado à aquisição de máquinas e equipamentos de produção nacional; Fundo de

<sup>7</sup> Trata-se de acordo de financiamento firmado entre o governo brasileiro e o governo dos Estados Unidos, no qual o governo americano financiaria a compra dos excedentes agrícolas estadunidenses.

<sup>8</sup> Em 1971, o FINAME, dada a sua importância em capitalizar empresas, é transformado em empresa pública subsidiária do BNDES.

Financiamento de Estudos, Projetos e Programas (FINEP), orientado para financiar estudos de viabilidade de projetos específicos; Fundo de Desenvolvimento Técnico Científico (FUNTEC), voltado para a formação científica de nível superior e promoção da pesquisa para acelerar a absorção de tecnologia. É também deste período, o Programa de Financiamento a Pequenas e Médias Empresas (FIPEMA), constituído a partir de empréstimos do BIRD e do Banco de Reconstrução da Alemanha (BRA). (APÊNDICE A)

Tratando-se de ser uma fase de transição, a atuação do BNDE desde a sua criação estava com suas operações mais direcionadas ao setor público (infraestrutura), passando a financiar fortemente o setor industrial. Entre 1964 e 1967, do total das operações aprovadas 82,6% foram destinadas à indústria. (ARAÚJO et al., 2011, p. 144)

Em meados da década de 1960, a infraestrutura econômica e a indústria de base já havia alcançado elevado patamar, o que dispensava a necessidade imediata de investimentos. Então, as diretrizes governamentais foram direcionadas para novas conexões da matriz industrial, montagem de setores de bens de capital e ampliação da produção de bens de consumo. Em sintonia com tais orientações, o BNDE, a partir da década de 1960, passa a direcionar a concessão de créditos ao setor privado, em especial, destinado à aquisição de capital fixo e capital de giro. O Iº Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974) destacava a importância de fortalecer segmentos industriais privados e, essa diretriz informa, “[...] El BNDE tendría el rol de impulsar y capacitar la empresa brasileña para que se convirtiera en ‘la gran empresa’, protegiendo a sectores prioritarios, favoreciendo la asociación de capitales y promoviendo la concentración, la innovación y las economías de escala.” (ARAÚJO et al., 2011, p. 147) Como reflexos deste plano foram notados na distribuição dos desembolsos do Banco entre o setor público e o setor privado, em 1968, os desembolsos do BNDE em sua maioria (54,0%) foram destinado à empresas privadas. Ao longo dos dez anos seguintes, a porção dos desembolsos que tinham por objetivo o setor privado, que cresceu continuamente até atingir 87,0% do total em 1978. (CURRALERO, 1998, p. 78) Tal inflexão também se refletiu no papel desempenhado pelo Banco, que foi deixando de atuar como órgão de planejamento e formulador de programas de desenvolvimento para assumir um perfil mais típico de uma instituição financeira.

Sempre em sintonia com as diretrizes governamentais, na segunda metade dos anos 1970, já no âmbito do IIº Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) , o BNDE aprofundou o direcionamento voltado para o financiamento para segmentos privados da indústria. Naquele momento, o setor público, que voltava a realizar investimentos de grande monta em infraestrutura, passou a direcionar suas demandas de crédito para o mercado internacional de capitais, o qual passava por período de ampla liquidez.

Em sintonia com as diretrizes governamentais – que, como afirmamos anteriormente, era a de consolidar as relações entre os setores privado e público – o BNDES passou por uma reforma organizacional, com a criação de subsidiárias para atender

a capitalização de empresas de bens de capital e insumos básicos, dentre as quais se destacam: Mecânica Brasileira S.A (EMBRAMEC); Insumos Básicos S.A (FIBASE); Financiamento Participações e Investimentos Brasileiros S. A. (IBRASA). As empresas subsidiárias participariam, de forma minoritária, a partir da transferência de fundos públicos ao setor privado, em uma tentativa de fazer frente à anunciada crise do setor externo da economia brasileira.

Naquele período o Banco recebeu aporte de recursos em montante significativo, só comparável ao ocorrido na vigência do Plano de Metas, o que demonstra que o governo reservava papel estratégico a ser desempenhado pela organização. Entre os anos 1974 à 1979, o crescimento dos recursos aportados no Banco alcançou o percentual de 21,0%. (ARAÚJO et al., 2011, p. 157) Este aumento deveu-se, especialmente, a mobilização de recursos oriundos do Programa de Integração Social (PIS), constituído pelo recolhimento de um percentual da receita bruta das empresas deduzido do imposto de renda e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEB), oriundo de recursos públicos (APÊNDICE A). A outra fonte de recursos de maior contribuição para o crescimento dos recursos foi à captação externa, que cresceu na ordem de 559,0% em relação ao período anterior, segundo Curralero (1998, p. 35).

### **A ação do BNDES voltada para o programa de privatização e montagem da infraestrutura na América do Sul**

#### **Prioridades articuladas a partir do Plano Nacional de Desestatização**

A partir dos anos 1980, a América Latina foi palco de experimentos em políticas econômicas de orientações liberais conhecidos como reformas estruturais. O Brasil só tardivamente, no início dos anos 1990, assume as políticas de cunho liberalizantes como condutoras das suas estratégias de governo, preconizados pelas organizações internacionais multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Tais planos implicaram em reformas estruturais do Estado, inclusive a reestruturação patrimonial, como verificado no ciclo de privatizações de empresas estatais, e abertura das economias da região. Neste quesito, era especificamente recomendado, a desregulação e abertura do mercado financeiro, inclusive, com questionamentos a existência de bancos nacionais voltados à promoção do desenvolvimento. (HERMANN, 2010, p. 194)<sup>9</sup>

Ao longo das décadas que separam os anos 1980 aos dias atuais, as orientações quanto às políticas macroeconômicas e de desenvolvimento do governo brasileiro atraíram conjunturas distintas que repercutiram na atuação do BNDE. Segundo Curralero

9 No plano de governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) constava o estabelecimento de um Banco para Comércio Exterior, como parte da política de apoio a produção de longo ciclo e voltada para exportação. Por sua curta vigência, o governo Collor de Mello não levou a cabo a criação do referido Banco, especulava-se, contudo, uma possível transformação do BNDES em banco dessa natureza sob o comando da iniciativa privada.

(1998, p. 49), na década dos 80, a atuação do BNDE esteve orientada nas seguintes direções:

- a) Finalização dos projetos do IIº PND, responsável pela importância dos desembolsos para o setor industrial, especialmente, no âmbito das empresas públicas, o que representou 71,0%, em média, do total de desembolsos entre 1981 e 1983;
- b) Concessão de créditos a setores exportadores, no esforço de gerar *superávits* comerciais;

Saneamento de empresas públicas e privadas afetadas pelas políticas de ajustes frente à crise da dívida externa e fiscal, no qual o desembolso para esses processos cresceram em importância, representando, entre 1982 e 1986, em média, 25,4% do total de desembolsos.

Ainda segundo a autora, nesse movimento, o Banco foi perdendo a sua característica de instituição de fomento ao deixar para trás as prioridades setoriais para atuar com base em apoio a projetos. Em paralelo, o Banco passou por duas importantes reformas institucionais: a primeira, incorporou a gestão dos recursos do Fundo de Investimento Social (Finsocial), incluindo na agenda o tema do “desenvolvimento social”, quando o Banco teve seu nome acrescido da palavra “social”, como já referido anteriormente,<sup>10</sup> e a segunda, a fusão de suas subsidiárias IBRASA, IBRAMEC e FIBASE em uma única empresa, o BNDES Participações (BNDESPAR). Esta nova subsidiária tinha como objetivo, possibilitar a participação do Banco no capital social de empresas consideradas prioritárias, mas sempre como sócio minoritário e sem direito a voto. O BNDESPAR constitui-se, dessa forma, como um canal de transferência de recursos públicos para o saneamento das empresas deficitárias, além de fiscalizar, as transferências dos recursos financeiros para o setor público, daí a exigência das privatizações, o que resultou no discurso sobre a ineficiência nata deste setor. (CURRALERO, 1998)

Os anos 1980 a atuação do BNDES significou a passagem da posição de agente de operação de estratégias desenvolvimentistas, desdobrando-se como uma das instituições promotoras da mudança patrimonial do Estado brasileiro, via privatização das empresas estatais e de apoio às estratégias de produção voltadas para exportação. Neste último aspecto, é importante salientar a presença do Banco no continente sul-americano.

O início da atuação do BNDES como agente da privatização das empresas públicas data de 1986, momento em que a privatização se verifica por meio do fim do controle total da União ou da abertura do capital social de empresas tidas como inviáveis, muitas das empresas anteriormente controladas pela BNDESPAR na operação de salvamento

---

<sup>10</sup> Observa-se, nessa diretriz, a queda da participação das áreas sociais no total dos desembolsos como pode ser apresentado nos dados organizados por Currálero (1998, p. 50): 1982 (5,0%); 1983 (15,0%); 1984 (15,0%); 1985 (8,0%); 1986 (1,0%); 1987 (1,0%); 1988 (3,0%); e 1989 (1,0%).

de empresas privadas em estado falimentar foram privatizadas. O BNDES, nesse momento, desempenhou a função de apoio a comissão interministerial a qual cabia à direção das privatizações a selecionar as empresas de consultoria que fariam as avaliações financeiras das empresas a serem privatizadas. O BNDES financiava até 70,0% do valor de venda da empresa a ser privatizada. (DINIZ, 2004, p. 56) Além do financiamento fornecido pelo Banco, era permitido que os investidores utilizassem títulos públicos que, embora aceitos pelo valor nominal, eram comercializados no mercado secundário com deságio. Esse foi o primeiro ciclo da atuação do Banco na privatização de empresas estatais brasileiras, processo que se aprofundaria no decorrer dos anos 1990, conforme assinala Prado (1994), quando a reforma patrimonial do setor público vai mais fundo.

Nessa nova fase, as privatizações envolveram empresas competitivas, resultando em uma das maiores fontes de atração de investimentos externos diretos naquele momento. O Plano Nacional de Desestatização (PND), anunciado em 1990, visava, por meio das privatizações: a redução da dívida pública; a retomada da capacidade de investimento das empresas à medida que estas fossem assumidas pela iniciativa privada, alimentando um novo ciclo de investimentos e crescimento; e, na sequência, a modernização do parque industrial, o que pretendamente conduziria as empresas brasileiras a formarem competitividade para atuação no setor externo, abrindo espaço para a chamada integração internacional competitiva.

No início dos anos 1990, foi lançado o Programa de Privatização do BNDES, quando o Banco assume a posição de gestor do processo de privatização – responsável pelos recursos financeiros e administrativos –, exercendo as atividades em conjunto com o Conselho Federal de Desestatização. Nesse sentido, o referido órgão passou a atuar como um dos financiadores do saneamento financeiro das empresas, tanto na fase pré-privatização, como possibilitando as inversões de capital dos novos proprietários. (PRADO, 1994, p. 80)

No decorrer dos anos 1990 a ação do BNDES, em larga medida, esteve concentrada na implementação do PND. Nos primeiros anos, as privatizações ficaram concentradas em setores industriais, em especial siderurgia, petroquímica e fertilizantes. A partir de 1995, as privatizações ganham novo impulso com o avanço do PND em direção à privatização das empresas prestadoras de serviços públicos essenciais, bem como de instituições financeiras estatais como o Banco do Estado da Bahia (BANEB).

As privatizações constituíram-se em importantes vias para a reestruturação patrimonial de setores produtivos e de serviços no Brasil, não apenas pela transferência de amplos segmentos industriais e de serviços do controle público para o privado, como também, foi a grande oportunidade para o surgimento de conglomerados constituídos a partir da associação entre o grande capital nacional entre si, com empresas e bancos estrangeiros. As oportunidades surgidas com as privatizações permitiram a ampliação do volume de capital e expansão setorial de grupos empresariais, com a diversificação para novas áreas de negócios, como ocorreu com empresas de construção civil, as quais

avançaram para setores como petroquímico, serviços de infraestrutura como portos, ferrovias, energia, siderurgia e celulose.

Esses novos conglomerados, em sua maior parte, especializaram-se em setores produtores de *commodities*, sejam industriais, extrativo mineral ou agroindustrial. Os bancos também encontraram nas privatizações espaços para a diversificação e valorização patrimonial. No primeiro momento, os bancos tiveram participação em consórcios que adquiriram empresas de ramos industriais e, em seguida, as aquisições no próprio setor bancário, em paralelo a um processo de desregulamentação financeira, proporcionou uma aceleração da concentração de capitais. Os grandes grupos estrangeiros também fortaleceram presença na economia brasileira aproveitando as oportunidades possibilitadas pela mudança na legislação.

A participação do capital estrangeiro nas privatizações, entre 1991 e 1999, representou 43,9% do total. Na liderança estão os Estados Unidos com 15,4%, seguido pela Espanha com 11,3% e Portugal com 6,8% do total. (DINIZ, 2004, p. 116) Segundo dado da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), apresentado por Diniz (2004, p. 70), as receitas governamentais com as privatizações entre 1988 a 1997, alcançaram 5,0% do PIB brasileiro e também passaram a participar da rede de proprietários das empresas privatizadas os Fundos de Pensão de funcionários de empresas públicas.

Segundo Miranda e Tavares (1999, p. 339), as privatizações constituíram um momento em que, o estado brasileiro articulou-se “por dentro” da associação entre o grande capital nacional e das empresas e bancos estrangeiros. Na conformação dos conglomerados, o BNDES, por meio dos leilões das privatizações, funcionou “[...] como árbitro desse novo processo de escolha dos vencedores” Esses novos vencedores se constituíram, sobretudo, por grupos que oportunizavam a diversificação produtiva.

Ainda segundo Miranda e Tavares (1999, p. 341), “[...] dentre os 30 maiores grupos brasileiros, 13 tinham em 1998 seus *core-businesses* principais em *commodities*”, os grupos como Mariani, Odebrecht, Vicunha, Ultra, Ipiranga, dentre outros, se expandiram para setores produtores de bens dessa natureza. Ao controlar os setores produtores de *commodities*, muitos mais adiante participariam, de forma destacada, nas exportações brasileiras quando o Brasil passou a atender a crescente demanda do comércio externo de produtos dessa natureza.

Operacionalmente, a década dos 1990 significou para o Banco a manutenção de um *funding* estável, principalmente pela administração de 40,0% dos recursos do Fundo de Amparo aos Trabalhadores (FAT), que constitui até a presente data base permanente para as suas operações (APÊNDECE A). Houve ainda, a concepção de novos programas visando a atender setores produtivos que haviam sido afetados pelas políticas de abertura e estabilização, a exemplo dos setores têxtil, autopeças, coureiro e calçadista, sem, no entanto, apresentar programas de feição mais ativa na direção de

políticas anticíclicas, ou mesmo para criar condições que viessem a favorecer a reestruturação produtiva com ganhos de produtividade e expansão dos investimentos.

### **Abertura externa e o financiamento das exportações para América do Sul**

A compreensão da atual presença do BNDES na América do Sul está vinculada às iniciativas de abertura comercial que passaram a ser praticadas pelo Brasil, a partir da adoção de políticas de cunho liberalizantes.

No decorrer dos anos 1990, o BNDES concebeu programas e linhas de financiamento com vista a apoiar exportações de empresas brasileiras. Já em 1990, foi constituído o Programa de Financiamento às Exportações de Máquinas Equipamentos (FINAMEX), na modalidade pré-embarque e vinculada ao FINAME.<sup>11</sup> No ano seguinte, em complemento ao FINAMEX, foi criada, inicialmente com foco na exportação de bens de capital para a América Latina, uma linha de financiamento pós-embarque.<sup>12</sup> Visando a facilitar o processo de contratação do crédito, em 1993, é então criada a linha Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR). Neste caso, não é exigido o aval de um agente financeiro brasileiro, então o risco foi assumido pelo Banco Central do Brasil nos casos de crédito concedido para apoio à exportação.

Um grande salto na definição de instrumentos de financiamento no Banco ocorreu em 1997, quando da extinção do FINAMEX e da criação do BNDES-Exim, cujos créditos poderiam ser contratados nas modalidades pré-embarque e pós-embarque. A partir dessa nova linha houve uma ampliação do escopo dos bens financiáveis, alargada para além dos bens de capital como aeronaves, máquinas e implementos agrícolas, ônibus, caminhões, alcançando a partir de então bens intermediários, tais como petroquímicos siderúrgicos e químicos e bens de consumo imediatos, como têxteis, eletrônicos, calçados, couro e alimentos manufaturados.

Os serviços de engenharia também passaram a ser contemplados, a partir do que assumiram uma posição de destaque nos desembolsos do BNDES, dado as obras de infraestrutura que as construtoras brasileiras passam a executar em muitos países da América do Sul, África e Oriente Médio. Em síntese, o BNDES-Exim traduz a experiência acumulada pelo BNDES, no decorrer da década, no fornecimento de crédito para expor-

---

11 A linha pré-embarque, direcionada ao financiamento da produção do bem a ser exportado. É financiado o capital de giro em até 100% da produção do bem ou serviço que tenha como destino o mercado externo. Nesta modalidade, as operações são realizadas por outros agentes financeiros que assumem o risco da operação.

12 A linha pós-embarque visa a financiar a comercialização, no exterior, de bens e serviços. Este financiamento pode ocorrer em duas modalidades: 1. destinada ao vendedor, por meio do qual o Banco refinancia o exportador, sem limite de valor, com desconto de título de crédito de exportação; 2. oferta o crédito ao comprador, mediante contrato de financiamento com a interveniência do exportador, o Banco financia diretamente o importador, com a exigência que os produtos ou serviços sejam brasileiros. Não há, no entanto, desembolso no exterior. Os pagamentos são realizados ao exportador, no Brasil, na moeda do país.

tação, bem como ampliou as possibilidades de financiamento para praticamente todos os setores de produção e serviços.

Tais programas e linhas de financiamento se viabilizaram a partir de contatos com organizações externas à estrutura do BNDES, a exemplo da articulação com a Seguradora Brasileira de Créditos, do Fundo de Garantia às Exportações – criada para garantir cobertura dos riscos de responsabilidade da União –, como também das parcerias visando o repasse dos recursos do Banco em atividades de financiamento do comércio exterior. Ainda, buscou-se estabelecer acordos externos para viabilizar empréstimos via associações com entidades de abrangência regional, como o programa CCR-Aladi, uma forma de garantia de crédito às exportações brasileiras para os demais países associados. Também a criação, em 1999, do já citado Fundo de Garantia às Exportações, vinculado ao Ministério da Fazenda e gerido pelo BNDES, compôs o quadro dos instrumentos de seguros e garantias junto ao Banco, que opera as suas linhas de créditos. Vale registrar, também, a adesão ao modelo Knaepen Package, da OCDE, usado como instrumento para avaliação de risco. (ALVES, 2008, p. 72-73)

A partir de 2002, um conjunto de novas iniciativas, novo estatuto e a promulgação de decretos, vão, legalmente, permitir que o BNDES se volte em direção à internacionalização. O artigo segundo do estatuto do próprio BNDES de 2002, já previa a possibilidade de atuação no exterior por meio da constituição de subsidiárias (BRASIL, 2002, p. 2), porém a legalização dessa possibilidade demandou outros ajustes jurídicos, como o Decreto n.º 6.322/2007 que permitia que BNDES movimentasse capital no exterior (BRASIL, 2007), ou o Decreto n.º 6.526/2008 que autorizou o BNDES a constituir subsidiárias no exterior. (BRASIL, 2008) O estatuto do BNDES de 2002 afirmava ainda que a instituição poderia: (1) financiar a aquisição de ativos e investimentos no exterior, desde que por empresas de capital nacional; (2) contratar e prestar serviços técnicos e financeiros – inclusive não-reembolsáveis – visando desenvolvimento nacional e integração da América Latina; (3) captar recursos externamente para financiar investimentos no exterior, desde que por parte de empresas cujo acionista majoritário seja domiciliado no Brasil; (4) adquirir participação acionária destas empresas.

Assim, em 2009 o BNDES abriu um escritório de representação em Montevideu que, embora não esteja autorizado a realizar operações, constitui ponto de apoio às atividades do Banco no âmbito da América Latina. Entretanto, apenas em 2011, que se consolidou a possibilidade de o BNDES gerenciar operações de financiamento com origem e aplicação de recursos exclusivamente externos. Foi por meio do Decreto 7.635/2011 que se autorizou o Banco a captar recursos no exterior para financiar projetos também no exterior, desde que realizados por empresas brasileiras e ou estrangeiras controladas por nacionais. Além disso, autorizou a aquisição de títulos destas, abrindo a possibilidade de que o BNDES compartilhasse com as empresas envolvidas dos riscos do empreendimento. (BRASIL, 2011)

No contexto de abertura externa, o BNDES passa então a atuar como agente financeiro com o objetivo de promover a internacionalização de importantes setores da estrutura produtiva brasileira. Conforme dados do BNDES organizados por Niko (2011, p. 85-86), entre 2001 e 2010, os desembolsos acumulados para a América do Sul na linha de financiamento BNDES-Exim pós-embarque somaram mais de US\$ 3,6 bilhões. Desse total, 49,2% foram destinados às exportações para a Argentina, e 19,8% às exportações para a Venezuela, estes dados refletem a posição desses dois países que se figuram como as maiores economias sul-americanas, respectivamente, depois do Brasil. Entre 2005 e 2010, seguindo esta ordem no *ranking* das economias sul-americanas, esses dois países foram também os principais destinos de exportações totais brasileiras. (NIKO, 2011, p. 87-88)

Se discriminados por país os desembolsos totais do BNDES destinados ao financiamento de exportações que envolveram obras de infraestrutura, também aparecem como principais receptores a Argentina e a Venezuela, representando 79,0% do total para a América do Sul entre 2000 e 2012 – respectivamente 50,89% e 27,85% (Tabela 1). Para a Venezuela, por exemplo, o BNDES atuou no financiamento da expansão da linha 3 (em 2006), bem como, na construção das linhas 4 (em 2001) e 5 (em 2009) do metrô de Caracas, ao apoiar a exportação de serviços de engenharia da Construtora Norberto Odebrecht. Também na Venezuela, o BNDES apoiou a exportação de serviços de engenharia da Construtora Andrade Gutierrez por ocasião das obras do Estaleiro Astillba (em 2012), bem como, os estudos e obras para montagem Siderúrgica Nacional (em 2011), além de muitos outros projetos ao longo do período compreendido na pesquisa aqui reportada. A Argentina também recebeu grande número de projetos com o apoio do BNDES, dentre os quais podemos destacar a expansão dos gasodutos TGS e TGN, por meio das empresas Confab Industrial (em 2005) e Norberto Odebrecht (em 2007), a construção do terceiro módulo do gasoduto Cammesa (em 2010), assim como, as obras posteriores de adequação tecnológica (em 2012) que também foram conduzidas pela Norberto Odebrecht.

O Equador, que se encontra na terceira posição dos destinos de financiamentos do BNDES ligados à obras de infraestrutura entre 2000 e 2009, tendo recebido 11,17% do total ao longo da década, viu esta trajetória ser momentaneamente interrompida a partir de 2009. Muito provavelmente essa interrupção esteve relacionada aos eventos que resultaram na saída da Petrobras e da Construtora Norberto Odebrecht do país. Porém, nos anos seguintes, esses acontecimentos não impediram que, em 2012, o BNDES financiasse a exportação de serviços de engenharia da empresa Norberto Odebrecht para o país, oferecendo suporte para o projeto da Hidrelétrica de Manduriacu. Em outro exemplo, em 2013, o BNDES também apoiou a construtora em sua participação no projeto de transposição de águas dos rios Daule e Babahoyo, projeto denominado *Trasvase Daule Vinces*.

TABELA 1 — DESEMBOLSOS BNDES NO APOIO À EXPORTAÇÃO BRASILEIRA PARA OBRAS DE INFRAESTRUTURA PARA PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL, 2000 A 2012 (US\$ MILHÕES)

ANO	ARGENTINA	EQUADOR	PARAGUAI	PERU	URUGUAI	VENEZUELA	Total
2000	-	89,8	-	-	7,3	-	97,1
2001	-	33,3	13,8	-	9,5	16,1	72,7
2002	-	3,3	16,3	-	-	18	37,6
2003	-	-	24,8	-	-	25,4	50,2
2004	-	112,3	17,2	-	-	44	173,5
2005	150,5	57	8	-	-	3,9	219,4
2006	-	55,8	-	-	2,6	10,4	68,8
2007	308,9	17,4	-	-	3,1	39,5	368,9
2008	260,1	0,5	-	-	2,4	6,8	269,8
2009	325,4	-	-	-	1,7	25	352,1
2010	172,5	-	-	129,9	-	315,2	617,6
2011	361,1	-	-	96,7	-	392,9	850,7
2012*	103,1	-	-	-	-	23,2	126,3
Total	1.681,60	369,3	80,2	226,6	26,6	920,4	3.304,70
%	50,89	11,17	2,43	6,86	0,80	27,85	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo BNDES por meio dos pedidos de informação n. 99903.000346/2012-43 e n. 99903.000475/2014-01. \* Até setembro.

Os dados aqui listados, tanto aqueles organizados por Niko como os constantes na Tabela 1, revelam ainda a importância do setor de infraestrutura para a América do Sul. Muitos dos desembolsos do Banco nesta categoria envolveram empresas de serviços de engenharia e construção, com destaque para a Construtora Norberto Odebrecht e a Andrade Gutierrez. Entre 2001 e 2010, os desembolsos dessa rubrica totalizaram US\$ 2.235,9 bilhões. (NIKO, 2011, p. 90) Em 2012, o dado atualizado do total dos desembolsos do BNDES no apoio à exportação brasileira para obras de infraestrutura direcionadas aos países da América do Sul foi de US\$ 373,1 milhões, representando uma significativa redução em relação ao ano anterior. Em 2013, este valor chegaria à US\$ 674 milhões, um aumento de aproximadamente 80% em relação ao ano anterior, mas ainda sem retornar aos níveis de 2011. Para 2014, até o fechamento deste texto, só dispúnhamos de dados referentes até o mês de setembro, que indicava um montante de US\$ 157,7 milhões, apontando para uma significativa diminuição em relação ao período anterior tendo já transcorridos 3/4 de um ano, período em que ocorreram tensas eleições para à presidência, senado, governadores e deputados, no Brasil. Entre o ano

2000 e setembro de 2014, o Brasil, por meio do BNDES, destinou aproximadamente US\$ 4,4 bilhões para apoio às exportações de empresas brasileiras envolvidas em projetos de infraestrutura na América do Sul.

Ainda seguindo com as informações arroladas por Niko (2011, p. 92), as obras de infraestrutura realizadas por empresas brasileiras entre 2001 e 2010, não contemplavam a pauta de projetos constates da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), as obras são um indicativo dos eixos de integração regional. Isso, tendo sido cumpridos dez anos que a referida iniciativa tornou-se pública, cinco após da Agenda de Implementação Consensual, a qual definiu os projetos de prioritária execução até 2010. A totalidade dos desembolsos do BNDES-Exim para projetos de infraestrutura, no período, esteve em verdade destinada às construções de infraestrutura interna a cada país. O destino das exportações por país e os projetos ligados, entre 2001 e 2010, indica que boa parte dos projetos argentinos se destina a construção de gasoduto na área de Buenos Aires. Já na Venezuela, os investimentos são direcionados para a construção de obras de mobilidade urbana e geração de energia hidroelétrica, para citar alguns exemplos.

## Conclusões

O BNDES é parte integrante da institucionalidade que sustenta o desenvolvimento econômico brasileiro, sendo a principal fonte supridora de créditos de longo prazo. Ao longo da sua trajetória, o BNDES se constitui a partir de articulações distintas com organizações privadas e públicas. Com instâncias do próprio Estado, acolhendo e gerenciando fundos criados para finalidades específicas, que se tornaram suas principais fontes de *funding* garantidoras da sua missão de maneira continuada. Participando inclusive, em alguns momentos, do próprio núcleo estratégico de planejamento, no período em que o crescimento econômico foi dirigido pelo ideário desenvolvimentista. Internamente, o BNDES passou por várias reestruturações que o adaptaram a responder às diretrizes governamentais em conjunturas distintas, seja para atuar nos moldes do planejamento desenvolvimentista, em articulação com outras instâncias estatais, estruturando suas subsidiárias para ampliar seu escopo de atuação, sejam em outro momento atuando sob critérios de concessão de crédito que o aproxima de um *modus operandi* de instituição privada.

A concessão de créditos, no período desenvolvimentista era uma decorrência da eleição de setores prioritários para investimentos. Em sintonia com os movimentos governamentais para a condução da política econômica, no decorrer da sua trajetória o BNDES passou a assumir características mais próprias de um agente de créditos. Os primeiros sinais dessa mudança ocorrem a partir da segunda metade dos anos 1960, quando ao Banco foi destinado a função de fornecer créditos a setores industriais pri-

vados que se consolidavam como conglomerados nacionais e que, dessa forma, foram preservados de associações mais amplas com o capital estrangeiro.

A partir dos anos 1990, já no contexto de abertura comercial e financeira, o BNDES foi colocado na posição de articulador dos grupos que comporiam os consórcios e de árbitro na escolha do melhor grupo para comandar as aglomerações. Nessa conjuntura, diferente da anterior, a associação com capitais externos, em especial, levou os setores de serviços públicos a serem privatizados. Por meio de empréstimos, o BNDES participou da fase de saneamento das empresas com o objetivo de torná-las mais competitivas, acrescenta-se, ainda neste período, a utilização de desembolsos de créditos na fase posterior à privatização.

Com base na concessão de créditos para criação de empresas mais competitivas, muitas fortalecidas pelas privatizações, de setores industriais e de construção civil que o BNDES cumpre a sua presença na América do Sul. Durante os anos 2000, os desembolsos do BNDES-Exim foram crescentes e destinados à construção da infraestrutura doméstica em países da América do Sul. Os desembolsos que seguem essa linha foram dirigidos às duas economias mais fortes da região depois do Brasil, a saber: a Argentina e Venezuela. Observou-se, então, que esses países por manterem uma maior relação comercial com o Brasil torna evidente que a atuação do Banco segue o fluxo comercial entre o país e seus parceiros regionais. À medida que os créditos fornecidos não alcançaram o financiamento de empresas para explorar complementaridades produtivas, o Banco não atua como um promotor da integração econômica regional. Ao apoiar a expansão da empresa brasileira via exportação de bens, serviços e obras de infraestrutura doméstica, pode estar reforçando a hierarquização socioeconômica característica da região. Dessa forma, atuando com características mais próximas de um Exibank, o sistema de crédito montado a partir das articulações entre empresas e o Estado brasileiro pode estar promovendo uma articulação necessariamente subordinada.

## Referências

ALVES, R. M. *A temática financeira na agenda política do governo Lula: o BNDES e o modelo de participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul*. 2008. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa San Tiago Dantas, UNESP-UNICAMP e PUC SP.

ARAÚJO, V. L. et al. *La experiencia brasileña con bancos de desarrollo: el caso del Banco Nacional de Desarrollo económico y Social de Brasil*. In: ROUGIER, M. (Org.) *La banca de desarrollo en américa latina: luces y sombras en la industrialización de la región*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2011.  
p. 111-181

BRASIL. Decreto n. 4.418, de 11 de outubro de 2002. Aprova novo Estatuto Social da empresa pública Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social -

BNDES. *Diário oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 out. 2002. Seção 1, p. 2-4. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4418.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4418.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2012.

BRASIL. Decreto n. 6.322, de 21 de dezembro de 2007. Altera o Estatuto Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, aprovado pelo Decreto no 4.418, de 11 de outubro de 2002. *Diário oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. 2007. Seção 1, p. 6-7. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6322.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6322.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2012.

BRASIL. Decreto n. 6.526, de 31 de julho de 2008. Altera o Estatuto Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, aprovado pelo Decreto no 4.418, de 11 de outubro de 2002. *Diário oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 1 ago. 2008. Seção 1, p. 9. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6526.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6526.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2012.

BRASIL. Decreto n. 7.635, de 5 de dezembro de 2011. Altera o Estatuto Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, aprovado pelo Decreto no 4.418, de 11 de outubro de 2002. *Diário oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 6 dez. 2011. Seção 1, p. 2. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7635.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7635.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2012.

CURRALERO, C. R. B. *A atuação do sistema BNDES como instituição financeira de fomento no período 1952/1996*. 1998. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) — Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, SP.

DEOS, S. S. de; WEGNER, R. Cooperação financeira e o financiamento da infraestrutura na América do Sul. *OIKOS*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 69-89, 2010.

DINIZ, A. N. *BNDES: de agente desenvolvimentista a gestor da privatização - 1952-2002*. 2004. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, SP.

GUDYNAS, E. As instituições financeiras e a integração na América do Sul. In: VERDUM, R. (Org.). *Financiamento e megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana*. Brasília: INESC, 2008. p. 21-47.

HERMANN, J. Los bancos de desarollo en la 'era de la liberalización financiera': el caso del BNDES en Brasil. *Revista CEPAL*, Cuidad de Mexico, n. 100, p. 193-208, 2010.

MIRANDA, J. C.; TAVARES, M. da C. Brasil: estratégias da conglomeração. In: FIORI, José Luis (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 327-350.

- NIKO, D. *Integração regional, cooperação financeira e a atuação do BNDES na América do Sul no período recente*. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, SP.
- OCAMPO, J. A. (Org.). *Cooperación financiera regional*. Santiago do Chile: CEPAL, 2006.
- PRADO, S. R. R. *Intervenção estatal, privatização e fiscalidade: um estudo sobre a Constituição e crise do setor produtivo estatal no Brasil e os processos de privatização a nível mundial*. 1994. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, SP.
- STALLINGS, B. *Financiamiento para el desarrollo américa latina desde una perspectiva comparada*. Santiago do Chile: CEPAL, 2006.
- RÜTTIMANN, A. de B. et al. CCR: seu papel no financiamento à infraestrutura. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 29, p. 81-114, 2008.
- TAUTZ, C. et al. O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário. In: ALMEIDA, J. P. de. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 249-286.
- TORRES FILHO, E. T.; COSTA, F. N. da. BNDES e o financiamento do desenvolvimento. *Economia e Sociedade*, Campinas, SP, v. 21, n. esp., p. 975-1009, 2012.
- VIANNA, S. B. Duas tentativas de estabilização: 1951-1954. In: ABREU, M. de P. (Org.) *A ordem do progresso: cem anos de política econômica, 1889-1999*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 123-150.

## Apêndice A

### Ampliação da modernização do setor industrial

PERÍODO E EVENTO	CARACTERÍSTICAS	FONTE DE RECURSOS
<b>1952 início dos anos 1980 – Agenda desenvolvimentista</b>		
<b>1951</b>		
Lei nº 1.474 - 26/06/1951	<b>Fundos Compulsórios</b> Arrecadação de fundos compulsórios, quando necessário, de outras instituições recursos a serem devolvidos no 6º ano, remunerados a uma taxa de 5% anual, por meio de Obrigações de Reconstrução Econômica	Até 4% do valor total dos depósitos das Caixas Econômicas Federais; até 15% das reservas técnicas das companhias de seguro e capitalização constituiriam a cada ano; até 3% do crédito anual sdos órgãos da previdência social.
<b>1952</b>		
Lei nº 1.628 - 20/6/1952	Fundo adicional do Imposto de Renda para constituição do BNDE	Adicional de 15% do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas que pagassem mais de Cr \$ mais de 10.00,00
<b>1954</b>		
Lei nº 2.308- 31/08/1954	<b>Fundo Federal de Eletrificação</b> 40% da arrecadação do imposto único sobre o consumo de energia elétrica, mais 10% da taxa de despacho aduaneiro e do adicional de 4% sobre o imposto ao consumo de energia elétrica	“Recursos vinculados”, a partir de taxas criadas por leis na origem e no destino para estimular setores específicos.
<b>1955</b>		
Decreto nº 2.689 - 02/08/1955	Fundo de Renovação e Melhoramento de Ferrovias e Fundo de Renovação Patrimonial	Os adicionais das tarifas ferroviárias passaram a ser administradas pelo BNDE
Lei nº 2.698 - 22/12/1955	Fundo de Pavimentação e Fundo para a Substituição de Ramais Ferroviários	Depósito do 30% dos rendimentos provenientes da diferença entre o preço dos combustíveis e lubrificantes derivados de petróleo fabricados no Brasil e o preço dos mesmos itens importados
<b>1956</b>		
Lei nº 2.973	Prorrogação do adicional do imposto de renda por 10 anos	mais de Cr \$ mais de 10.00,00
<b>1958</b>		
Lei nº 3.381 - 24/04/1958	Fundo da Marinha Mercante	5% das cargas de saídas e 15% para cargas de entradas em portos brasileiros 32 % dos rendimentos oriundos da cobrança de despacho aduaneiro
Lei nº 3.421 - 10/07/1958	Fundo Portuário Nacional	Taxas que variavam entre 0,2 e 1% ad valorem e que incidiam sobre as mercadorias que passavam pelos portos
Empréstimos Exibank -EUA	<b>Empréstimo Eximbank norte americano</b> Este recurso era de fundamental importância desde que 1/3 das inversões previstas pelo Plano de Metas necessitava de importações de bens e serviços <b>Acordo do Trigo</b> Financiamento do governo dos Estados Unidos para compra do excedente da produção agrícola americano	Empréstimos do Eximbank (276 milhões de dólares) Financiamento Estados Unidos para compra do excedente agrícola americano

<b>1963</b>	Fundo Nacional de Investimentos	Adicional de mais 10% sobre o Imposto de Renda (extinto em 1965)
<b>1964</b>		
Lei nº 4.596 - 30/11/1964	<p>Extinção a partir de 1965 do adicional do IR, e definição de destinar-se 20% da arrecadação desse imposto ao BNDE</p> <p>Fundo de Desenvolvimento Técnico Científico (FUNTEC)</p> <p>Contribuir para a formação técnico-científica de nível superior e promoção da pesquisa para acelerar a absorção de novas tecnologias</p> <p>Fundo de Financiamento de Máquinas e Equipamentos Industriais (FINAME)</p> <p>Financiar a aquisição de máquinas e equipamentos industriais de produção nacional</p> <p>Preponderadamente voltado para a implantação de novas indústrias de pequeno porte e, subsidiariamente financeirar a expansão das exsistentes</p> <p>A partir de 1965, constitui uma subconta Geral para Agricultura e Indústria (FUNAGRI)</p> <p>Em 1966 transforma-se em sociedade de economia mista sob o controle do BNDE</p> <p>Fundo Agroindustrial de Reconversão (FUNAR)</p> <p>Incremento dos níveis de produção e produtividade do setor agrícola</p>	<p>20% da arrecadação do imposto de renda</p> <p>Criado com recurso do próprio banco, a partir de saldos operacionais e parte dos ganhos do adicional do imposto de renda</p> <p>Empréstimos e doações de entidades internacionais, nacionais e estrangeiras</p> <p>Recursos colocados à disposição pelo Banco do Brasil e outras agências financeiras da União e dos estados</p> <p>Recursos mobilizados pelo BNDE nos mercados de capitais internos e externos</p> <p>Rendimentos das operações do Fundo</p> <p>10% do fundo Nacional de Reforma Agrária, e empréstimos contraídos no exterior</p> <p>empréstimos internos e externos</p> <p>Recurso do BNDE</p> <p>Recursos transferidos ao fundo por outras entidades governamentais</p>
<b>1965</b>		
	<p>Programa de Financiamento a Pequenas e Médias Empresas (FIPEME)</p> <p>Financiamento de investimentos fixas para instalação ou expansão de empresas de pequeno e médio porte</p> <p>Aquisição de equipamentos de fabricação nacional ou estrangeira, obras de construção civil, assim como gastos de instalação de equipamentos e serviços técnicos</p> <p>Fundo de Financiamento de Estudos e Projetos e Programas (FINEP)</p> <p>Financiamento para a realização de estudos de viabilidade de projetos específicos constituição de uma subconta da FUNAGRI</p> <p>Fundo de Financiamento da Produtividade - Fundepro</p>	<p>Empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Banco de Reconstrução da Alemanha</p> <p>Empréstimos e doações de entidades nacionais e estrangeiras</p> <p>Recursos provenientes de dotações presupostárias</p> <p>Rendimentos oriundos de suas operações</p> <p>Criado com recurso do Banco</p>
<b>1966</b>		
	<p>Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)</p> <p>Fundo de Desenvolvimento da Produtividade (FUNDEPRO)</p> <p>Promoção de pesquisas que permitissem o aumento da produtividade industrial, inclusive da agropecuária</p>	<p>Taxação de operações de crédito e seguro.</p> <p>Os recursos do IOF constituíam-se em reservas monetárias do BC, mas poderiam ser destinados ao BNDE, por decisão do Conselho Monetário Nacional</p> <p>Recursos do BNDE</p>
<b>1968</b>	Fundo Especial para o Financiamento do Capital de Giro (FUNDIGIRO)	

<b>1970</b>		
07/09/70	Programa de Integração Social (PIS)	Recurso de natureza tributária de pessoas jurídicas e destinado aos empregados de empresas privadas
08/12/70	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEB) Fundo de Modernização e Reorganização Industrial (FMRI) – substituiu o FUNDEPRO Ampliação da modernização do setor industrial	
<b>1982</b>		
	Fundo de Investimentos Social (FINSOCIAL)	Constituído a partir de 0,5% da renda bruta das empresas públicas e privadas, incluindo financeiras e seguradoras
<b>1990</b>		
Lei nº 7998 de 11/01/1990 alterada pela Lei 8019 de 11/04/90	Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) Programa seguro desemprego e abono salarial (definido na Constituição de 1988) em substituição ao Fundo de Participação PIS/PASEB que continuaram a existir apenas como saldo a ser administrado	Administração de 40% do fluxo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, que seriam remunerados pelo BNDES com TR mais taxa de juros de 6% ao ano.

### Setores de maior investimento

PERÍODO	SETOR	VALOR
<b>1952 início dos anos 1980 - a agenda desenvolvimentista</b>		
<b>1952 a 1955</b>	Energia (55%); ferrovia (22%); indústria (9%) estada (2%) e agricultura (12%) Em 1954 a participação do setor automobilístico cresceu 20% – FNM e o setor químico destinado à Companhia Nacional de Álcalis.	
<b>Plano de Metas</b>	Atuação no planejamento Energia elétrica, reconstrução dos portos e ferrovias e indústrias de base -equipamentos pesados e papel e celulose. No início dos anos 1960 financiou o programa de expansão da indústria siderúrgica.	
<b>1962</b>	72% das operações do BNDE aprovadas em moeda nacional destinava-se ao setor industrial Início dos anos 1960 deixa de ser um banco quase que exclusivamente voltado para financiamento da infraestrutura para passar a financiar o setor industrial, inclusive o de propriedade não estatal. Excessão para o ano 1961, quando o setor elétrico foi o mais beneficiado. Conclusão de obras iniciadas com o Plano de Metas.	



## SOBRE OS AUTORES

**Adriana Melo** Mestre e Doutora em Geografia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pesquisadora do Laboratório de Análise Política Mundial pela Universidade Federal da Bahia (Labmundo – UFBA). Professora-pesquisadora nos campos da Epistemologia da Geografia, Metodologias de Pesquisa e Dinâmicas Socioespaciais Contemporâneas dos Mundos do Sul. Editora da Casa Sertão, ficcionista, poeta e ensaísta. E-mail: adrianamelobr@yahoo.com.br

**Ailana Freitas Rocha** Mestre e doutoranda em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Gestão e Avaliação de Políticas e Projetos Sociais (GAPPS – UCSAL). Advogada. E-mail: afrlawyer@hotmail.com

**Andaraí Ramos Cavalcante** Mestre e doutoranda em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Gestão e Avaliação de Projetos e Pesquisas Sociais (GAPPS – UCSAL) Professora da Rede Estadual de ensino e Assistente Social. Temas de interesse: história da África e cultura dos afrodescendentes, violência contra a população negra e educação étnico-racial. E-mail: andaraircavalcante@yahoo.com.br

**Andréa Cardoso Ventura** Pós-doutoranda, doutora e mestre pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestre em Estudios Contemporaneos de América Latina pela Universidad Complutense de Madrid. Pesquisadora do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo – UFBA). Professora na Universidade Jorge Amado. Temas de interesse: mudanças climáticas, economia de baixo carbono, mecanismos de desenvolvimento limpo, responsabilidade social e tecnologias sociais. E-mail: andreaventurassa@gmail.com

**Denise Vitale** Pós-doutora pelo European University Institute (Florencia, Itália). Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo. Pesquisadora do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo – UFBA) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Professora do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências prof. Milton Santos, do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e do

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia. Temas de interesse: direitos humanos, meio ambiente e democracia. E-mail: denisevitale@gmail.com

**Elsa Souza Kraychete** Mestre em Economia e doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia. Professora no Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pesquisadora do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo – UFBA). Editora científica do Caderno CRH. Pesquisadora no Programa Pesquisador de Produtividade Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq – UFBA). Áreas de interesse: desenvolvimento, cooperação internacional e organizações internacionais. E-mail: ekraychete@gmail.com

**José Célio Silveira Andrade** Pós-doutor em Ciências Políticas e Relações Internacionais pela Université Laval - Canadá. Mestre em Engenharia Química e doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia. Pesquisador do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo – UFBA) onde coordena o grupo de pesquisa “Governança Ambiental Global e Mercado de Carbono”. Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Professor do Departamento de Administração da Universidade Federal da Bahia. Temas de interesse: mudanças climáticas, economia de baixo carbono, mecanismos de desenvolvimento limpo e inventário de gases do efeito estufa. E-mail: celiosa@ufba.br ou jcelio.andrade@gmail.com

**José Sacchetta Ramos Mendes** Pós-doutor pelo European University Institute (Firenze, Itália). Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo. Pesquisador do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo – UFBA). Professor do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Prof. Milton Santos (IHAC) e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia. Temas de interesse: história do direito, migrações, etnicidade e direitos humanos. E-mail: josesacchetta@gmail.com

**Katia Siqueira de Freitas** Pós-doutora e doutora em Administração da Educação pela Pennsylvania State University. Mestre em Curriculum e Instrução pela The Pennsylvania State University. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Gestão e Avaliação de Políticas e Programas Sociais (Gapps). Professora do Programa de Mestrado e Doutorado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador. Temas de interesse: administração educacional, gestão e avaliação de políticas sociais com ênfase em escolas públicas, educação presencial e a distância. E-mail: katiasf@ufba.br

**Luz María Fernández García** Mestre em Engenharia Ambiental pela EOI/Madrid, Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento pelo King's College of London e Doutora em Engenharia Ambiental pela UPM/Madrid. Pesquisadora do Centro de Innovación en

Tecnología para el Desarrollo Humano de la Universidad Politécnica de Madrid – itdUPM e do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo – UFBA). Atua como consultora ad hoc em projetos de reciclagem inclusiva e mudanças climáticas com o setor privado e ONGs em países de América Latina e África. E-mail: Ifernandezg@etsii.upm.es ou luzfdzg@gmail.com

**Marisa Schneckenberg** Mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná e Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas. Professora Associada da Universidade Estadual do Centro-Oeste atuando no Curso de Licenciatura em Pedagogia e no Programa de Pós-Graduação em Educação. Temas de interesse: educação, metodologia do ensino, política e gestão educacional, formação de professores, escola pública, participação e gestão democrática. E-mail: marisas@irati.unicentro.br

**Maria Teresa Franco Ribeiro** Pós-doutora no IHEAL, Paris III. Doutora em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pesquisadora do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo – UFBA). Professora do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia. Temas de interesse: Estudos comparativos das dinâmicas de desenvolvimento territorial, científico e tecnológico. Abordagem da ecologia política e da geografia nos estudos das relações norte-sul. E-mail: mariatfr@uol.com.br

**Marta Cerqueira Melo** Graduanda no Instituto de Humanidades, Artes e Ciências prof. Milton Santos da Universidade Federal da Bahia e bolsista de iniciação científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb). E-mail: marta018@hotmail.com

**Rômulo Carvalho Cristaldo** Mestre e doutorando em Administração pela Universidade Federal da Bahia. Pesquisador do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo – UFBA). Professor da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Temas de interesse: administração e gestão, política, estratégia e geoestratégia capitalista, teorias críticas e estudos do desenvolvimento. E-mail: romulocristaldo@ufgd.edu.br

**Ruthy Nadia Laniado** Ph.D pela Universidade de Essex (Inglaterra). Pesquisadora do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo – UFBA) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Professora do Departamento de Sociologia, do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia. Foi Visiting Fellow da Universidade de Cambridge (Inglaterra) e do Institut d'Etudes Politiques (Sciences-Po) de Paris. Temas de interesse: governo e instituições, justiça e direitos humanos, cultura política, ação coletiva e movimentos sociais, violência, globalização. E-mail: ruthy@ufba.br



Denise Vitale  
Elsa Sousa Kraychete  
Organizers

# O Brasil e a Cooperação Sul-Sul dilemas e desafios da América do Sul

## **Brazil and South-South Cooperation dilemmas and challenges in South America**



## SUMMARY

PRESENTATION.....	199
<b>SOUTH AMERICAN INTEGRATION: THE CROSSING OF LUMINOUS AND OPAQUE SPACE AND TIMES.....</b>	<b>203</b>
<i>Maria Teresa Franco Ribeiro, Adriana Melo and Marta Cerqueira Melo</i>	
<b>TERRITORIES, NATIONAL BORDERS, AND COSMOPOLITAN CITIES IN GLOBALIZATION.....</b>	<b>227</b>
<i>Ruthy Nadia Laniado</i>	
<b>GLOBAL DEMOCRACY AND INDIGENOUS MOVEMENTS IN SOUTH AMERICAN COOPERATION: A LOOK AT AMAZONIAN COMMUNITIES.....</b>	<b>241</b>
<i>Denise Vitale</i>	
<b>SOUTH-SOUTH COOPERATION FOR INCLUSIVE RECYCLING IN LATIN AMERICA: THE PLATAFORMA PASSO CERTO EXPERIENCE.....</b>	<b>263</b>
<i>Andrea Cardoso Ventura, Luz María Fernández García and José Célio Silveira Andrade</i>	
<b>PUBLIC POLICY FOR THE TRAINING OF PRIMARY AND SECONDARY SCHOOL ADMINISTRATORS IN BRAZIL AND ARGENTINA: A CONTRIBUITON TO MERCOSUR'S INSTITUTIONAL EXCHANGE NETWORK .....</b>	<b>297</b>
<i>Ailana Freitas Rocha, Marisa Schneckenberg and Katia Siqueira de Freitas</i>	
<b>EDUCATION AND AFFIRMATIVE ACTION POLICIES: BREAKTHROUGHS AND CLASHES IN THE PRIMARY AND SECONDARY EDUCATION SYSTEM IN SALVADOR, BRAZIL, AND IN HIGHER EDUCATION IN CARACAS, VENEZUELA.....</b>	<b>317</b>
<i>Andaraí Ramos Cavalcante and Katia Siqueira de Freitas</i>	
<b>LAW AND PUBLIC POLICY: MIGRATION GOVERNANCE IN MERCOSUR AND THE NORMATIVE FRAMEWORKS OF REGIONAL MIGRATIONS.....</b>	<b>333</b>
<i>José Sacchetta Ramos Mendes</i>	
<b>THE NATIONAL BANK OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT IN BRAZILIAN DEVELOPMENT STRATEGIES: FROM INTERNAL ARTICULATION TO LATIN AMERICAN EXPANSION.....</b>	<b>357</b>
<i>Elsa Sousa Kraychete and Rômulo Carvalho Cristaldo</i>	
<b>ABOUT THE AUTHORS.....</b>	<b>375</b>



## PRESENTATION

The 1990s are affirmed as an important milestone of profound transformations on the global geopolitical scene. A combination of political, economic, social, and cultural phenomena, coupled with rapid scientific development and a greater awareness of environmental issues, bring new challenges to various social, historical, and regional contexts at the start of this twenty-first century. Singular events bring about profound changes to the international order, examples of which are: the end of the Cold War and a bipolar order and the consequent emergence of multipolarity; the processes of economic and technological globalization, and the formation of regional blocks; the redistribution of the economic growth profile and the new importance of emerging countries; democratic changes in regions such as Latin America and Eastern Europe. These remarkable events, among others, decisively alter the grammar of relations between States and other actors at the national, international, and transnational levels. They are events that imposed new challenges for international relations and international cooperation.

Under these new circumstances, the issue of south-south cooperation gains relevance, a theme that enters Brazil's foreign policy agenda within the globalized paradigm and which, since the 1990s, has renewed Brazil's international relations and been a driving force behind its strategy to become an important global player and global trader. Despite the fact that the idea of south-south cooperation dates back to the 1970s, a time when the principles of autonomy and non-alignment defined Brazilian foreign policy, in its most contemporary version, the cooperation between and among States of the Southern Hemisphere takes on a different focus. For certain authors, the main objective is the affirmation of Brazilian leadership in South America as a means to internationally project its autonomy. For others, the strengthening of cooperation integrates and bets on multilateral mechanisms and ruling regimes as a shared sovereignty focused on the defense of global values and the quest for autonomy through participation.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> See Miriam Saraiva, 2007. *As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007*. Rev. bras. polít. int., Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 42-59, Dec. 2007.

In terms of more comprehensive political action, betting on south-south cooperation has involved strategies in both senses. On the one hand, Brazil's current foreign policy prioritizes economic and political relations with South America, whether through the strengthening of fundamental regional structures, such as the Common Southern Market (MERCOSUR), or the creation and consolidation of new institutions, such as the Union of South American Nations (UNASUR). Starting in the mid-1990s, various agreements increased relations between MERCOSUR's member countries on the continent, such as the agreements signed with the Andean Community, with Chile and Ecuador, for example. At the same time, framework agreements with other regions of the world have been signed from the South American axis. Examples are the agreements promoted between MERCOSUR and India or between the former and Southern Africa. This interregional perspective increased as south-south cooperation took on new forms such as the IBSA (India, Brazil, South Africa) Dialogue Forum, the recognition of the political role of the BRICS (Brazil, Russia, India, China, and South Africa) Group, Brazilian and Indian leadership in the formation of the G-20 within the ambit of the WTO (Cancun, 2003), to name just a few examples.

It is within this context that the present book, *Brazil and South-South Cooperation: Dilemmas and Challenges in South America*, purports to discuss the different faces of cooperation on the South American continent. The texts seek to evince the particularities of strategies adopted within various ambits and their reach, and the complementary character of these organizations' efforts to consolidate a regional block within which Brazil has had a leading role. These actions express an effort to balance the difficult geopolitical scenario between sovereignty, regionalization, and a new international order. This book presents the results of the research project "Cooperação sul-sul: um estudo sobre dinâmicas socioeconômicas, políticas, científicas, culturais e ambientais na América do Sul a partir do caso brasileiro" ("South-South Cooperation: A Study of the Socioeconomic, Political, Scientific, Cultural, and Environmental Dynamics in South America Based on the Brazilian Case"), with the support of the Fundação de Amparo à Pesquisa da Bahia (Fapesb) and the National Council of Scientific and Technological Development (CNPq). The project was developed between 2011 and 2014.<sup>2</sup>

The research, coordinated by one of the organizers of this book, was carried out by researchers at the World Political Analysis Laboratory (Labmundo), which has been working to implant and strengthen the field of international relations at the Federal University of Bahia and in *Baiano* society since 2006, as well as with researchers of other research groups and institutions, such as the Catholic University of Salvador's Management and Evaluation of Social Policy and Projects (GAPPS-USCaL). It is also worth mentioning that the volume on display follows a series of two other books on the cooperation theme: *Cooperação Internacional para o Desenvolvimento* ("International

---

<sup>2</sup> Edital 28/2010, PNE 18/2011.

*Cooperation for Development*'), also organized by Professors Elsa Kraychete and Denise Vitale and published by Edufba in 2013; and *Desenvolvimento e Cooperação Internacional: relações de poder e política dos Estados* ('Development and International Cooperation: Power Relations and State Policy'), organized by Professors Elsa Kraychete and Carlos Milani and published by Edufba in 2014.

The book is composed of eight chapters that are divided into three parts. In part one, relationships between globalization, territory, and cities are highlighted. While Chapter One, "South American Integration: The Crossing of Luminous and Opaque Time-Space", discusses the nature of regional dynamics, new spatial configurations, and the meanings of cooperation and integration, Chapter Two, "Territories, National Borders, and Cosmopolitan Cities in Globalization", analyzes the transformation of the concept of territory and cities in light of cosmopolitanism. In part two, two texts reflect upon environmental governance issues. Chapter Three, "Global Democracy and Indigenous Movements in South American Cooperation: A Look at Amazonian Communities", approaches cooperation relations within the ambit of non-State actors, especially of the Indigenous Amazonian Movement and its challenges vis-à-vis advances in public international law and local and national political and economic tensions. In Chapter Four, "South-South Cooperation for Inclusive Recycling in Latin America: the *Plataforma Passo Certo* Experience" complements the environmental discussion, starting with facing climate change through the development of social technologies.

In part three of the debate, the following chapters explore social agenda themes within the ambit of MERCOSUR. The texts of Chapter Five, "Public Policy for the Training of Primary School Administrators in Brazil and Argentina: a Contribution to MERCOSUR's Institutional Exchange Network" and of Chapter Six, "Education and Affirmative Action Policies: Breakthroughs and Clashes in the public primary school system in Salvador, Brazil and in Higher Education in Caracas, Venezuela", focus on the themes of education, the aspects of training school management, and affirmative action policies. In Chapter Seven, "Law and Public Policy: Migration Governance in MERCOSUR and the Normative Framework of Regional Displacements", returns to the migratory theme within the regional block, seeking to understand its evolution on the heels of political and juridical construction.

Finally, on the last thematic front is Chapter eight, "The National Bank of Economic and Social Development in Brazilian Development Strategies: From Internal Articulation to Latin American Expansion", which examines the theme of corporate finance on the continent and the cooperation challenges presented by it. We hope that the reflections brought by the authors of these eight chapters foment new inquiries and research on the theme of south-south cooperation.

Enjoy your reading!



# SOUTH AMERICAN INTEGRATION: THE CROSSING OF LUMINOUS AND OPAQUE SPACE AND TIMES<sup>1</sup>

Adriana Melo, Maria Teresa Franco Ribeiro and Marta Cerqueira Melo

## Introduction

In the last two decades, there has been an increase in discourse on the importance of Latin American 'integration' and the creation of diverse institutions toward this end. However, the maintenance of historical relations of power and domination between colony and metropolis following the independence of countries in the region has greatly rendered difficult the rapprochement of peoples of the South, a situation aggravated by U.S. interests in the region.

In response to the constituent elements of the 1970s global economic crisis, we are witnessing a period marked by the internationalization of global production and services, the expansion of global trade, and the intense concentration of capital in the global market, under U.S. hegemony. This is the result of policies implemented through political and ideological arrangements that characterize the so-called neo-liberal project. (ANDRADE, 2011)

The ensuing process of global productive restructuring coincides with the restructuring of the U.S. economy, which was largely affected by the 1970s crisis and which regains not only its growth but also the construction and implementation of a new global policy in this process. (RIBEIRO et al, 2013) For Jaime Osório (2012, p. 63), the crisis the global economy undergoes starting in the 1970s is the "[...] catalyst to reestablishing new conditions for capital profitability, a return to enabling the renewal of its reproduction cycle and its economic and social contradictions in new

---

<sup>1</sup> We represent the crossing of luminous and opaque space-times in *Cartografias de ação na América do Sul* ('Cartographies of Action in South America'), a proposed approach to cartography inspired by the work of Sociologist Ana Clara Torres Ribeiro, for whom "the purpose is not to draw the map analytically [...] this cannot be the purpose. The purpose is to gain an understanding, in our case, of the action and action's subject. The map is simply to help raise the issues, or to help the action's subject." ((RIBEIRO; MELO; SILVA, 2013, p. 265) The series *Cartografias de ação na América do Sul*, still in its preliminary version, is one of the outcomes of the research project *South America's Contemporary Socio-spatial Dynamics* and has its own development. The maps are being prepared by Adriana Melo and Priscila Justina.

stages.” It is thus that the restructuring of global capital generates reverberations in Latin American countries profoundly affected by military regimes and external debt crises. On the subcontinent, it so happens that the implementation of neo-liberal policies are, therefore, intrinsically bound to the structural adjustment models advocated for by the U.S and global institutions such as the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank, especially from the 1990s onward.

The effect of this political and economic environment in Latin

America redefines the State’s role, especially as regards the implementation and maintenance costs of its duties and responsibilities. The resulting measures are aimed at reducing public spending, which is “transferred” to the private sector through the systematic increase in privatization. As Barros and Ramos (2013) point out, during President Fernando Henrique Cardoso’s first term in office (1995-1998), Brazil effectively overcomes the national-developmentalist model that had previously been in place at the same time as it undergoes the implementation of economic policies guided by the guidelines of

[...] the inclusive unilateral opening to international trade, privatizations, market deregulation, labor flexibility, and the reduction of government spending due to primary surplus targets.

The neo-liberal period in Bolivia, which was initiated in 1985 under Victor Paz Estenssoro’s leadership of the first democratic government following twenty years of dictatorship, and was translated internally through the condensed structural reforms in the New Economic Policy (NEP), presented deregulation and price liberalization measures, in addition to the radical opening of foreign trade and labor-market flexibility. (TAPIA, 2005) This last measure, coupled with the privatization of the country’s largest state-owned mining company- the Mining Corporation of Bolivia (Comibol)- had a direct impact on the population, either through massive layoffs or the granting of temporary labor contracts and the outsourcing of services. (SOUZA, 2009)

The emergence of federal governments of neoliberal persuasion in South America after the 1970s strengthened “regional integration”, betting on an integration model in which States are not the main drivers of development, according to Barros and Ramos (2013), but rather creators of favorable conditions for the private sector. In an international scenario geared toward “integration” initiatives molded by the General Agreement for Trade and Tariffs (GATT,) which becomes the World Trade Organization (WTO) in 1995, and the progression toward the establishment of the European Union and Euro zone, the Southern Common Market (MERCOSUR) emerges in 1991-an institutional manifestation of the quest to boost and foment trade relations among member countries. The United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) advocates for a “new regionalism” (UNITED NATIONS, 2007),

an “open regionalism” when thinking about Latin America in the context of globalization. It is a regionalism that rejects the old proposals issued by the Commission itself, such as protection of the infant industry and the strategic role of the State and import substitution process. In this “open regionalism”, the new proposal for economic integration, whose discourse promises productive transformation and social equity, is established. (UNITED NATIONS, 2007)

Although it has made the expansion of trade exchanges and the progressive reduction of tariff rates among member countries possible upon its creation, MERCOSUR has not been efficient as a regional integration mechanism, especially within the context of the economic crisis faced by Brazil and Argentina at the time. This context highlighted the need to transform the implemented integration model, as well as to create better trade conditions vis-a-vis the United States, a fact which culminated in the first South American Summit in Brasilia, in 2000. At the time, the intention was to create a free trade area in South America, and investments were made toward this end in logistics integration to establish transport, energy, and communications interconnections through large infrastructure projects in the region. The Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA) is, therefore, an expression of this new institutional initiative aimed at promoting “regional integration”. IIRSA is designed as:

[...] An institutional mechanism for the coordination of the twelve South American countries' intergovernmental actions with the aim of building a common agenda to boost infrastructural integration projects in the sectors of transportation, energy, and communications in the region. (INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA, 2014)

The aforementioned infrastructural integration projects, in addition to regional integration processes, aim to meet the needs of each country with regard to the infrastructure at their disposal, and also support the relations of these countries with the rest of the world. (VEIGA, RIOS, 2007) In both regional integration institutional initiatives, the orientation is explicitly liberal. It is evident that the integration actions are based exclusively on infrastructure, to create conditions either for the expansion of financial capital, the attraction of foreign investment, or the facilitation of the flow of commodities production demanded by up-and-coming countries such as China, for example.

In these areas of integration, greater technical and informational density, capital, investments, transport, standards, state presence, machines, city lights, and so-called development, “luminous spaces” according to Milton Santos (2002), there are also omitted spaces that have been rendered invisible, ignored by the State. “Opaque spaces” in geographical terms (SANTOS, M., 2002), organic and flexible, that involve the originary ways of life and resist abandonment and extermination among the hypermodernized spaces.

From a socio-spatial (cultural, political, economic) viewpoint, the process of integration is, therefore, quite complex, since it necessarily involves quite diverse territories with very distinct histories, cultures, scales, and temporalities. The unilateral action of States and major transnational groups with respect to indigenous territories, *quilombolas*, and many other traditional communities, areas historically considered by States as “population vacuums”, has destroyed ancient knowledge: a whole heritage of peoples and the biodiversity these people usually preserve in their living and interactions “in” and “with” “nature”, of which we are all a part. In the name of an integration and development ideal that disavows the subject and especially the diversity of the world’s subjects, veritable epistemicides and genocides are committed, “wasting experiences”, to borrow Boaventura de Sousa Santos’s terms(2010), that are essential to the maintenance of life on the planet.

## **Notes on IIRSA**

The Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA) is currently configured as a technical forum for issues related to the subcontinent’s infrastructural integration planning under the Union of South American Nations’ (UNASUR) South American Infrastructure and Planning Council (Cosiplan). It is subdivided into national coordination teams and the Technical Coordination Committee (CCT), comprising officials from the Inter-American Development Bank (IDB), the Andean Development Corporation-Development Bank of Latin America (Corporación Andina de Fomento (CAF) – Banco de Desarrollo de América Latina), and the Financial Fund for the Plata Basin Development (Fonplata).

The conformation of the Integration and Development Axes was adopted as a territorial planning methodology; the axes guide IIRSA’s Project Portfolio and define in which of the subcontinent’s territories the infrastructural integration works geared toward “national development” and regional economic integration should be implemented. There are ten axes altogether: the Amazon, Guianese Shield, Central Interoceanic, MERCOSUR-Chile, Paraguay-Paraná Waterway, Capricorn, Peru-Brazil-Bolivia, Southern, Andean, and Southern Andean. The latter two axes are sometimes condensed into a single Andean axis. These axes traverse the twelve South American countries and intersect with one another, highlighting the convergence and complexity of geopolitical interests in the region (MAP 1).

By 2013, there were a total of 583 projects, almost 70% (213 projects) of which are concentrated in the MERCOSUR-Chile, Paraguay-Paraná Waterway, Amazon, and Capricorn axes. These projects, in which companies and governments concomitantly compete to partake, relate to infrastructure sectors of greatest geopolitical and economic importance, namely the construction of gas pipelines and the region’s gas supply; the expansion of measured oil and gas reserves, which includes derivatives and biofuel

MAP 1 – IIRSA'S TEN INTEGRATION AND DEVELOPMENT AXES



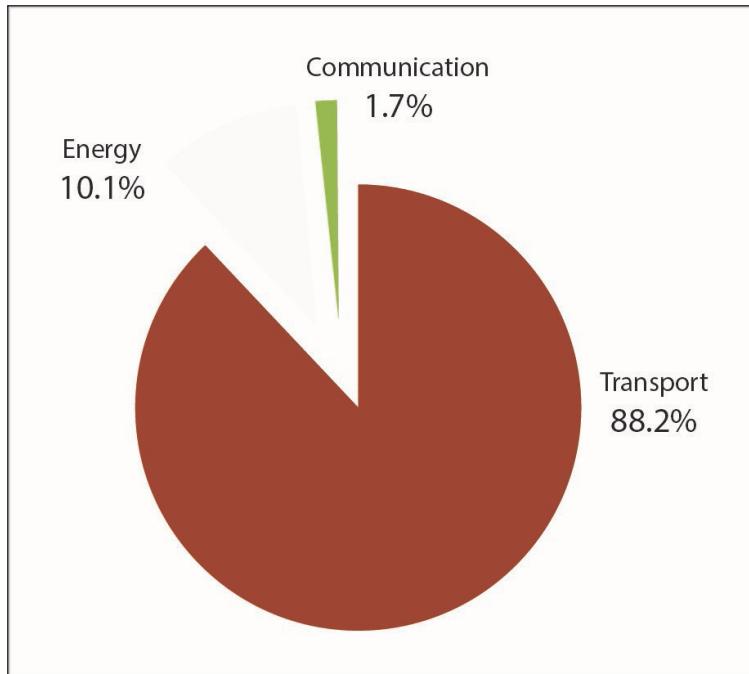
Source: Designed by the authors (as part of the *Cartografias de ação na América do Sul* ('Cartographies in Action in South America') series, using information provided by Ministério dos Transportes (the Brazilian Ministry of Transport) (BRASIL, 2012) and INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA (2014).

production; the construction of infrastructure to access the Atlantic and Pacific Oceans and national infrastructure projects that do not figure into IIRSA's projects. Of all the projects, 481 are national, as Argentina is the site of the greatest number of them (144) of them, followed by Brazil (81). With a total of 32 projects, Bolivia is the seventh country on the list of the largest recipients of these works

In terms of number of projects, the South American Infrastructure and Planning Council (Cosiplan) is concentrated in the transportation sector (514), and particularly in the inland transport sector, with 235 projects destined toward the constructions of roads. Most of these projects are concentrated in three axes: the MERCOSUR-Chile, Andean, and Capricorn. The fact that the State undertakes much of the investments in transportation was much discussed by Marx, for whom the means of transportation are produced, and at the same time consumed, at the moment of their use, with cost characteristics going to the producer. Thus, the State is very present in this sphere of production (HARVEY, 2005), as is clearly shown in the figure below (GRAPH 1).

Thus, transportation corresponds to territorial organization projects, forming corridors of the subcontinent's production flow that are "[...] devised from the integration of production chains, increased regional trade flows, and convergence with the global circuits of exchange, particularly exports to U.S., European, and Asian-Pacific markets." (COUTO, 2008) Ultimately, these projects constitute potentiating agents and

GRAPH 1 - SECTORIAL COMPOSITION OF IIRSA'S PROJECTS – 2013



Source: Adapted from INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA (2013a).

maintainers of the networks and logic of control, the exploitation and colonization of the material resources essential to the reproduction of human existence, in a process from which civil society participation is simultaneously excluded. Moreover, according to Couto (2008, p. 81),

It can be argued that IIRSA's proposed 'development' axes are focused on providing conditions for (trans) national companies and agribusiness to optimize their profits, have access to more markets, and facilitate the flow of resources through large export 'corridors' that traverse the continent, including vulnerable areas such as the Amazon and the Andes. Despite the rhetoric around the integration of peoples, the 'initiative' neglects local development, overlooking the strong social and environmental impact of the works and the lack of data transparency and civil society participation in these processes.

At the time of IIRSA's launch, financing forecasts for the Initiative mainly encompassed International Financial Institutions, such as the Inter-American Development Bank (IDB), the Andean Development Corporation (CAF), and private investments. Thwarted forecasts, as the private sector did not invest in the financing of infrastructure works as expected, despite the commodity boom it had been experiencing since 2003. This culminated in IIRSA's refounding, which materialized with the strong backing of the governments that came to power in the region, in the 2000s, and were generally guided by open criticism of neoliberal policies and the dependence of the region's countries on international financial institutions.

The refounding experienced by IIRSA converged, in this sense, in the reduction of the region's verified dependence upon IDB<sup>2</sup> and World Bank financing, as well as in the rise and strengthening of new regional actors' influence, such as the River Plate Basin Financial Development Fund (Fonplata), Brazil's and Venezuela's National Banks for Economic and Social Development (BNDES and BANDES respectively), the Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America (ALBA), CAF and UNASUR, among others.

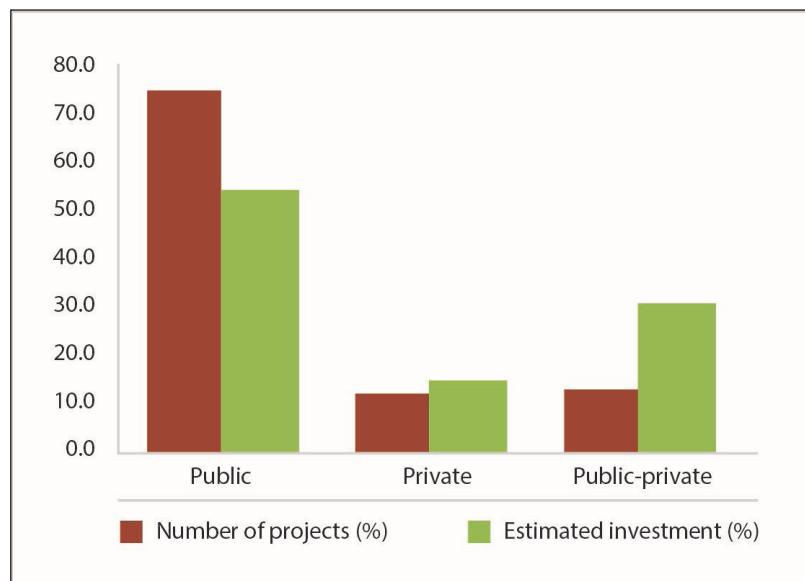
Thus, in the current portfolio of IIRSA's construction projects, the twelve member countries' national budgets take on a greater role, comprising more than 74.5% of total investments in IIRSA's projects, according to 2013 official data (GRAPH 2).

Furthermore, according to IIRSA's construction projects portfolio, public-private partnerships partake prominently in the financing of energy projects in the MERCOSUR-Chile and Peru-Brazil-Bolivia axes, amounting to approximately 24.3% of the portfolio's total funding. Moreover, with respect to the Peru-Brazil-Bolivia axis, the "Madeira River

---

2 With respect to the IDB's participation in IIRSA, see *El BID, un socio estratégico de IIRSA*. Available at: <<http://www.iadb.org/es/temas/integracion-regional/iirsa/iirsa-read-more,1461.html>>. Last visited: Dec. 14, 2015; e *Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur*. (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2000)

GRAPH 2 – FINANCING OF IIRSA'S PROJECTS



Source: Adapted from *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana* (2013a)

Hydroelectric Complex (Santo Antonio and Jirau Dams)" Project comprises 75.8% of total funding.

The presence of Asian countries, in particular China, stands out in the financing of IIRSA's projects, primarily those dealing with port infrastructure. According to the Economic Commission for Latin America (ECLAC) report on the state of infrastructure in South America (UNITED NATIONS, 2007), it can be said that China's monitoring of projects in the region necessarily has to do with the country's own interests, which are evident in the identification and implementation of these projects. Its interests also include the developmental direction of South American countries' economies and of the region as a whole, as is evidenced, for example, by the construction of the Tacna Megaport, in Peru, which had not factored into Peru's plans, nor those of other countries benefitting from the construction, namely Bolivia and Brazil. According to the ECLAC document, India's and China's approximation to Latin America is explained by the fact that

[...] These countries are seeking oil, gas, food, and minerals from the region, since their economies, which are among the largest and fastest-growing in the world, are increasingly dependent upon imports in these sectors. Connections to the Pacific and the development of oil reserves and production of petroleum, gas, and minerals in South America are relevant factors in the strategies of these two countries. (UNITED NATIONS, 2007, p. 2)

The relations currently observed between South American countries (whether at the regional or national level) and India and China are not limited to commercial and business partnerships; they also bear in mind the achievement of investments and economic and political alliances. The presence of these Asian countries in IIRSA's infrastructure projects is illustrative of the productive specialization process (OSÓRIO, 2012) undergone by the capital reproduction standard in Latin American economies. It is a standard that is still based on exports of agricultural and mining products, adjusted not only by increased production of most exported goods, but also by the increase in logistics networks that enable the flow of production. According to Jaime Osório (2012, p. 104), this process shows that

[...] more than dynamic economies that are geared toward development [...] what we have in Latin America are new forms of reproductive organization that propagate the old signs of dependence and underdevelopment, under new conditions, as reproductive modalities that tend to turn their backs on the needs of the bulk of the population.

As an expression of an integration movement geared toward the creation of spaces for the expansion of capital in South American countries through the production of new socio-spatial systems, IIRSA contributes to the intensification of contradictions with respect to dependent development in the region. Its difficulty in getting close to the many social and political realities of each country is quite evident. At the same time, to the extent that bets are placed solely on the economic dimension of development, the marginalization of populations in decision-making processes is guaranteed, in addition to the promotion of increased concentration of revenue within sectors of the economy and privileged social groups through the projects in the region.

## **Bolivia and Brazil in IIRSA**

The socio-spatial dynamics of the Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA) in Brazilian and Bolivian territories are illustrative of the complexity experienced in the region, as well as the confrontation of issues relating to "development" programs and the "solutions" offered to directly affected populations. Issues concerning ethnic and cultural diversity, State guarantees of the expression of multiple forms of life and social organizations, relations with "nature", of which we are also a part, and the problems dealing with dignity, access, and the right to exist of numerous peoples and communities.

With regard to the insertion of these two countries, Bolivia and Brazil, in IIRSA, Brazil has taken on a prominent role, not only through the political leadership it exercises, but also as a major funder of projects through the National Bank for Economic and Social Development (BNDES) and its multiple forms of participation in these projects.

The country has an integrated program, the Growth Acceleration Program (PAC I and II), in IIRSA. According to the official version, PAC aims to

[...] stimulate the productive efficiency of the economy's main sectors, propel technological modernization, speed up growing areas and activate depressed ones, increase competitiveness, and integrate Brazil with itself, with its neighbors, and with the world." (VERDUM, 2007, p. 28)

With respect to Brazil's integration with its South American neighbors, connections are being created within the transportation sector, especially regarding the viability of exits leading to the Pacific Ocean.

Bolivia's participation in IIRSA, in turn, is marked by the combination of the strengthening of articulated networks around the exploitation of its mining and energy potential and the numerous environmental conflicts involving indigenous peoples, who have responded to the Initiative by developing resistance strategies through social movements. Of the ten axes that comprise IIRSA, five traverse the country's territories (the Peru-Brazil-Bolivia, Andean, Paraguay-Paraná Waterway, Central Interoceanic, and Capricorn axes). In the words of Adriana Paola Martínez González (2013), the Andean, Amazonian, and Chaco-oriental axes express "historical, economic, ethnic, and political differences" (DIEZ 2011, p. 13 apud MARTÍNEZ GONZÁLEZ, 2013, p. 1) through this geographical composition; differences that shape the challenges internally presented on the subject of integration, including from the viewpoint of the country's infrastructural limitations in transportation, power generation and energy distribution, communication, and other sectors. These challenges present themselves as elements that give visibility to the contradictions emerging from IIRSA's projects, especially those associated with the detachment of these projects from the needs of a large part of the affected populations, peoples, and territories.

Long-known for his ability to look to the future with his feet grounded in the present, as early as the 1970s, Celso Furtado (1976) stated that the obstacles to knowledge with respect to Latin American economies were not in the paucity of data, but rather the inadequacy of the employed theoretical schemes. He reaffirms the idea that the institutional matrix that shapes our social life is deeply rooted in our history and in the history of the peoples who colonized Latin America. Our culture emerges from a double process of conquest and colonization that needs to be understood. Furtado (1976) advocated for an internal and external integration in the quest to build cohesion in Latin America. This integration would dialogue with all the dimensions involved: those of place, city, countryside, regional, national, and international, thus building and expanding a more pluralistic and equitable civilizing sociability in the region.

Brazil's territories are affected by seven of IIRSA's ten Integration and Development Axes (the Amazon, Capricorn, Guianese Shield, Paraguay-Paraná Waterway, Central Interoceanic, MERCOSUR-Chile, and Peru-Brazil-Bolivia axes). Defined as a priority of

the Brazilian government's foreign policy since President Luiz Inácio Lula da Silva's first term in office (2003-2006), the integration of the South American region remains an area of crucial importance in President Dilma Rousseff's current government's national development strategy. (BARROS; RAMOS, 2013)

As such, Brazilian leadership is expressed on the subcontinent not only through the contours of its foreign policy, which is marked by the pursuit of general consensus and the consolidation of the post-neoliberal governments' hegemony (BARROS; RAMOS, 2013), but also through its growing economic integration in the region. A prominence taken on not only by the State through financing, in which the Brazilian Development Bank (BNDES) has been fulfilling an important role, but also by the expansion of national, public, and private companies in the transnationalization process of Brazilian capital. As Verдум points out (2013, p. 9)

Brazil's economic leadership in the South American region has been significantly strengthened over the past decade. To a large extent, this stems from the increased presence and capacity of a number of large Brazilian companies, especially in the sectors of infrastructure, energy, and agribusiness, and the financial backing these companies have received - though support for the export of goods and services – from the National Bank for Economic and Social Development (BNDES), and to a lesser extent from Banco do Brasil.

According to the Federation of Industries of the State of São Paulo (FIESP) report<sup>3</sup>, BNDES's support for the export of goods and services directed toward infrastructure projects has experienced significant leaps in recent years. While between 1998 and 2002, the bank released a volume of about USD 66 million per year, this figure jumps to USD 202 million per year between 2003 and 2006, reaching a total of USD 1.1 million between 2007 and 2011.

It is an imbricated relationship that summarizes the correlation of forces in the scenario of IIRSA's infrastructure megaprojects in South America: the capital flows in the region, its main induction agents - Governments, financial institutions, and large companies - and civil society institutions and organizations, the main spokespersons of the impacts to life and the environment that arise from these infrastructure works.

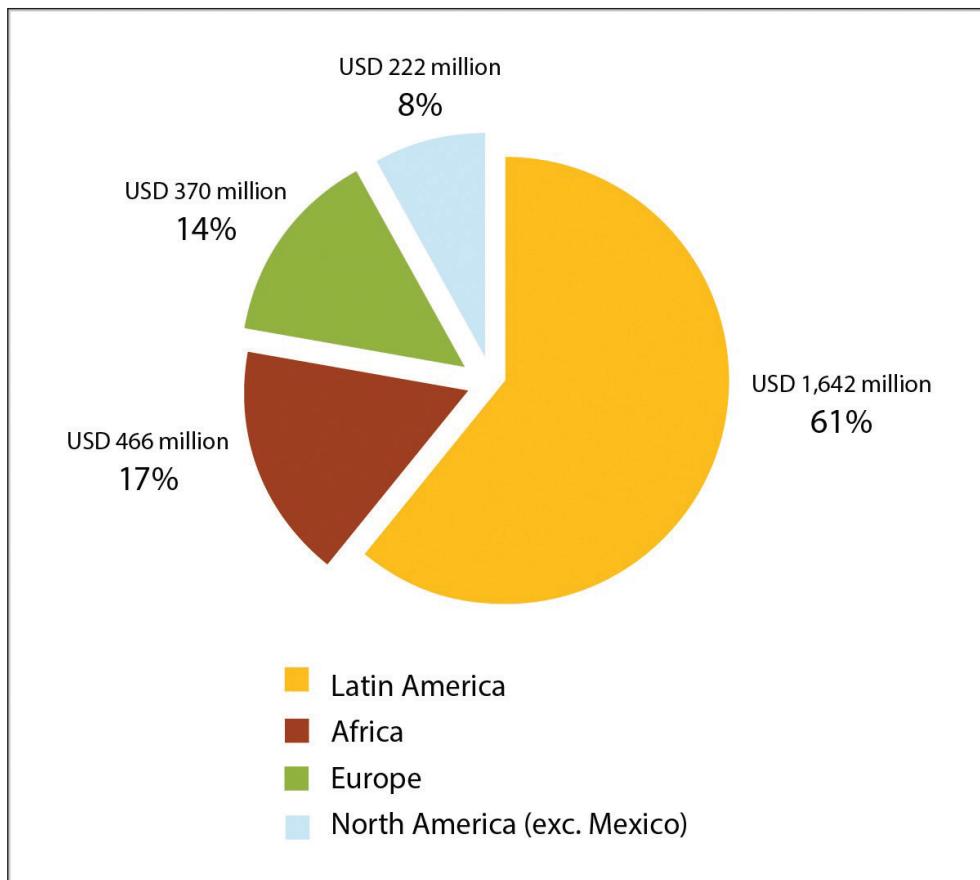
### **The Peru-Brazil-Bolivia Axis: Old conflicts between different territories**

Of the axis that comprise IIRSA, those that cross the territories of the Amazon rainforest are the ones that have most highlighted the contradictions of the major infrastructure projects in South America. In all, there are four axes that traverse the

---

<sup>3</sup> Available at: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/oe\\_fiesp\\_8\\_ejes.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/oe_fiesp_8_ejes.pdf)>. Last accessed: Aug. 4, 2014.

GRAPH 3 - IMPORTANCE OF LATIN AMERICA IN BNDES DISBURSEMENTS FOR EXPORTS (2011)



Source: Adapted from INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA (2014, p. 308)

rainforest: the Andean, Peru-Brazil- Bolivia, Guianese Shield, and Amazon. These axes update and reinforce the historical pressures put on the diversity of peoples and communities whose territories they traverse; pressures associated with the expansion of agriculture led by the agribusiness sector, hydrocarbon and mineral exploration, and the devastation of the forest, of timber harvesting, and of the hydroelectric plants, key players among those currently invested in the promotion of “sustainable development” in the Amazon. (VARGAS, 2013)

With respect to environmental impacts, two interconnection projects stick out in the Amazon region: the Rio Branco-Cobija-Riberalta-Yucumo-La Paz Corridor and the Madeira-Madre de Dios-La Paz Complex- both part of the Peru-Brazil-Bolivia axis- which cover Peru's southern regions, the Bolivian Amazon, and Brazil's Northwest, which is part of the Brazilian Amazon. According to IIRSA, on this axis:

Las mejoras tecnológicas incorporadas en los sectores agropecuarios, mineros y de servicios han inducido significativos aumentos de productividad que (combinadas con la apertura de nuevos y amplios mercados de consumo, con la incorporación inminente de nuevos vínculos viales que son críticos y con los bajos precios de la tierra) colocan al área del EID en una situación promisoria para el desarrollo de inversiones en los sectores agropecuario, forestal y en diversas actividades mineras. (INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA, 2014)<sup>4</sup>

In addition to supplying energy to industries in Southwest Brazil, the objectives of this axis's infrastructure works are strongly related to the interconnection with the Pacific Ocean, which will directly favor Brazil's export sector - especially agribusiness in the country's Midwest and North and the productive networks of transnational companies operating on the continent; objectives that have been responsible for many of the environmental conflicts, related to the interoceanic highways, in Peru and Bolivia.

### **Rio Branco-Cobija-Riberalta-Yucumo-La Paz Corridor and Madeira River Hydroelectric Complex**

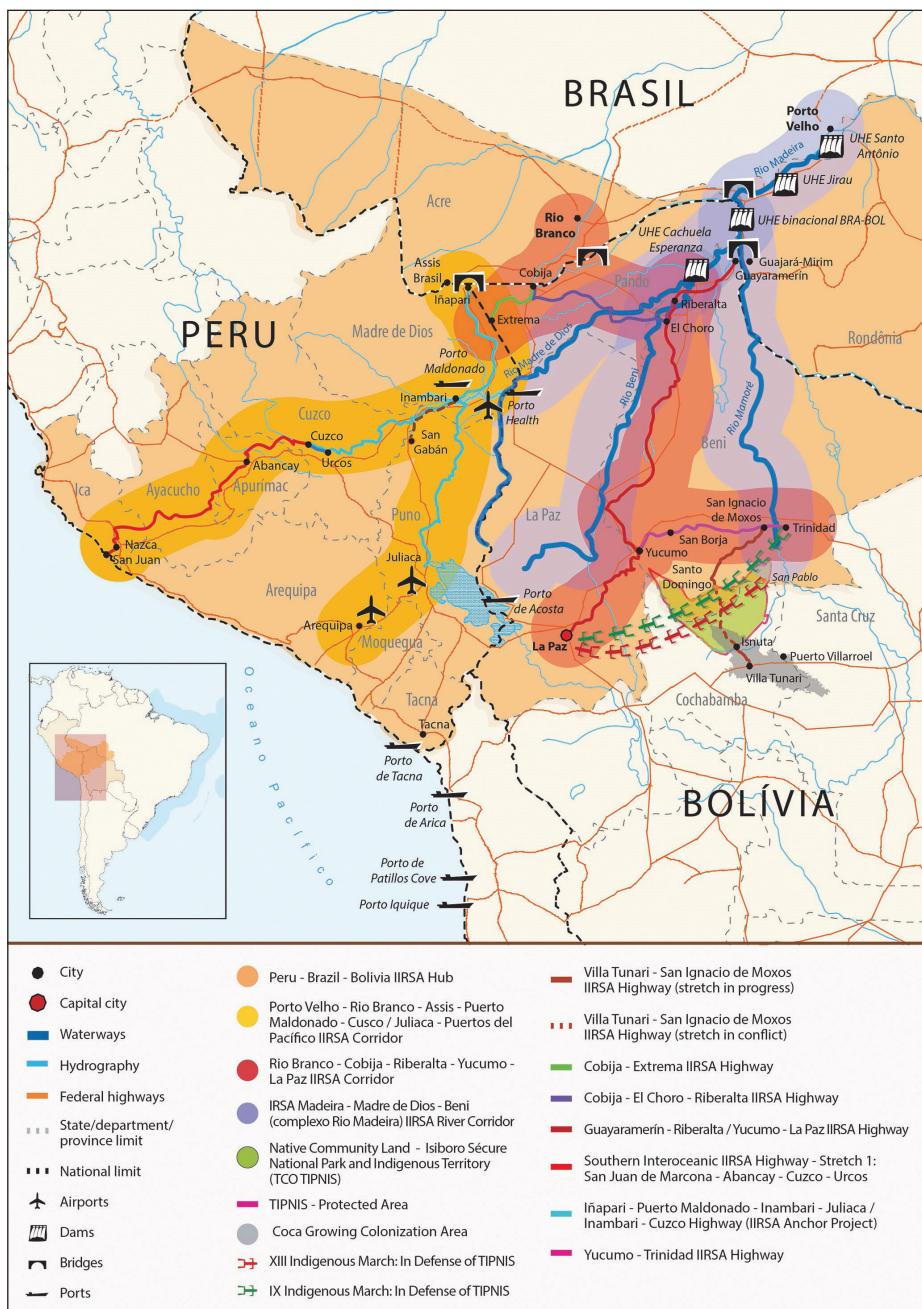
Presenting itself as one of the Peru-Brazil-Bolivia Axis's most important projects, the Rio Branco-Cobija-Riberalta-Yucumo-La Paz Corridor corresponds to what has been called the Northern Corridor<sup>5</sup>, and aims to connect the road network of the Brazilian state of Rondonia with Peru and Chile through Bolivia, thus consolidating this region's physical integration with the ports of the Pacific (MAP 2).

The Rio Branco-Cobija-Riberalta-Yucumo-La Paz Corridor enables the connection of the Cochabamba and Beni departments in Bolivia through the Villa Tunari-San Ignacio de Moxos Highway, motivating the large mobilization of indigenous peoples directly affected by the project. The construction of this highway was approved by the Bolivian Chamber of Deputies in 2011, forecasting the crossing of Terra Comunitária de Origem and Isiboro Sécure National Park and Indigenous Territory (TCO-TIPNIS), which was perceived by the Mojeño, Yurakaré, and Chimán peoples as a direct affront to their right

4 Technological improvements to the agricultural, mining, and services sectors have led to significant increases in productivity. These increases (combined with the opening of new and larger consumer markets, the imminent introduction of new and important road links, and low land prices) put the area of the Axis at a competitive advantage for the development of investments in the sectors of agriculture and silviculture, and in the various mining activities. (INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA, 2014, our translation)

5 “[...] un conjunto de 10 tramos carreteros que atraviesan la región andino-amazónica de Bolivia, que partiendo de la zona de Desaguadero, fronteriza con Perú, hasta Cobija, frontera con Brasil; confluyen en una salida al Océano Pacífico, en donde se encuentran los puertos de Arica e Iquique, en Chile.” “[...] A set of 10 road networks that traverse Bolivia's Andean-Amazon region, starting at the Desaguadero area, on border with Peru, and ending at Cobija, on the border with Brazil; they converge at an access point to the Pacific Ocean, where the ports of Arica and Iquique are located in Chile.” (MARTÍNEZ GONZÁLEZ, 2013, p. 7, our translation)

## MAP 2 – RIO BRANCO-COBIJA-RIBERALTA-YUCUMO-LA PAZ CORRIDOR AND MADEIRA RIVER HYDROELECTRIC COMPLEX



Source: Designed by the authors (*Cartografias de ação na América do Sul* series), using information made available by the Brazilian Ministry of Transport (BRASIL, 2012) and Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (2013, 2014)

to the territories that they and their ancestors have been building and inhabiting. Given the government's refusal to back down on the project, the Chimán, Yurakaré, and Mojeña indigenous communities organized two marches<sup>6</sup> towards La Paz in defense of TIPNIS (fig.6)<sup>7</sup>, the right to consultation on their territory, and the right to dignity of the original peoples of Madre Tierra. The first march (VIII March of Indigenous Peoples of Bolivia), departed from the San Pablo community, inside the park, in August of 2011, reaching La Paz on October 19 of the same year. The second march (IX March of Indigenous Peoples of Bolivia) left Trinidad, located in the Beni Department, in April of 2012, reaching La Paz on June 27, 2012. Such walks, strongly repressed by the government, the media, and the interests of coca farmers, oil companies, loggers and cattle ranchers, revealed the intense conflicts among different territories in Isiboro Sécure National Park and Indigenous Territory (MAP 3).

The Indigenous Peoples Marches in defense of TIPNIS, which resulted in conflict and mobilizations for and against the MAS (President Evo Morales' political party) Government, are, in reality, a movement of rejection led by the peoples inhabiting this territory to having it once again succumb to initiatives geared toward the exploration of natural resources, ignoring the rights of the environment, individuals, and communities. The Brazilian construction company OAS had begun construction of sections of the highway outside the park, maintaining up to now the contested stretch which crosses it, only in the project. The highway's construction, adding to part of the territory's colonization for monoculture of the coca leaf from the 1980s onward and oil exploration since the 1960s (SANTIESTEBAN, 2011), would be a way to reaffirm the prevalence of economic integration vis-a-vis the right to life and social justice.

### **Madeira–Madre de Dios Corridor – Madeira River Hydroelectric Complex**

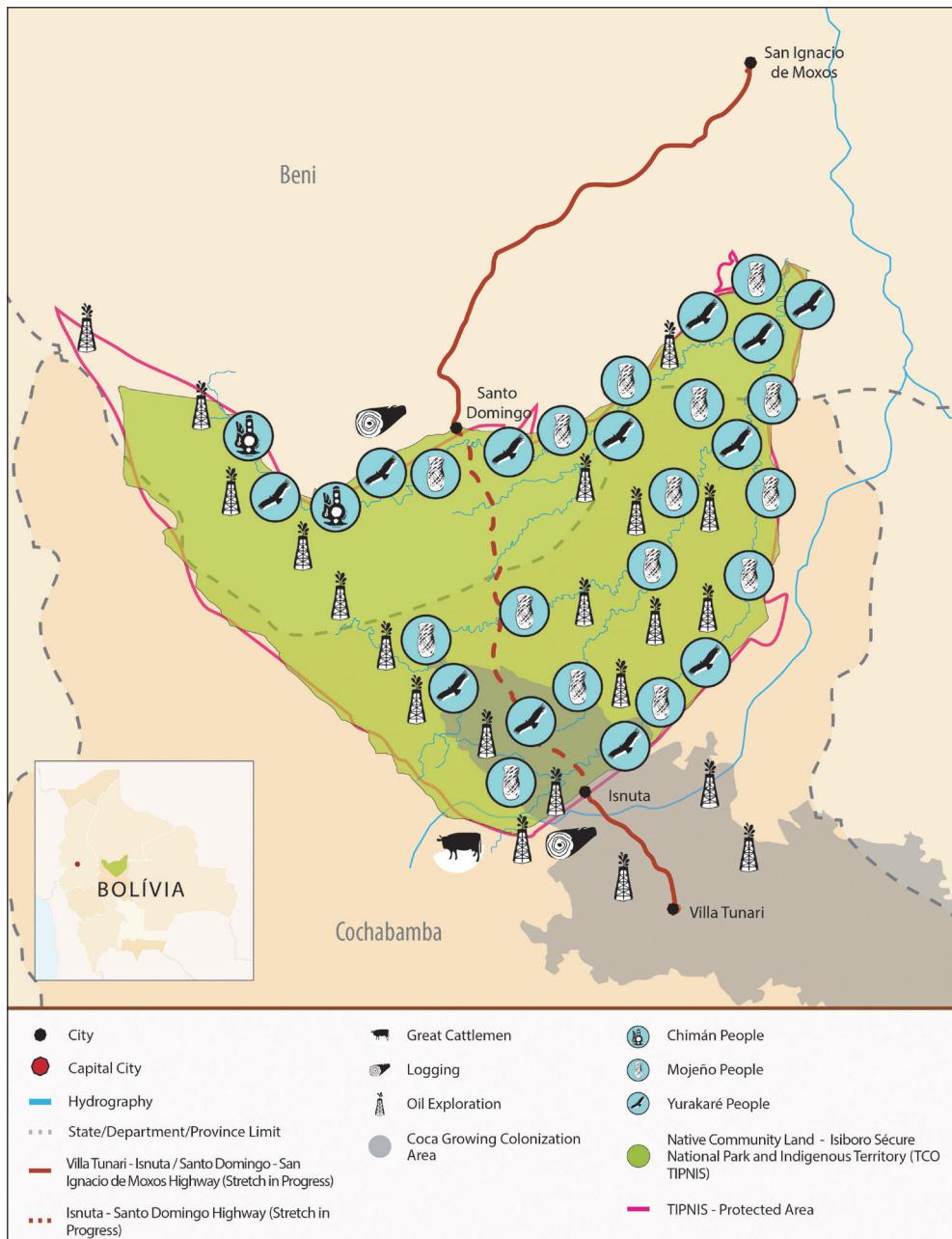
Among the projects of the Madeira–Madre de Dios-La Paz River Corridor, the case of the Madeira River's impoundment for the construction of hydroelectric dams has largely reinforced the problems and conflicts emerging from IIRSA. The second largest river in the Brazilian Amazon, the Madeira is the site of two of the four dams planned for the project: the Brazilian Santo Antonio and Jirau Dams, which are already running. The binational Brazil-Bolivia and the Bolivian Cachuela Esperanza Hydroelectric

---

6 With respect to the theme of Bolivian indigenous peoples' marches in defense of TIPNIS, see Santiesteban (2011) and Vargas (2013, p. 12).

7 Among many other sources, the entire *Cartografias de ação na América do Sul* series includes the archives of the *DINÂMICAS Contemporâneas Sul-Sur* blog/website. [One of the research's outcomes, the blog / website presents the socio-spatial dynamics (political, economic, and cultural) of South American countries, especially those of Brazil, Bolivia, Argentina, and Chile, privileging historical analysis, which allows us to capture the specifics of "underdevelopment"]. Available at: <<http://sul-sur.blogspot.com.br/p/fotos.html>>. Last visited: Aug. 4, 2014.

MAP 3 - TERRA COMUNITÁRIA DE ORIGEM AND ISIBORO SÉCURE NATIONAL PARK AND INDIGENOUS TERRITORY AND CONFLICTS AMONG THE DIFFERENT TERRITORIES



Source: Designed by the authors (*Cartografias de ação na América do Sul* series), using information made available by the Brazilian Ministry of Transport (BRASIL, 2012) and other referenced sources.

Dams, located on the Mamoré and Madre de Dios Rivers respectively, are in the pre-implementation phase.

Producing new territorial and human systems, these projects add to the colonization initiatives of spaces and strategic resources for the reproduction of capital, to the extent that they ignore the existent populational, territorial, and productive provisions in the region, and actual needs of these aforementioned provisions. In Brazil, the construction of the Madeira River Hydroelectric Complex, which comprises the Santo Antonio and Jirau Dams, has generated great impact, mobilizing various civil society entities<sup>8</sup> to lead movements, especially as regards the most vulnerable populations, those historically defined by their ethnicity and level of integration in the typical models of 'modern-colonial' societies. (MIGNOLO, 2009) The defense of this infrastructure project by the then-director of BNDES, in 2003, shows the strength of instrumental logic in the decision-making processes of actions relating to the diverse peoples and cultures, in addition to the immense biodiversity:

I greatly insisted that the Madeira River project be presented at this seminar [...] among the projects in our portfolio, this one made the most sense with respect to the conquest of the West, the sense of building an area of prosperity and an articulated space of expansion. I do not know if the energy from these plants will go to Manaus or whether it will be directed elsewhere, but I am absolutely certain that 4800 km of waterway - 30 million hectares of land in Brazil, Bolivia, and Peru open to production – represent on a smaller scale in the history of the [South American] continent, what was the occupation of the North American continent's Old West. I think it is a gesture, a project that has this significance of introducing South American modernity in the yet unoccupied hinterlands. Speech delivered by Carlos Lessa, then-president of BNDES (2003). (SPEECH ..., 200- )

From the entrepreneurial and conquering spirit's viewpoint, unknown, foreign, other, and unexplored spaces, or spaces in the margins of capitalist integration, have been and continue to be seen or read as devoid of humanity, demographic vacuums as in the early days of colonization: hinterlands to be occupied in the name of civilization, progress, development, and integration. (MELO, 2011) Indigenous, *quilombola*, riparian, and other traditional communities living in these areas continue to be considered obstacles to State development, which allows us to reflect on "contemporary sertões". Production spaces of "atopy and utopia", exclusion / the rendering invisible of certain subjects from their place of existence, of their knowledge, practices, experiences, and ways of life, spaces of territorial occupation / construction. However, where there has been and is "atopy", denial of the subject's place, there is also resistance, struggle, pursuit, "utopia" (MELO, 2011):

<sup>8</sup> See *Carta do Madeira*: deliberações da Assembleia Popular dos Atingidos. Available at: <[http://www.mabnacional.org.br/amazonia/santoantonio\\_e\\_jirau/noticias](http://www.mabnacional.org.br/amazonia/santoantonio_e_jirau/noticias)>. Last visited: Aug. 5, 2014

MAP 4 –MADEIRA RIVER HYDROELECTRIC COMPLEX AND CONFLICTS AMONG TERRITORIES



Source: Designed by the authors (*Cartografias de ação na América do Sul* series), using information made available by the Brazilian Ministry of Transport (BRASIL, 2012) and INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA (2013, 2014)

Estamos aquí para mostrales que los Pueblos Indígenas estamos vivos. Desde la época de nuestros antepasados, han venido aquí, a la Amazonía para llevarse las riquezas. Nosotros no venimos aquí en son de revancha, sino para reivindicarnos como ciudadanos brasileños que defienden la selva, que no es una mercancía. En nombre del capitalismo, de los grandes proyectos están destruyendo la Amazonía. ¿Cuántos pueblos han sido destruidos en nombre de la civilización? Somos seres humanos, y somos el futuro de Brasil. No queremos ni represas ni créditos de carbono. Buscamos la justicia, la autonomía y la igualdad para todos los Pueblos [...]

Declaración de la representante, a nivel del Estado de Rondonia, de la Coordinación de Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña (COIAB), durante la '9<sup>a</sup> Romaria Da Terra e Das Águas de Rondônia', Distrito de Iata, Rondonia, Brasil, 10 de julio de 2011. (VARGAS, 2013, p. 109)<sup>9</sup>

The tensions and conflicts generated in the implementation of IIRSA's infrastructure works and experienced by traditional communities are examples of the legacy bequeathed by the sertões of colonial territories to the "world's contemporary sertões." (MELO, 2011) What is noticeable is the absolute lack of transparency as to the affected areas, the non-recognition of affected peoples, communities and families, the technical deficiencies in the context of construction, the precariousness of the work – especially experienced by workers hailing from regions marked by poverty - the violation of human rights, particularly of indigenous peoples and other traditional communities, and other environmental impacts related to these works.

If the recognition of local peoples' and communities' demands and forms of social organization is not ensured, the triumph of exogenous interests and that of the restricted social groups who dictate them is reaffirmed over these peoples and populations. This is a scenario that puts the challenges of promoting "development" at the center of its discussions; a development that, in IIRSA's speeches, purports to be social and sustainable as well, and not just economic.

## Final Considerations

We seek to bring to the debate the complexity of factors involved in the Latin American integration process, marked at its origin by the specificities of Spanish and

<sup>9</sup> We are here to show them that we, Indigenous Peoples, are alive. Since the time of our ancestors, [foreigners] have been coming here to the Amazon to take, plunder the forest's wealth. We did not come here as a sign of provocation, but to make demands as Brazilian citizens who defend the forest, which is not a commodity. Major projects are destroying the Amazon in the name of capitalism. How many people have been destroyed in the name of civilization? We are human beings, and we are the future of Brazil. We do not want dams or carbon credits. We seek justice, autonomy, and equality for all peoples [...] Declaration of the state representative of the Coordination of the Indigenous Organizations of the Brazilian Amazon (COIAB), during the <sup>9<sup>a</sup></sup> Romaria Da Terra e das Águas de Rondônia (9th Pilgrimage of Rondonia's Land and Waters). (VARGAS, 2013, p. 109, our translation)

Portuguese colonization, by the diversity of unity movements developed by indigenous peoples in the confrontation with colonizers, and by movements against those who have not only forgotten, but have also ignored indigenous peoples in the post-independence of colonized countries. (RODAS CHAVES, 2006)

The process of the colonies' independence and the formation of national States, which was influenced by the reordering of internal hegemonic power and external English hegemony, begin in the late eighteenth century. National borders do not always express the social and cultural realities of the continent's inhabitants. Many of the movements led by Simon Bolivar and Jose Carlos Mariategui, for example, advocated for the construction of a less unequal, more integrated Latin American nation with justice and equity. There were several integration initiatives throughout the twentieth century, but they were mostly guided by the interests of States to strengthen the region's complementarity and create favorable mechanisms for transnational corporations; a guidance that completely disregards the histories, identities, and cultures of the region and ignores its diverse territories.

We have developed some reflections based upon IIRSA's projects for South American integration. In this twenty-first century, these projects' approach reproduces the same colonial thought process that has deeply marked the violence against indigenous peoples and people of African descent, who have been marginalized in the capital expansion process.

This logic does not only exasperate historical contradictions, but also reaffirms the condition of dependence and underdevelopment in Latin America. Breaking away from underdevelopment, according to Celso Furtado (apud BRANDÃO, 2013), involves the analysis of the essence and nature of accumulation patterns, which are driven by the logic of instrumental rationality and efficiency. In this perspective, innovation and technical inventiveness support the reproduction of privilege and subordinate themselves to it.

Perhaps this is the moment and opportunity to look at our history and our past and redesign a future in which an "ecology of knowledge" (SANTOS, B., 2010) guides the decisions taken in our territories, so that we understand and welcome the various rationales and subjectivities that allow us to live "with" and "in" "nature", with the awareness that we are just a tiny part of it.

## References

ANDRADE, D. L. *Reestruturação produtiva do capital e o seu rebatimento na democracia*. 2011. Paper presented at the V Jornada Internacional de Políticas Públicas , São Luís. Available at: <[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA\\_EIXO\\_2011/TRANSFORMACOES\\_NO\\_MUNDO\\_DO\\_](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/TRANSFORMACOES_NO_MUNDO_DO_)

TRABALHO/A\_REESTRUTURACAO\_PRODUTIVA\_DO\_CAPITAL\_E\_O\_SEU\_  
REBATIMENTO\_NA\_DEMOCRACIA.pdf>. Last visited: Aug. 5, 2014.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur.* [S.I.], 2000. Available at: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/Un%20Nuevo%20Impulso%20a%20la%20Integracion%20de%20la%20Infraestructura.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Un%20Nuevo%20Impulso%20a%20la%20Integracion%20de%20la%20Infraestructura.pdf)>. Last visited: Aug. 4, 2014.

BARROS, P. S.; RAMOS, F. S. Novo mapa da integração latino-americana: balanço e perspectiva da estratégia da política externa brasileira para a região (2003-2013). *Revista do IMEAUNILA*, Foz do Iguaçu, PR, v. 1, n. 2, p. 7-20, 2013. Available at: <<https://ojs.unila.edu.br/ojs/index.php/IMEA-UNILA>>. Last visited: Nov. 23, 2013.

BRANDÃO, C. Prefácio. In: AGUIAR, R. F. d'(Org.). *Essencial Celso Furtado*. Organization, presentation, and notes by Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Penguin, Companhia das Letras, 2013. p. 19-33.

BRASIL. Ministério dos Transportes. *América do Sul: multimodal map*. 2012. Digital map. Available at: <<http://www2.transportes.gov.br/bit/01-inicial/07-download/america2012.pdf>>. Last visited: Sept. 15, 2014.

COUTO, A. B. A atuação das grandes empreiteiras brasileiras na integração de infraestrutura na América do sul. In: VERDUM, R. (Org.). *Financiamento e megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana*. Brasília, DF: INESC, 2008. p. 79-88. SPEECH delivered by BNDES's president, Mr. Carlos Lessa: in its entirety. [200-]. Available at :<[http://www.bnDES.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bnDES\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/caf\\_abertura1.pdf](http://www.bnDES.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bnDES_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/caf_abertura1.pdf)>. Last visited: Dec. 14, 2015.

FURTADO, C. *Prefácio a uma nova economia política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. Translation by Carlos Sziak. São Paulo: Annablume, 2005. (Geography and adjacencies)

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. *Carteira de proyectos*. Paper presented at the IV Reunión Ordinaria de Ministros del COSIPLAN Chile, 29 de noviembre de 2013. 2013a. Available at: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/lb13\\_completo\\_alta.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb13_completo_alta.pdf)>. Last visited: Sept. 03, 2015.

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. [Corredor Rio Branco-Cobija-Riberalta-Yucumo-La Paz]. 2013b. Map. Available at: <[http://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/es/g2\\_pbb.jpg](http://www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/es/g2_pbb.jpg)>. Last visited: Aug. 4, 2014.

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. 8 ejes de integración y desarrollo. 2014. Available at <<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=68>>. Last visited: Aug. 4, 2014.

- MARTÍNEZ GONZÁLEZ, A. P. *Bolivia frente a la IIRSA - COS/PLAN ¿entre el extractivismo y la integración?* Buenos Aires: CLACSO, 2013. Available at: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/13600.pdf>>. Last visited: Aug. 5, 2014.
- MELO, A. F. de. *Sertões do mundo, uma epistemologia* [manuscrito]; *Uma cosmologia do sertão*. 2011. 2 v. Thesis (Doctorate in Geography) – Institute of Geosciences, Federal University of Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.
- MIGNOLO, W. *La colonialidad: la cara oculta de la modernidad*. [2009]. Available at: <[http://www.macba.es/PDFs/walter\\_mignolo\\_modernologies\\_cas.pdf](http://www.macba.es/PDFs/walter_mignolo_modernologies_cas.pdf)>. Last visited: Aug. 5, 2014.
- UNITED NATIONS. Economic Commission for Latin America and the Caribbean. *Infra-estrutura na América do Sul: situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil*. 2007. Available at: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/32302/LCBRSR186AntonioJoseCerqueiraAntunes.pdf>>. Last visited: Aug. 5, 2014
- OSÓRIO, J. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. In: FERREIRA, C., OSÓRIO, J.; LUCE, M. (Org.). *Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência*. São Paulo: Boitempo, 2012. p. 37-86.
- PORTO-GONÇALVES, C. W. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- RIBEIRO, M. T. F. et al. *A dinâmica socioespacial contemporânea da América do Sul: um olhar atento sobre os movimentos espaciais do Brasil, da Argentina, da Bolívia e do Chile e os sentidos da cooperação: relatório técnico de agosto de 2012 a agosto de 2013*. [S.I.: s.n., 2013].
- RIBEIRO, M. T. F.; MELO, A.; SILVA, D. Cartografias de ação na América do Sul: uma proposta de abordagem. In: KRAYCHETE, E. de S.; VITALE, D. (Org.). *Cooperação internacional para o desenvolvimento: desafios no século XXI*. Salvador: EDUFBA, 2013. p. 265-288.
- RODAS CHAVES, G. Avances y obstáculos de los esquemas de integración. In: DELLO BUONO, R. A. (Ed.). *Diálogo sudamericano: outra integración es posible*. Quito: Ed. La Terra, 2006. p. 47-80.
- SANTIESTEBAN, G. S. *Área indígena protegida na Bolívia é ameaçada por construções financiadas pelo BNDES*, 2011. Available at :<<http://www.ibase.br/pt/2011/10/territorio-indigena-e-parque-nacional-isiboro-secure-o-final-da-ilusao-e-o-advento-do-novo/>>. Last visited: Aug. 5, 2014.
- SANTOS, B. de S. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Edusp, 2002.

- SOUZA, J. G. *Crise do neoliberalismo e seus reflexos no aparelho estatal: apontamentos para a reflexão do caso boliviano*. 2009. Available at: <<http://www.ifch.unicamp.br/cemarx/coloquio/Docs/gt8/Mesa1/crise-do-neoliberalismo-e-seus-reflexos-no-aparelhoestatal.pdf>>. Last visited: Aug. 5, 2014.
- TAPIA, L. *La cuarta derrota del neoliberalismo en Bolivia*. 2005. Available at: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/clacso/osal/20110313054617/21andinatapia.pdf>>. Last visited: Aug. 5, 2014.
- VARGAS, M. IIRSA-COSIPLAN y la responsabilidad del capital europeo. In: CARRIÓN, Jesús et al. *Impunidad S. A.: herramientas de reflexión sobre los “súper derechos” y los “súper poderes” del capital corporativo*. 2013. p. 94-122. Observatorio de la Deuda en la Globalización, 2013. p. 94-113. Available at: <[http://odg.cat/MCA/ImpunidadSA/docs/IMPUNIDAD\\_SA\\_CAPITULO\\_1.pdf](http://odg.cat/MCA/ImpunidadSA/docs/IMPUNIDAD_SA_CAPITULO_1.pdf)>. Last visited: Aug. 5, 2014.
- VEIGA, P. da M.; RÍOS, S. P. *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, 2007. (Comercio Internacional, n. 82). Available at: <<http://www.cepal.org/cgi-in/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/30045/P30045.xml&xsl=/comercio/tpl/p9f.xsl&base=/tpl-p/top-bottom.xslt>>. Last visited: Sept. 9, 2014.
- VERDUM, R. *Brasil, BNDES e projetos de investimento com implicações na Amazônia*. 2013. Available at: <<http://www.vigilamazonia.com/uploads/files/a2f69dfca05d4f347fea0165b3f4a794.pdf>>. Last visited: Aug. 5, 2014.
- VERDUM, R. Obras de infraestrutura no contexto da integração Sul-Americana. In: VERDUM, R. (Org.). *Integração, usinas hidrelétricas e impactos socioambientais*. Brasília, DF: INESC, 2007. p. 13-40.
- VERDUM, R. (Org.). *Financiamento e megaprojetos: uma interpretação da dinâmica regional sul-americana*. Brasília, DF: INESC, 2008.



## **TERRITORIES, NATIONAL BORDERS, AND COSMOPOLITAN CITIES IN GLOBALIZATION**

*Ruthy Nadia Laniado*

### **Globalization – A polysemous concept, some elements to discuss the issue**

In recent decades, globalization has repositioned the role of national states' borders and territories in terms of their physical and symbolic spaces - countries, regions, and cities - where different social interactions and activities take place. Saskia Sassen's contributions on territories and cosmopolitan cities emphasize the cross-border nature of events related to institutional (governments and agencies) and corporate (firms and organizations) actions or even those of a more militant character (social movements, NGOs). Therefore, at the present time, it is possible to say that there is a new relationship among local, national, international, and transnational scales. This relationship cuts across the scales and modifies the meaning of the national state's traditional divisions as they were outlined from the mid-seventeenth century principles of Westphalian sovereignty. The present analysis is focused on this author's contributions, as her characterization of global cities is relevant to the understanding of globalization.

For globalization, the notions of place and scale have a new dimension; they no longer refer to closed notions or fixed hierarchies of the political. A place can be a non-place or be the local crossed by the global; a scale can be multidimensional, and different scales can operate simultaneously. The author refers to scalar hierarchies: the national state, the subnational, global cities, or even corporations that define new hierarchies which characterize what she describes as a partial denationalization within the national states.

How can borders and territories be understood in these changing dynamics? Two axes of analysis inform the reconfiguration of borders and territories and its role in the development of world politics and societies. Firstly, there are the material, scientific, and technological resources to carry out activities and, secondly, the emergence of actors other than states and governments in social, political, and cultural life. It is around these two axes that the international, borders, and territories, as a matter of

contemporary international politics, allow for discussing the relationship between and among countries. This is because globalization has not restricted itself to economic and technological dimensions, but has produced ruptures in the centrality of states' political and national sovereignty, creating greater interdependence.

These ruptures in sovereignty don't mean the end of the nation-state, clearly. The maintenance of the national state and its territory remains central to contemporary politics. Currently, populations and peoples are carrying out struggles that make demands of a state with political autonomy and a national identity. It suffices to observe the various nationalistic struggles existing in both periphery regions (Middle East, Africa) and in core ones (European separatist movements). However, the nation-state is no longer perceived as a closed off and insular totality. In addition to the interconnections produced by material and technological changes, the national state is permeated by international norms and regimes and by supranational entities' power of influence.

Guidelines of international organizations, such as the International Monetary Fund, the World Bank, the United Nations, the Southern Common Market (Mercosur), and the European Union regional blocs are shared by member countries with an agenda of mutual commitments, such as the international human rights, environmental, and labor regimes. In addition, multilateral agreements in deliberative forums such as the World Trade Organization, the World Health Organization and even think tanks (credit rating agencies), and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) strongly influence the conditions of countries' economic and political integration in the international system. These new actors, among others, are part of the variables that comprise systems and supranational agents, whose work and influence on national states have been intensified in recent decades, within the context of globalization. Other, more complex ones, such as the International Court of Justice, have a role in the political ethics and legal field, hovering above national constituencies' institutional and legal order for those that adhere to them.

In a more complex and pluralistic international environment, changes of a political nature are introduced to national systems that require modifications to legal, normative, or even institutional frameworks. In Latin America, for example, legislative branches must decide on issues regarding the regional bloc Mercosur.

The bloc's expansion, with the entry of new countries, requires that each member country's national congress endorse the new participant, as was the case with Venezuela's entry into the regional bloc in 2012. The interaction between national and supranational conditions fosters the production of new regulatory procedures and political referrals with regard to situations that require joint action from countries, *pari passu* with the international arrangements that are formed. There are also economic changes when agreements that govern economic activities for market integration are discussed, both by government initiatives and large corporations, as well as agreements to facilitate wealth mobility and financial flows internationally. Therefore, supranational, transnational,

or multilateral measures report to an economic, political, and social universe that is continuously interconnected to the local and the national. In these complex modalities of flows of information, services, and resources that foment transnationalization, there are cosmopolitan cities - internationalized in all respects - that are increasingly becoming global cities.

What is the global city? It is characterized by the reordering of the use of the place and the production process in globalization. Thus, it brings together a multiplicity of economies and work cultures, changing the urban meaning of the city that has developed over the nineteenth and twentieth centuries. The global city reconfigures territory's geographical distribution and the occupation of space in terms of infrastructure, buildings, land use, distribution of activities, the verticalization of landscape, mobility, access, etc. For Saskia Sassen, in modern times, the global city is the city's local dimension impregnated with the transnational's scalar dimension.

Accordingly, global cities change the sense of the use of spaces, of the social integration processes, and of the various human activities. Through their territories transit goods and individuals that circulate continuously through existing facilities and contemporary mobility needs. This has required national territories and cities to adjust the uses of the space and the physical network of installations to enable data and information circulation and harmonize actors' language and knowledge in activities that are increasingly diverse, specialized, and interconnected. Furthermore, new legal and regulatory systems are produced, bringing the means of local or national control closer to the international regimes to which States adhere concerning commerce, industry, security, cooperation for peace, human rights, constitutionalism, ecology, and the environment, among others.

For Saskia Sassen, not everything that occurs within a national territory is necessarily national; it may be the global inhabiting the national through resources that seek to break with territories' and borders' established structures over the last century. In it, we find political and economic leaders, grassroots social movements, diffused social movements, and targeted efforts toward a new political language that is simultaneously territorial and trans-territorial. The author summarizes this new dimension of the global, the cosmopolitan, and the transnational around three axes that she considers structuring: territory, authorities, and rights. In this perspective, global cities are cross-border geographies' convergence points that bring about changes in identity, integration processes, and cooperation initiatives. They can be located in strategic geographic locations and have the function of facilitating the convergence of activities, actors, and management projects, including regional integration projects. For example, São Paulo and Buenos Aires are considered global cities.

## What to highlight in countries' and globalized cities' territories

Nowadays, in national territories and globalized cosmopolitan cities, there are supranational organizations that directly or indirectly influence the state-of-the-art activities in the economy, information, knowledge production, science, and in the consumer and entertainment markets. The influence of external elements linked to the production of these activities and goods, through capital, technology, patents, standards, and contracts, reduces the national State's authority with regard to the norms and guidelines. That is to say, new norms and guidelines condition the activities and apply pressure to influence public policy, government actions, or actions in private associations, businesses, etc., in order to facilitate and promote transnational production in the local space.

Even so, Saskia Sassen argues that, in contrast to a certain level of the national's denationalization, the national state remains central to the functioning of society, to the legal and constitutional order, and to institutions of all kinds, including the nation's international integration. On this path of interaction, the state operates in four main areas: (a) promoting deregulation and privatization (globalization's economic and regulatory centerpiece); (b) creating new norms and new rights for corporations and products (patents, knowledge circuits, property rights, contracts, etc.); (c) ensuring the role of central banks - typical national institutions that blend national integration interests with the global and global policies (monetary policies and financial stability to promote finance capital dynamics, mergers, etc.); (d) coordinating the different types of work carried out by institutions and organizations "outside" and "inside", in order to structure globalizing processes.

In reality, the national state contributes to the weakening of its own role of regulating economic transactions and legal relationships that organize social groups' and classes' interests at the national level. For example, by the loosening of labor laws and social security legislation or the deregulation of the economy, since, according to the author, in globalization the state privatizes what was public and denationalizes what was national, thereby opening up room for global and transnational agendas and policies.

In this analysis, the relationship between globalization and place allows us to observe cross-border circuits that connect different places to global processes, which take place through local institutions and technology. Labor networks, production processes, communication media, and information banks can connect families, companies, trade, distribution channels, etc. These new functions are made possible by information technology, which has subverted previous decades of bureaucratic, administrative, and management hierarchies of a structural-systemic nature and based on related authority systems. The capitalist and bureaucratic society's systems in the last one hundred and fifty years are interlocked in physically real organizations, as is studied in Weberian sociology. In contrast, nowadays global cities are home to activities that have relatively

subverted organizations' traditional authority; they house subnational places and cross-border geographies' convergence points, far beyond what the great cosmopolitan capitals of capitalism's affluent economies were in the previous phase of the current globalization.

## **A new political order? Political authority and rights in the national state in the era of advanced globalization**

The changes required by the intensification of globalization flows have impacted global geopolitics and affected international arrangements, gradually altering societies' operational frameworks. These changes affect both the traditional legitimacy mechanisms of liberal democracies and the complex relationship between rights and obligations, power and the law, wealth and property, loyalties and identities.

It can be said that the Westphalian model of sovereignty no longer strictly holds up to its original principles, as there are many other political forces, in addition to the autonomous people, that intervene in the national political order. Nancy Fraser (2007) describes this condition as disaggregated sovereignty, when the public (popular base) that underpins (sovereign) democracy is no longer limited to a territory or purely national interests. For example, this occurs when transnational social movements meet activists advocating for a global cause within a national territory, or when companies themselves commit to following the international labor regime and do not engage in slave labor or undignified work conditions in the places where they operate. The hiring of immigrant labor (highly specialized or not) also characterizes the supranational mobility of nationalities and citizenship and social rights that are negotiated in accordance with situations of local or national interest.

Who are democracies' public nowadays? Are they just the populations of a linguistically homogeneous territory? Who mobilizes public opinion in democratic regimes? For Fraser, what is publicized today, from news to information of all kinds, mobilizes public opinion at the national and supranational levels. This demonstrates that in the development of ideas and opinions (values and ideologies), the organs that produce news or information do not restrict their operations to a sovereign territory and, in many advanced democratic societies, nor do they limit themselves to governments' guidelines. Different types of publics (different collectivities) may be spread out over diverse territories, and may be influenced by real situations or events in the condition of (physical) non-presence, and yet in the condition of co-presence (at a distance), such as sharing ideals, motivations and agendas, as was characterized by Anthony Giddens' analysis in relation to the consequences of modernity in contemporaneity. This applies to government situations and governmental controls, as well as to the economic performance of business enterprises and economic, cultural, and scientific services networks.

For Nancy Fraser, what is publicized (public opinion) no longer depends upon national media or infrastructure. The broadcast content is conveyed through various corporations (of which the Internet is the most widespread), fomenting not only the concentration of power, but also the multiplication of sources of power and of a more independent and alternative production. In all these elements, the English language is spreading as an international language and becomes predominant, generally shared. The information content and knowledge of an increasingly globalized world blends national and local ethnic and cultural values with the international or the worldwide context.

Della Porta (2005) believes that beyond the economic transactions that bring together markets and interest groups, globalization's impact on the cultural dimension promotes the formation of overlapping communities, which is the fate of an ever-growing number of considerably intertwined countries. That is, perceptions of a cosmopolitan character in the context of contemporary globalization develop common political and cultural values (e.g. human rights and the preservation of nature, gender equality, freedom of speech and thought). However, currently, perceptions about values do not advocate universal principles that homogenize subjects and meanings and do not take into account countries' and localities' historical particularities, or those of individuals or social groups. Nowadays, the cosmopolitan sense seeks juxtaposition between equality and difference and pluralizes political spaces, especially in the field of international politics.

To understand the dilemmas that arise from so many changes in the relationship between the national and the global, Saskia Sassen introduces an analysis framework that considers three structuring elements of the national state: territory, authority, and rights. There are new norms that impact on territories and authorities, and there are rights that are beyond national institutions' control, producing what the author calls a cross duality between the national and the global. That is, many current practices are shaping new non-territorialized jurisdictions. With respect to the economy, for example, companies produce their own legislation on various issues (environmental, labor, contractual, etc.), which are disseminated in the countries where they operate. With respect to justice, global institutions are being formed, such as the International Court of Justice, which are not part of supranational bodies and have jurisdiction over signatory countries, in principle. This is the most institutionalized form of non-territoriality. There are other justice agencies such as the Organization of American States Inter-American Commission on Human Rights.

These new sets of rules coexist with conventional national, supranational, and interstate regulatory systems; in other words, there is a normative-legal face that confirms that the global can be constituted within the national territory. Moreover, these regulatory frameworks do not have to directly confront authority and national rights, but can undermine them molecularly. In *Neither Global nor National* (SASSEN, 2008b), the author describes the new territorialities that form at various levels: a)

new triangular cross-border jurisdictional geographies for political action; b) national states internally building global spaces for the market's and companies' operations; d) global network of financial centers; and, finally, e) global civil society formed by locally situated global activists.

Transaction networks interconnect cities that encompass businesses, organizations, and actors (professionals of all kinds), opinion makers and technocrats with decision power, which contribute to the construction of cross-border hierarchies. It is what the author calls an architecture of hierarchies that enables free trade, the integration of trade and of the mobility of goods and individuals. Furthermore, it enables financial centers and capital markets, cultural production centers, academic and scientific institutions, and patent producers operating in networks, among others.

As regards the presence of non-state or non-economic actors in the international arena, the idea of a civil society in the interconnection processes of the global in the local is realized by activists and NGOs and various cultural and scientific exchanges that comprise horizontal and multi-centered global networks, through the aforementioned conditions of non-presence and (or) co-presence. There is mobilization around values and agendas that have diffused leadership and agendas that are contingent upon transnational social movements, enabling real-time transactions. Consequently, it is possible to talk about the formation of a virtual or abstract global public space that connects symbolic values and locally-based subjectivities (such as feminist struggles, struggles against war and corruption, resistance to the power of finance capital over national economies, etc.). This imagined form of civil society, mobilized in spaces, cities, and countries, creates idealized public spaces and makes explicit a territoriality that does not seek to institutionalize itself immediately, but seeks to build causes and values that mobilize, with the ability to pressure and influence governments, businesses, legal systems, and international regimes.

How to understand public spaces in international politics and supranational interactions? In the formulation of classical politics and of the representative republican and democratic systems, the public sphere was always formed within the contours of a country and as a given people's space for participation. Nancy Fraser (2007) seeks to justify the public sphere in the era of globalization's international politics as the space in which the shaping of public opinion intensifies, with a more plural level of participation and subject to the scrutiny of all. Therefore, it is a space that currently claims an unequivocal transparency in politics, in contrast to the socially stratified politics around controlling elites who are not held to account. This raises the question of power's legitimacy and governments' political effectiveness.

Assessing these two issues is a complex task. In fact, the question of publicly shaped opinion's legitimacy in a globalized era faces the dilemma of politics' transnational dimension and of the body of citizens who are no longer restricted to a national territory, or even that blend in infinite interactions and activities in global cities. Moreover, argues the

author, the very effectiveness of political action in the public sphere and on global issues and actions is not necessarily in reference to a specific government or state apparatus. To understand this dilemma somewhat, we must first consider that sovereignty, today, has a disaggregate character, as mentioned earlier. Furthermore, there are overlapped publics that are diverse and dispersed, and the possible convergence of values, ideas, and agendas produce the empowerment of scattered subjects, but with the capacity to produce a consensus whose effects can be channeled to supranational organizations and national entities engaged in transnational issues. In fact, according to Nancy Fraser (2007), sociologically detailing the object of understanding - transnationalization, global cities, and the public sphere in the era of globalization – requires identifying and analytically articulating who the publics are, what they communicate, where the communication is produced, and how they disseminate it. Thus, it becomes necessary to exert efforts in the field of sociology to articulate a universe that is complex and of dispersed subjects, to whom it is possible to attribute actions and responsibilities with respect to political developments in the international sphere.

### **Implications of the global and the cosmopolitan in global cities, some problems to point out**

As stated above, today, the polysemy of globalization and the meaning of cosmopolitan assert themselves as a juxtaposition between equality and difference, pluralizing international politics' spaces and actors from national bases. Global cities have a central role in this process. Firstly, besides the republican and representative system's three constituted powers, globalization's and the transnational's new set of standards are concentrated in global cities; they coexist with conventional national, supranational, and interstate regulatory systems. In global cities, there is a concentration of material, technical, and cultural factors that enable the functioning of this new order.

Secondly, these cities' public spaces have an important role in the interaction of internal and external dynamics, becoming spaces characterized by the hybridity of many human activities' phenomena (work and production) and behavioral phenomena (political and cultural, bearers of subjectivities). Resuming Fraser's perspective, it is in the contemporary public sphere, especially in cities of great national and international projection, that the visibility of (collective) action and public opinion are mobilized and intensified, with a more plural level of participation that is subject to everyone's influence.

According to these two vectors, São Paulo and Buenos Aires, which are classified as Alpha cities in one mapping (among many) of global cities, can be taken as references of contemporary and cosmopolitan global cities. From them, it is possible to map some key elements of the relationship between globalization and its materialization's territorial basis. There are many possibilities for the analysis of the variables and indicators that scrutinize the localization of the global and the national. To this end, some of Sassen's

central arguments are contrasted with those of other authors, using these two Latin American megacities as a horizon.

Initially, the inclusion of countries and cities in globalization, even on the periphery of geopolitics, not only creates the necessary factors to change processes to promote globalization, but also intensifies exchanges and cooperation processes. Such processes materialize both with regard to economic factors (common markets, tariff agreements, agglomerations of production) and in relation to human mobility factors, technical and scientific cooperation, and cultural exchanges, among others. For example, the participation of Mercosur countries fosters interactions and exchanges (although led more by national governments than by social groups) that accentuate the characteristic of the global city in cosmopolitan metropolises like São Paulo and Buenos Aires. They are cities inserted in national contexts that have evolved politically since Brazil's and Argentina's return to democracy, with constitutional guarantees in which, *mutatis mutandis*, changes of all kinds are negotiated within the democratic process and political pluralism.

In these cities, one can see all the infrastructure and logistics that combine local conditions for regional integration with the demands of global processes, while, at the same time, there is a juxtaposition of these demands with the institutions of democratic power and multiple national and international actors' participation. That's why, as stated above, the national state remains central in the globalized world, and governments focus an important role on the definitions of economic arrangements (the contents of which, in the case of Mercosur, vary greatly). However, there are also problems. Global cities, aside from gathering together the positive factors that propitiate changes and advancements for their insertion in the world order, harbor negative factors of globalization's processes that produce various types of social inequalities.

In this sense, megacities like São Paulo and Buenos Aires also bear what Sassen (2009) calls the incompleteness of citizenship. This is because they form the most prominent urban centers that expose not only the benefits of a globalized economy, but also the contrasts of this phase of advanced capitalism. Such contrasts accentuate factors of exclusion from the capitalist economy that already existed in the decades prior to globalization itself and the formation of a social welfare society, always more prominent in central countries.

For Sassen (2009), due to the restructuring of production, the growth of service industries, and new forms of work and knowledge stratification in recent decades, it is important to recognize that social inequalities exist between disadvantaged social groups and minorities. Therefore, it is a cross-sectional analysis perspective of the social classes that is adopted by the author. For her, the new ways of living together in large cities constantly produce tensions in the forms of social integration: formal or incomplete, the full enjoyment of citizenship or those who survive on the fringes of the social system. This issue harkens back to sociology's fundamental theoretical

principles, of how to think about the conditions of social cohesion that individuals face today in the ambivalent forms of inclusion and exclusion, recognition and participation. Two arguments permit the critical positioning of this issue: the contemporary citizen's disaffiliation and the forms of segregation in a globalized world's cosmopolitan cities.

In an analytical framework distinct from Sassen's, Robert Castel (1995) already warned of the historical process of class and citizenship disaffiliation caused by structural changes that already stood out in the reordering of relations between capital and labor, mainly the restructuring of production. For him, the wage society reshaped social stratification, bringing about new forms of inequality. The working class was deprived of its status as a social and political force. The diversification of work – salaried or not, formal or informal – rendered nebulous the industrial society's class antagonisms, considerably increasing non-blue collar labor. New social values about craft and professions have spread in the middle strata and have propagated to the lower strata, with references to equal opportunity - a rarely possible assumption. In fact, the very middle classes are more proletarianized. This issue of disaffiliation is clearly visible in cities like São Paulo, where there is a decrease in the industrial production structure. Like Buenos Aires, such cities now house much of the service sector and the necessary logistics for the intensification of the mobility of capital and goods, human resources, science and technology, information, among other features that thus disrupt old class arrangements.

However, the new inequalities visible in global cities affecting disadvantaged social groups are not restricted to changes in (material and immaterial) production and accumulation processes. For Preteceille (2006), they are also portrayed in urban social segregation, whether social or ethno-racial, taking into account social classes, professional groups, and immigrant populations. Segregation in the urban environment occurs through the territorial occupation of cities and the rampant exploitation of land and urban housing as commodities. This is clearly visible in the two Latin American cities in question. In them, there is a concentration of unemployment and informal (street or itinerant) work, social (stratification) and racial segregation, the marginal position of immigrants, residential segregation that contrasts private condominiums with popular suburbs, selective zoning policies, the location of and access to popular neighborhoods, and the overall homeless population. It can be said that Latin America's new urban peripheries contrastingly expose distributive social inequalities (poverty, poor infrastructure, deficient social services, violence) and the most exclusive forms of access to collective management conditions of public affairs (the capacity of public agencies and organizations to address demands).

Despite these two critical factors, it is worth noting that social struggles for the improvement of urban living conditions have been frequent under democratic rule in countries like Brazil and Argentina in recent decades. Public territorial space - streets, squares, open spaces - is often appropriated by many protesters to express causes, grievances, and demands. They are present in the public sphere's physical spaces,

rendering the public sphere itself more diverse and multicultural, where minorities find the strength and empowerment to express themselves in different ways. And yet, the solutions to these critical factors - disaffiliation, segregation, minorities - that last for decades in the peripheries of large and cosmopolitan cities encounter solutions that fall far short of what is necessary to change the profile of social inequalities.

Such tensions and conflicts call into question the citizen's belonging in democracies where there is a low response level to inequalities and a high response level to the demands of economic and technological globalization. Urban social segregation questions the nation and its territory's founding principle of citizenship. This contemporary reality of megacities contrasts with the ability they develop to integrate international or transnational demands, including the exchanges and cooperation they are able to provide in order to remain cosmopolitan centers.

Coming back to Sassen's initial approach, global cities centralize much of the resources for a more rapid and effective global integration, but they also expose, more explicitly, the incompleteness of citizenship in the contemporary era, a form of citizenship that does not develop in a linear fashion in social practices. Cosmopolitan cities become the space where authority, norms, and changes in the right of individuals and groups converge to a hybrid political and institutional dimension, neither fully public nor fully private, neither fully national nor fully global, maintaining a multi-scale dimension - global, national, and subnational, a central aspect of the author's argument. (Sassen, 2003)

## To conclude

In advanced globalization, territories, national borders, and cosmopolitan cities concern the transnationalization of politics, the actors, and the values that guide the international field, allowing questions about how to deal with this new political dimension. The theme does not permit simple answers about how the transnational and the global are present in the national, and how the changes introduced by transnationalized policy allow us to infer the formation of a global public sphere. Neither does it permit a more accurate assessment of how this interrelationship between the political and territorial scales today improves or doesn't improve exchange strategies between countries and cities. Is it possible to conceive of improvements that advance more distributive interests and ameliorate the conditions of disadvantaged social groups to confront the concentration promoted at all levels by globalization?

It can be argued, however, that in the interconnection between the national and the global, there are no closed totalities or unities in the political or institutional scope, in terms of systems of authority and rights, inclusion or exclusion. In this current reality, authorities and rights partially penetrate territories without altering geographic

boundaries, as is the more institutionalized case of the European Union, and the less institutionalized case of regional blocks existing on various continents.

It should not be forgotten that despite the indisputable importance and persistence of the national state in countries' and world politics, the national state has been clearly aligned with globalization as exemplified by several countries' adoption of the Washington Consensus' guidelines in the nineties, including Brazil and Argentina. This adoption produced new targets that cannot be reduced to opposition between the national and the international or the global. From the perspective of democracy, this weakens the power and ability of the body of citizens to make demands and demand transparency. It weakens social cohesion disseminated by the welfare state's widespread principles of solidarity. At the same time, however, politics in the era of globalization has instigated the convergence of actions and actors in an exchange and cooperation dynamic through global cities, and spreads the public sphere's production conditions in various spaces.

## References

- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- DELLA PORTA, D. Globalizations and democracy. *Democratization*, v. 12, n. 5, p. 668-685, Dec. 2005.
- FRASER, N. Transnationalizing the public sphere. *Theory, Culture and Society*, London, v. 24, n. 4, p. 7-30, 2007.
- GIDDENS, A. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Ed. UNESP, 1991.
- PRÉTECEILLE, E. La ségrégation sociale a-t-elle augmenté? La métropole parisienne entre polarization et mixité. *Sociétés Contemporaines*, Paris, n. 62, p. 69-93, 2006.
- SASSEN, S. As diferentes especializações das cidades globais. In: CIDADES sul-americanas: assegurando um futuro urbano. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008a. p. 4-6
- SASSEN, S. Incompleteness and the possibility of making: Towards denationalized citizenship? *Cultural Dynamics*, v. 21, n. 3, p. 227-254, 2009.
- SASSEN, S. Locating cities on global circuits. *Environment & Urbanization*, London, v. 14, n. 1, p. 13-30, Apr. 2002.
- SASSEN, S. Neither global nor national: novel assemblages of territory, authority and rights. *Ethics & Global Politics*, Järfälla, Sweden, v. 1, n. 1/2, p. 61-79, 2008b.
- SASSEN, S. The participation of states and citizens in global governance. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Bloomington, Indiana, v. 10, n. 1, p. 5-28, 2003.
- SASSEN, S. *Sociologia da globalização*. Porto Alegre: Artmed, 2010.

SASSEN, S. Territory and territoriality in the global economy. *International Sociology*, London, v. 15, n. 2, p. 372-393, June 2000.

SASSEN, S. *Territory, authority, rights*. Princeton, J. N.: Princeton University Press, 2008c.



# GLOBAL DEMOCRACY AND INDIGENOUS MOVEMENTS IN SOUTH AMERICAN COOPERATION: A LOOK AT AMAZONIAN COMMUNITIES

*Denise Vitale*

## Introduction

The aim of this chapter is to analyse the democratization process of global environmental governance as regards the participation of Amazonian indigenous peoples in United Nations conferences. The paper debates the extent to which this particular group of non-state actors has taken part in the environmental decision-making process, contributing to deepening the democratization process' legitimacy in global deliberations. The argument is drawn on the following assumptions: democracy does not refer solely to the national dimension, but also to the global sphere; the participation and representation of non-state actors, considered in their thematic and regional diversity, are crucial to enhancing legitimacy; the strengthening of cooperation mechanisms among actors of the South is equally essential to increase efficacy in the participatory process and to balance organizational and mobilization capacity among all non-state actors, from the North and from the South.

Part one of the chapter explores the theoretical and conceptual framework with regard to the global order's democratization and civil society's role, analyzing contemporary scholars' key visions on the debate. In the second section, privileging an empirical approach, the paper underlies the role, opportunities and challenges of the Amazon region's indigenous peoples' organizations tackling the problem of cooperation and strategy in the international arena. The third and final section discusses the relations between the two foregoing sections, suggesting some normative intersections between legitimacy and the efficacy gap regarding the government and business tensions.

## Globalizing democracy and democratizing globalization

In recent decades, following the path of globalization, the advance of democracy within nation-states has mimicked the democratization of decision-making processes beyond national borders. As poses Giddens, if globalization not only creates large-

scale systems, but also transforms local contexts and social experiences (1994), the decisions made within international organizations have an important impact on local and domestic concerns. In this sense, domestic issues are now international issues; they are the purview of various and varied communities, independent of national citizenship.

Indeed, globalization has deeply altered the notions of space and time and has intensified actions that impacts in the whole humanity. Environment, development and human rights are key themes of this phenomenon. As a result, more and more people are affected by deliberations without taking part in the decision-making processes. However, there is a paradox: although the substantive themes of politics are globalized, the gaze of national political institutions is still focused inward. International bodies responsible for developing global public policies reproduce familiar aspects of a known international order that is poorly adapted to the evolutionary process of recent decades. From a deliberative democracy perspective this creates a legitimacy deficit: although citizens do not participate in formulating international norms, they are deeply affected by them (HABERMAS, 2001, HELD, 2007, ARCHIBUGI, 2004, CHRISTIANO, 2012).

The global context is, naturally, more complex than that of individual nation-states. However, democracies are responsible for establishing robust governments of and for the people. The concepts of global governance and international civil society have found expression in transnational political debates. Faced with new global demands, complex global systems, such as those managing environmental matters, have modified their decision-making processes to reflect new democratic models. It is worth noting, however, that there are several contesting models, both from the academic, and social movement perspectives.

Indeed, since the mid 1990s, probably stimulated by the initiatives of the UN reform, an important debate took place in the field of global institutions in an effort to reframe global democracy. Scholars such as David Held and Daniele Archibugi assimilate cosmopolitanism to democracy, arguing that current institutional designs entail broad political participation at the local, national, regional and international levels. (HELD, ARCHIBUGI, 1995; ARCHIBUGI, 1998, 2004; HELD, 2010).

As such, the process of democratization depends on the creation of new deliberative bodies at the global and regional levels, along with a deepening commitment to democratic institutions at the local and national levels. For the authors, if cosmopolitan democracy is to be taken seriously, it requires international institutional reform that should include the creation of a world parliament, a global judicial system, and a restructured UN Security Council. Recognizing the complexity of developing democratic governance systems, this approach suggests that the cosmopolitan model could function in both short- and long-term time frames. Thus, while some innovations could be achieved within a few years, others would only materialise in the more distant future (HELD, 2007).

Civil society and social movements play a decisive role in this scenario, especially in the permanent process of democratization of politics and society broadly speaking.

(COHEN and ARATO, 1992) The difficulty here is to understand the meaning of transnational or global civil society, since there is no supranational state in relation to which it could develop. Indeed, the concept of civil society is rather complex. At the domestic level, it has been understood through many prisms and constructions, from Hegel to Gramsci, from Tocqueville and Arendt, from Marx to Habermas. These theoretical turns demonstrate the analytical difficulty in describing the nature, interests, possibilities and limits of the actors that comprise “civil society.” Notwithstanding, all these domestic approaches could refer to a sphere that was born and has consolidated itself in opposition to the state power.

On this track, Nancy Fraser (2010) and Jean Cohen (2003) argue that, given the significant differences between global and national spaces, the changes would not only include increasing the scale of political activity, but rather envisioning and reconstructing the principles and institutions themselves. As the authors point out, concepts such as civil society and the public sphere have the state as a central reference. The actors in both categories—civil and public—act in relation to the state and are, at the same time, the object of the state’s action. The actors sometimes oppose the state, denounce certain policies and commend others. At other times, they engage with the state to articulate, elaborate, implement and oversee these policies.

Similarly, cosmopolitan type social movements challenge the idea of political representation: given the complexity of the global context, can this idea function, as Nadia Urbinati (2006, p. 23) poses, as “a circular process between state institutions and social practices”? How can political representation be re-thought in order to, in Urbinati’s words, continue “recreating and improving democracy”? Since it is neither possible nor desirable to reproduce national institutions at the global level, the challenge is to analyze who is this “global civil society”, who do they represent, to whom it is accountable for, which institutions they influence etc.

Although difficult and controversial, many scholars have tried to engage with this task. In some analyses, the idea of a global civil society represents a political platform in which activists, NGOs, other groups and social movements, as Mary Kaldor poses, “argue about, campaign for (or against), negotiate about or lobby for the arrangements that shape the global developments” (2003, p. 590) or, in Jan Aart Scholte’s words, “deliberatively seek to shape the rules that govern one or other aspect of social life” (2002, p. 283). For Kaldor, the transnational civil society is globally oriented in terms of its goals, but the spaces for action and debate are not necessarily situated in the international arena. Additionally, she emphasizes the fact that “there is not one global civil society but many, affecting a range of issues – human rights, environment and so on.” (2003, p. 591). From this perspective, a global regime responsible for regulating the environment, and especially climate change and biodiversity, could develop a corresponding global civil society. Due to the multiplicity of rules, actors and interactions, a civil society that integrates a globalized process of environmental governance should

be studied empirically. This is particular important since civil society organizations present different levels of democratic credentials concerning accountability, participation and inclusiveness (TALBERG and UHLIN, 2012).

However, the actors who populate the emerging international civil society assume somewhat different roles from actors in the national arena. Besides their pursuit of association, group identity, and resolution of their demands, they must also “help to create their interlocutors, that is, the functional equivalent of a responsive political society, and pressure for the institutionalization of the political society by public accountability mechanisms” (COHEN, 2003, p. 451). In addition, as Scholte points out, the key point is not the non-existence of a world state in opposition to which a global civil society could flourish, but the existence of a governance apparatus. In his word, “(...) regulation today involves many more institutional sites in addition to the nation-state, including a host of arrangements with a global scope. Not surprisingly, civil society associations have, in line with this shift in the overall mode of governance, also shifted their points of engagement”. (SHOLTE, 2007, p. 311). Even though a “World State” does not exist, the “repoliticization” of the international system, based on greater legitimacy - and therefore in more participation and deliberation (VITALE, 2010) gives way to global governance structures that are subject to democratic control criteria, such as participation, transparency, publicity and responsibility.

This focus on closing the democratic deficit by strengthening legitimacy has opened new significant branches of analysis. I shall emphasise three of them: the issue of sovereignty; the relationship between “global,” or transnational civil societies and institutions; and the North/South asymmetries in the global or transnational arena. Jean Cohen tackles the problem of sovereignty, arguing that although states enter a cosmopolitan order, they cannot renounce the idea of sovereign state. Seeking “a middle way appropriate to the unavoidable dualisms between norms and facts, principles and domain,” she claims that, although the conception of sovereignty must be renewed, it still plays a central role in the project of further constitutionalization of international law and global governance. (COHEN, 2012).

A last topic of concern illuminated by the focus on the Amazon indigenous peoples, is the unequal development of transnational civil society organisations in the global North and South. Despite the increasing number of non-state actors from developing countries who demand global governance, the North continues to dominate debates on global issues. (HELD, 1999; KALDOR, 2003; SCHOLTE, 2002, 2011). At the international level, all sectors of a society fall under the umbrella of non-state actors. Transnational civil society comprises a spectrum of heterogeneous civil society organizations ranging from indigenous and traditional communities, to the private sector; from religious groups to scientific and academic organizations; from trades unions to a variety of social movements. These groups are defined by identity as well as territoriality, which means access to financial support, human resources, language skills and so on. Thus, where

NGOs act, where they are headquartered and how they operate within a country or countries, are also issues that must be taken into account.

Finally, Southern NGOs are often too involved in their own domestic issues and do not consider international action a priority. This scenario, crucially, clarifies that the challenge of deepening legitimacy by means of more participation and deliberation at the transnational level, depends on strengthening emerging and largely hidden collective identities, as is the case of indigenous peoples, and amplifying their Southern voices. To the extent that this constituency has a designated position in contemporary geopolitics, usually called “the periphery of the periphery”, many questions emerge: is their participation in environmental issues really relevant? In which ways do they influence the political positions of their respective governments? And to what extent does their participation enhance democratic and deliberative global governance? These questions become even more difficult to answer when the contradictions of global capitalism are empirically considered in the context of the decision-making process.

### **The indigenous peoples: from the international visibility to the national invisibility?**

During the last twenty years indigenous peoples have increasingly gained international attention and visibility, consolidating themselves as important global actors. In the last two decades, the challenge to become transnational social actors within the international system has led to remarkable achievements.<sup>1</sup>

The approval of the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, in 2007, is considered a landmark of the international indigenous rights movement for two reasons: it comprises a legal framework, and challenges standard interpretations of human rights and cosmopolitanism. Indeed, the text reflects current demands of indigenous peoples worldwide, and sets standards for the actions of states as well as NGOs. Many scholars see the greatest innovation and most controversial issue as the Declaration’s recognition of the concept of collective rights, which include the right to self-determination, collectively owned land, and natural resources.<sup>2</sup> Indeed, the Declaration recognizes

---

1 The Declaration was a result of more than thirty years of work, if we consider the starting point to be the “Draft declarations of Principles for the Defence of Indigenous Nations and Peoples of the Western Hemisphere”, which resulted at the “International NGO Conference on Discrimination Against Indigenous Populations in the Americas”, in 1977. In 1982 the Economic and Social Council (ECOSOC) established the Working Group on Indigenous Populations (WGIP), to develop a set of minimum standards to protect indigenous peoples. The process moved very slowly in the UN because of states’ concerns about principles such as the right to self-determination and the control over natural resources existing on traditional lands. Despite these differences, thanks to a strong pressure of the indigenous movement, the Declaration was approved in 2007, with 143 votes for, 11 abstentions and 4 votes against (Australia, New Zealand, Canada and the United States).

2 See for instance: Ellen Quane, The UN Declaration of the Rights of Indigenous Peoples: New Directions for Self-Determination and Participatory Rights? In: Stephen Allen and Alexandra Xanthaki (Eds). *Reflections*

indigenous rights as group rights, as well as the right to collective self-determination, insofar as indigenous peoples can “freely determine their political status and pursue their economic, social and cultural development” (Article 3). They also have “the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs as well as ways and means for financing their autonomous functions” (Article 4). According to the text, indigenous Peoples have also “the right to maintain and strengthen their distinct political, legal, economic, social and cultural institutions” (Article 5) as well as the right to communicate in their own languages (Article 16).

It reaffirms International Labour Organization (ILO) Convention 169 1989, which requires that indigenous and tribal peoples be consulted about issues that affect them, and that they be engaged in free, prior and informed participation in policy and development processes, as well as other governance issues.<sup>3</sup> Article 10 of the UNDRIP states that “Indigenous Peoples shall not be forcibly removed from their lands or territories and that no relocation shall take place without the free, prior and informed consent of the indigenous peoples concerned and after agreement on just and fair compensation and, where possible, with the option of return.” Article 18, which determines “the right to participate in decision-making in matters which would affect their rights, through representatives chosen by themselves in accordance with their own procedures, as well as to maintain and develop their own indigenous decision-making institutions,” operationalises Article 10.

However, the main challenges concern issues of implementation, which lead to issues of state sovereignty and, more decisively, to government interests and will. Indeed, on the national and local levels, there is still a huge gap between the objectives of the Declaration and its implementation. The latter demands political will from the States, which must prioritize the preparation of national plans of action as well as the Sustainable Development Objectives of the Post-2015 agenda. In this sense, it is possible to argue that despite the growing international visibility indigenous peoples have gained, there is a risk of a national and local invisibility. In what follows the paper explores more empirical questions regarding political and economic conflicts in the Amazon region.

---

of the UN...op. cit. p. 259-287. John Henriksen. The UN Declaration of the Rights of Indigenous Peoples: Some Key Issues and Events in the Process. In: *Making the Declaration Work*, op. cit. p. 78-85.

3 Article 6 of the ILO Convention 169 states that the consultation should be undertaken through appropriate procedures, in good faith, and through the representative institutions of these peoples; The peoples involved should have the opportunity to participate freely at all levels in the formulation, implementation and evaluation of measures and programmes that affect them directly.

## **Cooperation and representation of indigenous peoples in the Amazonian region**

Amazonia or Amazon rainforest is one of the largest remaining forests in the world. Covering approximately 7.8 million km<sup>2</sup>, its basin is shared by eight countries plus Guyane Française and is occupied by 33 million inhabitants. A biome of enormous socio-environmental diversity, the Amazon rainforest plays a strategic role in the tropical environment of South America and the climate of the entire planet.<sup>4</sup>

The Amazon region comprises 385 indigenous peoples with a total estimated indigenous population of between 1.0 to 1.6 million people living in 2,200 territories (SORIA, 2010). As Table 2 shows, Bolivia has 31 indigenous peoples with around 172,000 individuals, Brazil has 200 indigenous peoples comprising 213,000 individuals, Colombia has 52 indigenous peoples with 70,000 individuals, Ecuador has 6 indigenous peoples with 95,000 individuals, Guyana has 9 indigenous peoples with 40,000 individuals, Peru has 60 indigenous peoples with 400,000 individuals, Surinam has 5 indigenous peoples with 7,000 individuals, and Venezuela has 16 indigenous peoples with 39,000 individuals. This number increases if we add the non-contacted indigenous peoples. Of the world's 100 non-contacted indigenous peoples some 85 of these remain non-contacted in the Amazonian countries. There are 67 non-contacted indigenous peoples in Brazil, 14 in Peru, and at least one, in Bolivia, Colombia and Ecuador (SORIA, 2010).

Indigenous NGOs, in particular the Coordinating Body of Indigenous Organizations of the Amazon Basin (COICA)<sup>5</sup>, which represents more than 380 indigenous peoples of the Amazon, defend the rights of the indigenous peoples in the Amazon region. COICA is an umbrella NGO formed by the following national indigenous NGOS from the nine Amazon countries: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP) – Peru; Amerindian Peoples Association of Guyana (APA) – Guyana; Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) – Bolivia; Coordenacão das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) – Brazil; Gobierno de las Naciones Indigenas Originarias da la Amazonía Ecuadorian (GONAE) – Ecuador; Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE) – Venezuela; Fédération des Organisations Amérindiennes de Guyane (FOAG) – French Guyana; Organisatie van Inheemsen in Suriname (OIS) – Suriname; and Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC) – Colombia. COICA was formed in 1984, at the First Congress of Indigenous Organizations of the Amazon Basin. Initially headquartered in Peru, it moved to Quito,

<sup>4</sup> RAISG. Rede de Informação Amazonica Socioambiental Georreferenciada. Available at: <<http://raisg.socioambiental.org/amazonia-2012-areas-protégidas-e-territórios-indígenas#english>> Access on 06.02.2014.

<sup>5</sup> Cf. [www.coica.org.ec](http://www.coica.org.ec)

TABLE 1 – INDIGENOUS POPULATION IN THE AMAZON

Country	Total Population	Amazon Population	Indigenous Peoples	Population of Indigenous Peoples
Brazil	205,000,000	27,774,000	187	433,363
Peru	28,220,764	3,675,292	60	400,000
Bolivia	8,274,325	1,233,727	31	172,000
Ecuador	14,483,499	739,814	6	95,000
Colombia	42,090,502	1,210,549	52	70,000
Guyana	751,000	751,000	9	40,000
Venezuela	27,150,095	1,716,984	16	39,000
Suriname	492,829	492,829	5	7,000
French Guyana	208,171	208,171	s/d	s/d
All countries	333,671,815	37,802,366	366	1,256,363

Sources: For Brazilian data: IBGE and Povos Indígenas no Brasil. Available at: <<http://pib.socioambiental.org/pt/c/0/1/2/populacao-indigena-no-brasil>>. Access on: 06.01.2015. For other countries' data: SORIA, 2010; Rede de Informação Amazonica Socioambiental Georreferenciada.

Ecuador, in 1992. COICA's work is governed by the Amazonian Indigenous Agenda (AIA), whose objective is to develop common strategies that the states and international organizations respect, in order to ensure that policies and actions align with the interests of indigenous peoples. COICA is funded by organizations such as the Ford Foundation, the German Technical Cooperation Agency, Denmark's IBIS, and the Fondo Indigena.

COICA works both at the local/national and international/transnational level. At the transnational level, it has attended meetings of international organizations such as the United Nations (UN), the European Union, the Andean Community of Nations, and the Organization of American States (OAS). At the OAS, it has participated in the Working Group to Prepare the Draft American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. COICA organizes general congresses at the regional level, with ten representatives from each country, in order to hold consultations with members and elect officers. Regional collaborations take place on an as needed basis, when new projects are proposed.

At the international level, COICA dialogues with national governments during the UN Conferences analysing and critiquing draft UN documents, and suggesting texts. COICA has also organised side events in collaboration with other environmental, indigenous and human rights partners and coalitions, such as the Coordination of the Andean Indigenous Peoples (CAOI) and the Indigenous Caucus.

The Amazon indigenous peoples regularly participate in the Conference of the Parties of the CBD and the UNFCCC at the UN. The 20th UNFCCC COP, in 2014, saw significant participation of COICA members, particularly because it was held in Lima

just three months after the First World Congress on the Indigenous Issues. More recently, the level of participation of the Amazon indigenous peoples at COP 21 in Paris, was remarkable and engaged in the global campaign #PaddleToParis. The idea expressed in the phrase “muchos remos, una canoa” (many oars, one canoe) was manifested in various side events and public demonstrations. During the Civil Society High-Level Dialogue with civic organizations representatives and political authorities, indigenous leaders from the Amazon, represented by COICA and the Mesoamerican Alliance for Peoples and Forests together with the Confederation of Indigenous Peoples of Bolivia, presented the campaign symbol an oar signed by the indigenous leaders from all over the world, to UNFCCC Executive Secretary Christiana Figueres. Another symbolic came on the last day of Conference when several indigenous peoples rowed in canoes and kayaks on the River Seine, in central Paris, with the message that indigenous rights were non-negotiable, and must be included in the final climate agreement.

The strategy has been quite successful since indigenous peoples were mentioned in the Preamble and in two articles other than the Annex. According to the UN Special *Rapporteur* on the Rights of Indigenous Peoples, Vicky Tauli-Corpuz, the Articles mentioning indigenous peoples will be very useful, although the text could have been improved by the use of words such as “comply” or “fulfil” in order to ensure the protection of indigenous peoples’ rights.<sup>6</sup> Indigenous organizations have improved their communications strategies by utilising social media such as facebook, and publicising important events, documents, videos, analyses, and reports on line concerning their participation at all institutional levels. This communications strategy has raised the profile of indigenous organisations as important global actors.

It is not easy for indigenous peoples to participate in UN forums. Barriers range from funding to capacity, which includes the challenge of language, as well as the culture clash involved with traveling and engaging in formal advocacy procedures. Indigenous individuals unused to the pace of international negotiations expect to have more time to talk about their issues and demands, rather than the four or five minutes usually allocated to them in the conferences. In addition, the low level of effectiveness and the slow pace of international negotiations often discourage participation. Notwithstanding these difficulties, COICA leader, Arlen Ribeiro<sup>7</sup> believes indigenous peoples must occupy the open spaces in order to maintain their visibility. In his words “although the States make the decisions, we have the responsibility to tell them publicly that their decisions will impact in the life of the indigenous peoples and so they have to listen to us and respect our opinion.” According to Ribeiro, because COICA has been participating

---

<sup>6</sup> Report published on the Facebook page UNSP Victoria Tauriz-Corpuz on 12.12.15 at 19h00. <https://www.facebook.com/UNSR-Victoria-Tauli-Corpuz-656738734406195/?fref=nf>. Access on 15.12.15.

<sup>7</sup> Interview to the author. 02/12/2014.

systematically at the international level, and the issues and demands of indigenous peoples are always on the table, States and governments cannot ignore them.

Likewise, Lina Cahuasqui<sup>8</sup>, a former consultant on indigenous peoples of Terre des Hommes, stresses the importance of participation in the international arena despite the many challenges of the process. Remembering the struggle of the Kichwa Indigenous People of Sarayaku, in Ecuador, Cahuasqui states that, although the participatory process is extremely challenging, it is a decisive learning process. She also suggests that it is much more important for indigenous peoples to represent themselves in UN forums than for other NGOs to do so. Indeed, the case of the Kichwa Indigenous People of Sarayaku, is one of the most emblematic struggles of the defense of indigenous rights and sets an example for other Amazon indigenous communities to resist violations of their rights and file claims in international courts. The People of Sarayaku denounced the State of Ecuador to the Inter-American Commission of Human Rights (IACHR) and, in 2012, the court declared Ecuador responsible for the violating the right to consultation, and of indigenous communal property, as well as the cultural identity of the people, among others. The International Amnesty considered it a landmark decision for the Indigenous Peoples.<sup>9</sup>

Following the example of the People of Sarayaku, in 2010, Brazilian Amazon indigenous NGOs - Associação Xingu Vivo para Sempre e Coordenacão das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) along with the Prelazia of Xingu - denounced Brazilian violations of human and indigenous rights to the IACHR due to several transgressions in the construction of the Belo Monte dam. Environmentalists, indigenous and human rights organizations are probably unanimously against the Belo Monte project, which consists in the world's third largest hydroelectric dam, being built in the Xingu river, home to 25 thousand indigenous people from 40 ethnic groups (AMAZON WATCH, 2015; ISA, 2015.). A project initially designed in the 1970s, under the military dictatorship, Belo Monte was ironically rescued by the left-wing government of Lula da Silva, in 2005. It is now being implemented by his successor, President Dilma Rousseff, despite the fact that it violates most human rights and environmental treaties, and is

---

8 Interview to the author. 02/12/2014.

9 It started with the granting by the State of a permit to a private oil company to carry out oil exploration and exploitation activities in the territory of the People of Sarayaku in the 1990s, without prior consultation or consent. The company then began the exploration phase, and even introduced high-powered explosives in several places on indigenous territory, thereby creating an alleged situation of risk for the population because, for a time, they were prevented from seeking means of subsistence and their rights to freedom of movement and cultural expression were limited. As a result, the members of the community started a long process of resistance and capacity-building. They had to both vigil their village and learn all the procedures to bring the case to the Inter-American Commission of Human Rights (OAS), which implied moving from an oral tradition to a written and documentary process. Two significant outcomes in this case were the increased public participation of women and the development of political consciousness of the people as a whole. In order to gain international support, the peoples used the internet and installed solar energy in their villages and trained indigenous leaders to form national organizations. Cf. [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_ing.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_ing.pdf)

opposed by social movements and indigenous organizations (JAICHAND and SAMPAIO, 2013). On April 2011 the IACHR granted a precautionary measure ordering Brazil to immediately suspend the licensing process for the Belo Monte Hydroelectric Plant project until certain conditions were met, including free and informed consultations with appropriate notice.<sup>10</sup>

However, in face of Brazil's strong, negative reaction condemning the IACHR ruling, withdrawal of the Brazilian candidate for Commissioner, and threats to cut funding and to exit the court, the IACHR reviewed its ruling three months later.<sup>11</sup> The revised text, which still recommended protecting the lives and health of the indigenous peoples, concluded that "the debate between the parties on prior consultation and informed consent with regard to the Belo Monte project has become a discussion on the merits of the case, which goes beyond the scope of a precautionary measure."<sup>12</sup> This was a complete reversal of the IACHR's previous position and is a contradiction in terms, since in any consultative process where there are conflicts of interest, the discussion must be on the merits. The Brazilian State's refusal to cooperate with the international human rights system, which weakened the Commission's power to resist the pressure from the Brazilian government, was a significant setback for the regional human rights system.

### **Amazon under pressure: the implementation gap**

Although all the states in the Amazonian region have declared their respect for indigenous peoples' rights and their commitments under the international law that protects their rights, since all have ratified both the Convention 169 and the Declaration of the Right of Indigenous Peoples, there is a huge implementation gap between the legal narratives and public practice. The enforcement problem remains a central question underlying many current socio-environmental conflicts in the Amazonian countries. According to many indigenous leaders and activists, ILO Convention 169 is not respected in practice. In most cases no consultations are held, and, when there are, the purpose of meetings is simply to notify communities of decisions that governments have already made, not to discuss them with the aim of coming to any sort of consensus.

The source of the implementation gap originates in the conflicting interests of regional economic actors, especially corporations and politicians. The Amazon is a region under intense pressure and conflict. Oil and gas exploitation, timber industry, mining claims, and hydroelectric power, are the main foci of conflict because of their great impact on the indigenous territories and on the ecosystem as a whole. The conflicts

---

10 Precautionary Measure 382/10. Available at: <http://www.oas.org/en/iachr/decisions/precautionary.asp>

11 <http://www12.senado.gov.br/retrospectiva2011/relacoes-exterieores/senado-aprova-voto-de-censura-a-oea-por-declaracao-contra-belo-monte>.

12 Precautionary Measure 382/10. Available at: <http://www.oas.org/en/iachr/decisions/precautionary.asp>

are currently aggravated by the development of megaprojects in the Amazon Region. Under the umbrella of the South American Regional Integration Initiative (IIRSA<sup>13</sup> by its Spanish acronym), a mega-development agenda proposed by Brazil in 2000 and supported by the Union of South American Nations, many infrastructure megaprojects in the transportation sector, such as roads, ports, bridges, energy and communication networks, have been built in the Amazonian countries, intensifying pressure in the region and sparking socio-environmental conflicts. There are huge power asymmetries between the different players, which leave the indigenous peoples extremely vulnerable.

It is worth noting that, although the specifics of these conflicts vary according on the country involved, disrespect of socio-environmental standards, and indigenous rights and voices are a constant. IIRSA is funded by different regional sources (Development Bank of Latin America – CAF, Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata- Fonplata, Inter-American Development Bank- IADB), but the presence of the Brazil's National Development Bank - BNDES play a central role in IIRSA's projects. One of the main objectives of BNDES is to promote the Brazilian engineering and construction conglomerates (such as Camargo Correa, Odebrecht and Andrade Gutierrez) (CARVALHO, 2012) abroad, meaning there is a tight bond between the Brazilian government and the private sector when it comes to formulating both domestic and foreign policy. The fact that these companies were the biggest donors to Dilma Rousseff's election campaign in 2010 and are directly involved in the largest corruption scandal ever investigated in Brazil, is further evidence of this tight relationship. The "Operação Lava Jato" (Operation Carwash) has revealed a complex and systematic corruption scheme connecting the engineering and construction conglomerates, State enterprises, such as the Brazilian oil company Petrobrás, the energy giant Eletronorte, and certain politicians.<sup>14</sup>

In Ecuador, for instance, the Amazon region has been subjected to more than forty years of "patrollers" (oil company) exploitation and severe socio-environmental damages. Decades of exploitation and conflicts caused by the American companies Texaco and Chevron, added to the recent presence of the Brazilian oil company Petrobras, in the National Park of Yasuni (declared by Unesco a Biosphere Reserve, with non-connected indigenous peoples), since 2004, has aggravated the tensions. Communities in Brazil, especially in the state of Acre, and in Peru and Bolivia face similar conflicts (SEVÁ FILHO, 2008) In Brazil, the "Complex of Madeira River" megaproject, and the aforementioned "Belo Monte" (Xingu River) are two examples of specific and closed conceptions of "development" that can be described as state sponsored, but not public, in that they are

---

13 The Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA) is the Technical Forum for South American physical integration planning issues of the South American Infrastructure and Planning Council (COSIPLAN), under the Union of South American Nations (UNASUR).

14 For more information on the Lava-Jato <http://www.nytimes.com/2015/08/09/business/international/effects-of-petrobras-scandal-leave-brazilians-lamenting-a-lost-dream.html>

designed to benefit only the private sector and, because of the systematic corruption, political parties and politicians. The construction of roads, waterways and ports are necessary infrastructure improvements for the export based economy of primary goods such as soy, minerals and timber. In addition, from the government's perspective, the hydroelectric companies (Jirau, Santo Antonio and Belo Monte) are the best sources of energy, since they have ignored the arguments for low impact renewables such as solar and wind power. Some researchers, however, see these hydroelectrics projects not as development projects , but only as a means of subsidising capitalism in the context of the global crisis.<sup>15</sup>

The environmental impact of all these projects is extremely concerning. Altering the course of the rivers affects fish migration, causes flooding, displaces traditional communities, and causes geological changes all of which impact the life of indigenous peoples. Besides the natural effects there is also the consequence of the rules and policies for the use of the resources, for example the management of fishing stocks to favor the export economy rather than local production. This top down "environmental package of development", is not open to participation (BARAÚNA, 2009).

Another crucial conflict centers on the issue of recognition of the indigenous territories. Indeed this has been one of the most longstanding demands of the indigenous peoples in all the Latin American and Amazon countries, and is currently a flashpoint in Brazil. The Brazilian Federal Constitution of 1988 recognizes the indigenous right to land as an originary right in the sense that indigenous peoples' occupation of the territories predated its formation as a State. After that time, 472 indigenous territories were ratified by the Executive Power (about 12% of the national territory), 324 of them in the Amazon. (ISA, 2015b).<sup>16</sup> However, 67 indigenous territories have already been demarcated (which means having the territorial limits set) by administrative procedures, 28 of them in the Amazon, and still awaits the President's signature. (Idem).

This is currently a serious point of tension especially since President Rousseff has the lowest rate of demarcations since 1988, the worst result in history.<sup>17</sup> Sonia Guajajara, an indigenous leader from APIB and COIAB, along with several environmentalists, argues that the government does not annex the homelands because it backs the interests of the big landowners, who in turn support the government.<sup>18</sup> The most glaring example was Rousseff's choice of Katia Abreu for Minister of Agriculture, since she represents

15 Interview with Osvaldo Sevá Filho. Available at: <http://pontodepauta.wordpress.com/2011/08/14/entrevista-com-osvaldo-seva-filho-grandes-e-polemicas-obras-serao-chamadas-no-brasil-a-%E2%80%98salvar%E2%80%99-o-capitalismo-global/>

16 Cf. Povos Indígenas no Brasil. Portal do Instituto Socioambiental. Available at: <http://pib.socioambiental.org/pt/c/0/1/2/situacao-juridica-das-tis-hoje>. Accessed on 16.12.15

17 <http://pib.socioambiental.org/pt/c/0/1/2/demarcacoes-nos-ultimos-governos>

18 Interview to the author. Cf also <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2014/06/09/dilma-acha-que-precisamos-consumir-e-ter-chuveiro-quente-diz-lider-indigena.htm>. 09.06.2014.

agro-business sector and has a history of opposing social movements. To make things worse, indigenous peoples' struggles to gain the right to their lands has suffered another reversal. The Congress, by the initiative and support of the so-called "bancada ruralista" (deputies' agro-business group) is discussing a draft Constitutional Amendment Bill (PEC 215/2000) that transfers power from the Executive to Congress in the matters of the definition of indigenous and quilombo lands and environmental protection. This measure, which will probably be approved, would be a huge setback for the indigenous peoples since the agro-business lobby is very influential in the Congress and the criteria for demarcation would be less technical and more political.

## **Democracy Under Pressure: Participation vs Repression**

Besides the implementation gap in indigenous rights law, there is also a gap, and a strong tension, between the democratic and participatory discourse, and practice regarding environmental issues in many Amazon countries. Brazil is a case in point, because participatory innovations have been a distinctive feature of post-transition Brazil (consolidated in the Constitution of 1988). Brazil implemented participatory budgeting (PB) in the 1990s, and adopted other institutionalised venues of participation such as Policy Management Councils (PMC). These innovations, and national participatory conferences, consolidated Brazil's international reputation as a laboratory of participatory governance (AVRITZER, 2009). However, the image of Brazil as the land of successful participatory institutions deserves careful scrutiny, particularly in the environmental areas, since significant political changes have occurred since 2008.

Indeed, in 2008 the Brazilian political scene underwent transformations that directly affected environmental policies. That year can be considered a turning point, marked by the victory of a developmentist model of economics (represented by the former Chief of Staff and current President, Dilma Rousseff) over a sustainable development paradigm (represented by the former Ministry of Environment and 2010, 2014 Presidential candidate, Marina Silva). The symbol of this change of paradigm was when Marina Silva, then Ministry of Environment's chief (2003-2008) resigned and left the Worker's Party (PT) due to a profound disagreement over the government's choice of a more developmentist approach. There have been several environmental setbacks since, namely the adoption of the new Forest Code, the construction of hydroelectrics in the Amazon (Jirau, Santo Antonio and Belo Monte), growing threats to indigenous rights, the non-demarcation of indigenous lands, the already mentioned PEC 215, and the discussion of a new Mining Code.

These were the negative consequences of policymaking without social participation, a narrow style that misrepresents the issues and weakens public debate. It also goes against the tradition of the Worker's Party (PT), which made great local gains by constructing a participatory system during the 1990s. The ILO Convention 169

was disregarded when it came to approving the dam megaprojects in the Amazon, as discussed above. Although some public hearings were held, other decisions were made behind closed doors. As anthropologist Manuela Carneiro da Cunha argues, 'if everything is decided beforehand, the indigenous populations will be consulted about what? If they want a bolsa-pesca or fish tanks after the river disappear? The color of the dam wall?'<sup>19</sup> This hardening of government policies on social and environmental issues, as well as the growing gap between the executive branch and NGOs with long careers in socio-environmental advocacy could be observed during the Rio + 20, in 2012. Although the Conference organisers created an institutional mechanism for dialogue with civil society, most social actors did not recognize this as a proper channel to express their demands, and chose to take part exclusively in the People's Summit.

Huge indigenous protests took place in several Brazilian cities in May 2014. The image of indigenous people armed with bows and arrows clashing with mounted police armed with tear gas, helmets and riot shields was broadcast worldwide in leading newspapers. The indigenous joined another protest in Brasilia, the federal capital, of the "non-roof movement" (Movimento Sem-Teto). They were protesting the expenditures and the prioritisation of the World Cup over social spending. The main indigenous claims have been the demarcation of their lands/territories and to stop Belo Monte. Ironically, the government approved a Decree strengthening the national system of participatory democracy at that same time. Although the Decree was an important step toward the enhancement of participatory institutions, the actual policies adopted regarding socio-environmental issues (as well as megaprojects such as the World Cup and the Olympic Games) were the exact opposite. According to Raul Valle, a lawyer of the Socio-Environment Institute (ISA),

Never, since the end of the Sarney's government (1988), has the Ministry of Environment been so closed to the participation of organized civil society. Never has transparency been so low. The National Council of Environment is completely disempowered and is not influencing important decisions. Data on Amazonia deforestation is no longer released every month, but on the government's own schedule. The public was not consulted when the Forestry Code was drafted, nor was there any type of discussion.<sup>20</sup>

Moreover, the number of indigenous murders has increased considerably. A key report by the Conselho Indignista Missionario (CIMI), Violence against indigenous peoples in Brazil. Data 2014 calls attention to the huge number of suicides and murders of

---

<sup>19</sup> Manuela Carneira da Cunha. Interview. Available at: <https://anedotadasantilhas.files.wordpress.com/2015/11/entrevista-de-manuela-carneiro-da-cunha.pdf>. Access on 15.12.15 Free translation by the author. Just to clarify "bolsa-pesca" is a kind of government revenue for fishing.

<sup>20</sup> Interview to the author. 10.06.2014.

indigenous peoples. According to the report, in 2014 there were 138 reported murders, many of which were related to land disputes, especially in the states of Mato Grosso do Sul, Amazonas and Bahia. Among them, was the brutal homicide of Marinalva Kaiowá, on November 1st, 2014, who two weeks before he died, had been to the Federal Supreme Court (STF) in Brasília to protest a decision annulling the demarcation process of the Guyraroká Indigenous Land (CIMI, 2014). The number of suicides has also increased reaching 135 in 2014, the majority of them among indigenous youth. In the words of Erwin Kräutler, Bishop of the Prelacy of Xingu and President of CIMI (2014, p. 8).

The year of 2014 saw perhaps even more cruel iterations of violation to the fundamental rights of the indigenous communities in Brazil. The amplification by the Brazilian government of the political power of the ruralists over decisions regarding the demarcation of lands has heightened violence in all regions of the country. Congressmen connected to the sectors that view the land as just a source of exploration and profit have promoted public hearings to instigate the population to take a stand against the rights of the indigenous peoples inscribed in the Federal Constitution.

The crisis and conflicts continued in 2015. In early October, police dispersed a group of 200 indigenous who were peacefully protesting in the Congress against PEC 215. In December, the Public Federal Ministry denounced the State of Brazil and the enterprise Norte Energia, responsible for the construction of Belo Monte, for ethnocide. According to the prosecutors, the Brazilian government, failed to strengthen the administrative bodies responsible for environment and indigenous issues, thereby contributing to the destruction of their cultures.<sup>21</sup> The contradiction between participation and repression, as well as between participation and non-implementation, was also evident at in the I Conference of Indigenous Policies, held in Brasilia in mid December. The Conference was attended by 1,500 participants, most of them indigenous from all over the country, and resulted in more than 800 proposals. Although President Rousseff and the Ministry of Justice were present and spoke in favor of indigenous rights, it is hard to expect concrete measures considering the whole context described beforehand. Although the government finally homologated four indigenous territories in the Amazon (out of a total of 28), it did not discuss structural problems such as mining leases and the constructions of dams on indigenous lands. In addition, although the government created the National Council of Indigenous Policy, a longstanding demand of the indigenous movement, indigenous peoples denounced it as merely consultative, rather than deliberative.<sup>22</sup>

---

21 Ministério Públco Federal. Procuradoria da República do Pará. <http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2015/mpf-denuncia-acao-etnocida-e-pede-intervencao-judicial-em-belo-monte>. Access on 16.12.15

22 [http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/Pacto-pelo-futuro/?utm\\_campaign=Direitos%20Ind%C3%ADgenas&utm\\_content=24687880&utm\\_medium=social&utm\\_source=facebook](http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/Pacto-pelo-futuro/?utm_campaign=Direitos%20Ind%C3%ADgenas&utm_content=24687880&utm_medium=social&utm_source=facebook)

Empirically speaking, indigenous peoples have never had so many rights that were so blatantly flouted by the governments in the Amazonian region. This contradiction is particularly aggravated by the fact that there are leftist parties in the power, such as PT in Brazil. This is tragic not only because the so called “left” does not really act as “left” anymore, regarding the protection of human rights and minorities, but also, and mainly, because since PT won the national elections, there has been no consistent political opposition. One result of the intensification of the conflicts is the criminalization of the social movements, among them, indigenous movements, and the increase of the state repression. After the June protests in 2013, when more than one million Brazilians took to the streets, demanding more democracy, one of the main concerns of the federal government was to avoid new protests during the World Cup. The result was that more leaders and activists were detained and imprisoned.

Ecuador has also been restricting freedom of speech, association, and criticism, especially regarding environmental, human, and indigenous rights. On December 4 2013 President Rafael Correa, a leftist politician, shut down the NGO Pachamama, which worked for more than 15 years Ecuador in defense of indigenous rights.<sup>23</sup> The shut down occurred after the organization had demonstrated against the XI Oil Round, an auction of oil blocks in Ecuador's southern Amazon region. Decree 16 which regulates all activities of NGOs in Ecuador, tightened government control over civil society organizations in June 2014 (MONTUFAR et. al, 2014). It obliges every NGO to report on their activities, sources of funding, partners, and other details to the government. The decree allows the government to shut down the NGO without notice if it decides that it is functioning against the national interest. This sort of intense control has had a devastating impact on the NGO Oilwatch, and comes very close to censorship.<sup>24</sup> As in Brazil, repression of social and environmental movements increased in the wake of the global crisis of 2008. A report published in 2012 by the Accion Ecologia, the Comision Ecumenica de Derechos Humanos and the Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos –INREDH on the criminalization of social movements states that between 2008 and 2010 more than 20 charges were filed (17 of them criminal) against 129 socioenvironmental and human rights activists, including indigenous leaders.<sup>25</sup>

### **Conclusion: On the legitimacy and efficacy: possible connections**

The paper has discussed how the different facets of this particular problem fit into a complex puzzle. Situating it in the contemporary context of globalization I have

---

Access 18.12.15and <https://mobilizacaonacionalindigena.wordpress.com/>. Access on 18.12.15

23 Cf. <http://www.pachamama.org/news/government-of-ecuador-shuts-down-fundacion-pachamama>

24 Interview to the author. 03/02/14

25 Cf. <http://www.inredh.org/archivos/pdf/informe%20criminalizacion.pdf>

argued that a democratic deficit exists insofar as the local, national and global political communicative channels are concerned. Although the remedies vary according to different approaches to cosmopolitanism, there is a consensus that civil society must play the decisive role in overcoming this deficit. This makes legitimacy the central piece of the puzzle. The second section of the paper briefly describes how the indigenous movement has grown into a global movement, with enhanced rights and expanded institutional channels within the United Nations system. However, close analysis of the case of the Amazon indigenous peoples reveals the core implementation gap. The non-implementation of the internationally recognized rights and States' flagrant disregard for them, led to protests and repression, deepening the democratic deficit at the local and national levels. The implementation gap reveals that the concept of efficacy is also a key to the puzzle.

The empirical analysis suggests that the dimension of efficacy cannot be considered secondary, but must be included in the normative conception of legitimacy itself. In models of deliberative and participatory democracy, the quality of democracy and the level of legitimacy depend, in the first instance, on taken for granted discursive procedures that produce a consensus regarding the best argument and, in the second instance, on more direct forms of participation to address inequalities (VITALE, 2010). If these conditions are met, decisions are legitimate. Because deliberative and participatory democratic theories assume that legitimate decisions will be implemented, they do not consider the problem of implementation and thus of efficacy to be a central one. They mistakenly assign efficacy to a secondary, and a priori less problematic, moment.

Empirical analysis of the indigenous movement in the Amazon region reveals the naivete of this assumption and that the gap between discourse and practice is a common political strategy in many countries that continues to block demands from the public sphere. As the paper discussed, this gap emerges in many facets of the problematic: disrespect for obligations under international treaties and conventions, false promises of public hearings and consultations, or wholesale non-implementation. In Habermasian terms, the public sphere is, to this extent, "colonised", by the economic and administrative systems that block their emancipatory potential. Instrumental reason "colonizes" communicative reason by both failing to incorporate indigenous peoples' voices and rights in decision making, as well as by failing to respect, protect, and fulfil those rights. The problem is that the solution, according to Habermas and for most of the scholars discussed in Section One, requires increased civil society advocacy and action. Indigenous peoples have also to struggle for implementation, as well as voice and rights.

In this scenario, closure of the democratic circle depends on empirical contributions to advance normative democratic theory that involve raising the dimension of efficacy to the same normative status as legitimacy. This normative insight will be developed in another paper - regarding "legitimacy in a complete sense," since democratic legitimacy

requires deliberation, participation, and implementation. Outcomes are illegitimate when democratically taken decisions are not implemented.

Clearly this reinforced conception of legitimacy requires more action and mobilization of social movements. Indeed, scholars devoted to the study of the indigenous peoples are aware of this problem. Claire Charters (2009), while analyzing the legitimacy of the Declaration of the Rights of the Indigenous Peoples, claims that it comprises three types of legitimacy: procedural, as it was a transparent and participatory process; substantial, as its content is fair, and what she calls “engagement legitimacy”. For her, this “arises from institutional, state, judicial, non-state actors’ and individuals’ engagement with norms” and can “galvanise indigenous peoples and others to compel states to engage with the Declaration by framing their arguments in terms of its stated rights and freedoms” (Idem, p. 282). The perspective of continuous engagement is the hope to push forward implementation. And the more it is implemented, the more legitimate it is.

The question is to understand the extent to which social actors can be pushed, especially social and indigenous movements. When is it too far or, in other words, what is the limit for action for civil society? As discussed above, indigenous movements tried to go further on the Belo Monte case, denouncing the State of Brazil to the Inter-American Commission of Human Rights. However, the Brazilian regional political pressure clipped the wings of this historical initiative, refusing to even discuss or negotiate with the social movements. This is a clear case of the political, administrative and economic systems shutting down participation when they are under pressure from civil society. Fortunately, there are some examples where the opposite is the case, such as Sarayaku, discussed above, but how promising this can be remains an open question.

## References

- Archibugi, Daniele (2004). Cosmopolitan democracy and its critics: a review. *European Journal of International Relations*, 10, n.3, 437-473.
- \_\_\_\_\_. (1998). Principles of Cosmopolitan Democracy. In: Daniele Archibugi, David Held and M. Kohler (eds). *Re-imagining Political Community*, Polity Press, Cambridge, 198-228.
- Amazon Watch. Available at <http://amazonwatch.org/work/belo-monte-dam> Access on 12.5.2015.
- Avritzer, Leonardo. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Johns Hopkins University Press, 2009.
- Baraúna, Gláucia. Análise das políticas governamentais definidas para a região do Rio Madeira e seus efeitos sobre a pesca artesanal. Dissertação de mestrado em Sociologia. Universidade Federal do Amazonas. 2009.

Carvalho, Clarissa. O protagonismo do BNDES no financiamento da infraestrutura sul-americana durante

o governo lula: interface entre interesses domésticos e a política externa. ABRI,2012.

CHARTERS, Claire. The legitimacy of the United Nations Declaration of the Rights of Indigenous Peoples. In: Charters and Stavenghahn (Eds). *Making the Declaration Work* IWGIA, 2009, p. 280-303.

Christiano, Thomas. (2012). Is democratic legitimacy possible for international institutions? In: Daniele Archibugi, Mathias Koenig-Archibugi and Raffaele Marchetti (eds). *Global Democracy: Normative and Empirical Perspectives*. Cambridge University Press.

CIMI - Conselho Indigenista Missionário. Violence against indigenous peoples in Brazil. 2014 Data. Available at: [http://www.cimi.org.br/pub/Relatorio%20Violencia%202014/\\_Relat.pdf](http://www.cimi.org.br/pub/Relatorio%20Violencia%202014/_Relat.pdf)

Access on 16.12.15

Cohen, Jean. (2003). Sociedade civil e globalização: repensando categorias. *Dados. Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 419-459.

\_\_\_\_\_. (2012). *Globalization and sovereignty*. Cambridge University Press.

Connell, Raewyn. (2007). *Southern theory*. The global dynamics of knowledge in social science, Polity Press, Unwin.

Della Porta, Donatella (ed.). (2009). *Another Europe. Conceptions and Practices of democracy in European Social Forums*. Routledge.

Fraser, Nancy (2010). Transnationalizing the public sphere: On the legitimacy and efficacy of public opinion in a postwestphalian world. In: Fraser, N. *Scales of justice*. New York: Columbia University Press, p. 76-99.

\_\_\_\_\_. and Axel Honneth, (2003). *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. London: Verso.

Gideens, Anthony (1994). *Beyond left and right: the future of radical politics*, Stanford: Stanford University Press.

Habermas, Jürgen. (1999). *Between Facts and Norms*. MIT Press.

\_\_\_\_\_. (2001). *The postnational constellation*, Cambridge: The MIT Press.

Held, David (1999). Catastrophe in the Making: Globalization and the Environment. In: D. Held and A. McGrew (eds.). *Global Transformations*. Stanford: Stanford University Press, pp. 375-413.

- Held, David (2007). Reconstructing world order: towards cosmopolitan social democracy. In David Held; McGrew, A., *Globalization/Antiglobalization*, 2.ed, Cambridge: Polity Press, 206-220, p. 217-218.
- \_\_\_\_\_.(2010). *Cosmopolitanism. Ideals and Realities*. Cambridge: Polity Press.
- Held, David and Archibugi, Daniele (ed). (1995). *Cosmopolitan democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Honneth, Axel (1996). *The struggle for recognition*. Polity Press.
- ISA- INSTITUTO SÓCIOAMBIENTAL. Dossiê Belo Monte. Available at: <http://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/dossie-belo-monte-site.pdf>. Access on 18.12.15
- ISA – INSTITUTO SÓCIOAMBIENTAL. Povos Indígenas no Brasil. Portal do Instituto Socioambiental. Available at: <http://pib.socioambiental.org/pt/c/0/1/2/situacao-juridicas-tis-hoje>. Acessed on 16.12.15
- JAICHAND, Vinodh and SAMPAIO, Alexandre. Dam and Be Damned: The Adverse Impacts of Belo Monte on Indigenous Peoples in Brazil *Human Rights Quarterly* 35 (2013) 408–447, 2013.
- Kaldor, Mary. (2000). “Civilising” globalization? The implication of the “battle in Seattle”. *Millennium*, v. 29, n. 1, p. 105-114.
- \_\_\_\_\_. (2003). The idea of global civil society. *International Affairs*, 79, 3, p. 583-593.
- Montúfar, Cerar et al *El derecho a reunirnos en paz. Decreto 16 y las amenazas a la organizacion social en el Ecuador*. Available at: <https://decreto16.files.wordpress.com/2014/08/librod16conportada.pdf>
- Rootes, Christopher. (2005). A limited transnationalization? The British environmental movement. In: Donatella Della Porta and Sidney Tarrow (eds). *Transnational Protest and Global Activism*, New York/Toronto/Oxford: Rowman and Littlefield Publishers, p. 21-44.
- Scholte, Jan Aart. (2002). Civil society and democracy in global governance. *Global governance* (8), p. 281-304.
- \_\_\_\_\_. (2011). Reventing global democracy. Paper presented at the Gothenburg Centre of Globalization and Development, University of Gothenburg, 22-23 November 2011. Available at: [http://www.gu.se/digitalAssets/1349/1349829\\_conf-2011-scholte.pdf](http://www.gu.se/digitalAssets/1349/1349829_conf-2011-scholte.pdf) (accessed 20 July 2013).
- \_\_\_\_\_.(1999).Global civil society: changing the world? *Working paper* n. 31/99. Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation. University of Warwick Coventry, United Kingdom.

Sevá Filho, Oswaldo. Selva Quadriculada à Revelia. Povos e poderes em conflito nas Amazôncias equatoriana, peruana e brasileira sob o avanço da indústria petrolífera. ANPOCS, 2008. Available at: [http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2298&Itemid=230](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2298&Itemid=230). Access on 12.01.16.

Talberg, J. and Uhlin, A. (2012). Civil society and global democracy: An assessment. In: D. Archibugi M. Koenig-Archibugi and R. Marchetti (eds). *Global Democracy: Normative and Empirical Perspectives*. Cambridge University Press.

Urbinati, Nadia (2006). *Representative democracy. Principles and genealogy*. Chicago: The University of Chicago Press.

Vitale, Denise (2010). Between deliberative and participatory democracy: A contribution on Habermas. In: David Rasmussen and James Swindal, *Habermas II*, v. 3, London: Sage, p. 25-50.

# **SOUTH-SOUTH COOPERATION FOR INCLUSIVE RECYCLING IN LATIN AMERICA: THE PLATAFORMA PASSO CERTO EXPERIENCE**

*Andréa Cardoso Ventura, Luz Fernández Garcia and José Célio Silveira Andrade*

## **Introduction**

Pursuant to the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2007, 2013), the tolerable increase in temperature to ensure the planet's climate safety should be limited to 2° C. However, twenty years after the ratification of the *Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima* (better known by its English acronym, UNFCCC, the United Nations Framework Convention on Climate Change), and nine years after the Kyoto Protocol entered into force, there has been a rise in the concentration of greenhouse gases (GHG) on the planet, and the actions taken by Global Environmental Governance (GEG)<sup>1</sup> are not achieving the expected effects. Thus, countries that signed the Protocol are a long way away from exerting the necessary efforts.

According to Viola, Barros-Platiau, and Leis (2008), there is a profound dissonance in the current international system. On the one hand, there are increasing gaseous pollutant emissions, on the other, recognition, including by the majority of political leaders, of the problem's severity and the need for international cooperation. Thus, it is believed that global climate security can be achieved only in a setting of wide cooperation among countries.

The forecasts of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2012) for the year 2050 show an 80% increase in the global demand for energy and a 50% increase in CO<sub>2</sub> emissions. In this scenario, the increase in global temperatures would be between 3°C and 6°C. An increase of this nature would entail serious social, environmental, and economic impacts and be extremely threatening to Least Developed Countries (LDCs), developing countries with low coping capacity,

---

<sup>1</sup> Environmental governance is understood here as the set of institutions, mechanisms, rules, and policies that seek to align the global process through relations between and among social actors from different sectors (governments, businesses, and civil society) at all levels (from the international down to specific actions at the local level), promoting cooperation geared toward the targeting of global challenges and the quest for global solutions to them. (IBON FOUNDATION, 2012)

and those with vulnerable areas (e.g. low-lying coasts and semi-arid zones). According to the 2007/2008 Human Development Report, without solving the climate change problem, many of the policies and practices geared toward achieving sustainable and human development will be totally wasted. (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2007)

In this sense, the climate and sustainable dimensions of global governance play a crucial role. To establish concrete solutions that enable us to face the new climate reality and simultaneously ensure the reach of these solutions, Global Environmental Governance (GEG) needs to promote the transformation of economic and social processes, changing environmental and developmental frameworks in order to achieve the sustainability of the planet and its inhabitants. As explained by Ribeiro and Carvalho (2014), to date, the actions focused on sustainable development are not able to consider issues such as inequality, especially with regard to the indivisibility of social, environmental, and political issues that are very present in developing countries.

Achieving climate security goals requires intense technological innovation and the rapid spread of environmentally sound technologies to reduce emissions and adapt to the inevitable impacts of climate change. (UNITED NATIONS, 2011) Considering that global development and climate change issues are largely interconnected (ASOCIACIÓN PARA LA COOPERACIÓN CON EL SUR-LAS SEGOVIAS, 2006; VENTURA; ANDRADE, 2014), achieving sustainable development requires an effective global transition. (IBON FOUNDATION, 2012) The observation of social, institutional, economic, and environmental vulnerability experienced by developing countries renders present the need for cooperation between and among countries in various UNFCCC sectors and decisions, such as financing, technology, education, and capacity-building.

To date, most of the solutions that have been presented and supported globally and domestically to reduce climate change and its impacts involve markedly financial mechanisms, like the proposals developed under the Kyoto Protocol. This Protocol, which is considered the climate's main governance tool, stipulated flexible mechanisms to assist developed countries in complying with their reduction targets, as they can negotiate financial assets, stemming from the execution of projects that reduce or capture greenhouse gases, with other countries in the so-called Carbon Market.

However, several studies conducted around the world have shown that these projects, especially the ones implemented through the Clean Development Mechanism (CDM), are failing in their dual objective of reducing GHG emissions while simultaneously promoting sustainable development (BOYD et. al., 2009; FERNÁNDEZ et al., 2014; GUIJARRO; LUMBRERAS; HABERT, 2008; SUTTER; PARREÑO, 2007), requiring a significant change in policy and future development practices in the face of the climate change scenario. (BOYD et al., 2009)

The latest round of negotiations to define what will come to be the post-Kyoto period<sup>2</sup>, which occurred during the Twentieth Conference of the Parties (COP-20) in Peru, achieved little progress with regard to the definition of new commitments. (CORTEZ, 2014) The consensus achieved so far is for the current agreement to be extended to 2020. Among the key GEG issues is the analysis of how developing countries will make out in the stipulation of greenhouse gas reduction targets. There is no doubt, however, that if an ambitious political agreement to address climate change in the post-Kyoto Protocol period is not defined during the 2015UNFCCC Conference in Paris, the achievement of the Sustainable Development Goals will be seriously jeopardized, starting in 2020.<sup>3</sup> (ANSUATEGI et al., 2014)

Technology transfer and the financing of mitigation and adaptation projects are considered the main instrument of so-called International Climate Cooperation. (VENTURA; ANDRADE, 2013) Increasingly, what type of technology and which capacities can be transferred to developing countries are being discussed, and thus ensure that addressing climate change and sustainable development occur concomitantly. According to these authors, it is believed, for example, that Brazil could be an important player in the transfer of hydroelectric power production and biofuels know-how.

To date, Brazil's climate cooperation has mainly occurred through projects linked to strategies relating to the reduction of deforestation emissions<sup>4</sup> within so-called South-South cooperation, which takes place between and among developing countries. However, apart from energy and forestry issues in the climate change context, another issue has attracted the attention of scholars and decision-makers: the contribution of good waste management systems toward the minimization of climate and development problems.

It is proven that the waste management sector directly contributes to GHG emissions, mainly the emissions of carbon dioxide (CO<sub>2</sub>), methane (CH<sub>4</sub>), and nitrous oxide (N<sub>2</sub>O). The IV Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) Report states that the solid and effluent liquid waste contribution to global emissions is of the order of 2.7%.

However, according to research conducted by the *Institut für Energie- und Umwelt Forschung* (IFEU), an independent, non-profit ecological research institute founded in 1978 by scientists from the University of Heidelberg, although apparently low, this figure doesn't fully reflect the current potential that good waste management has to

2 As will be detailed later on, the KP's first commitment period was from 2007 to 2012, and was later extended for the 2013-2020 period.

3 Since the Rio Conference, a commitment called Post- 2015 was set up toward the establishment of goals to substitute the "Millennium Challenges". These goals would be the so-called Sustainable Development Goals (SDGs).

4 To see an example of such cooperation's results, see the World Bank report: Brazil Shares Lessons with Africa on Sustainable Forestry Management (SFM) and the Reduced Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD) Program. Available at: <<http://wbi.worldbank.org/sske/sske-topics/588>>. Last visited: Mar. 5, 2015.

reduce greenhouse gas emissions. (GIEGRICH; VOGT, 2008) This is because these calculations take into account only the emissions at the end of the production process, in strategies such as sanitary landfills, composting, incineration (in the case where combustion-driven power generation is not used), and sewage treatment.

Among examples of recycling's positive effects, it can be said that only the recycling of aluminum cans reduces the energy required to produce new cans by 95%. (INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY, 2013) The positive impact of the reduction, reuse, and recycling of waste, the so-called "3Rs", as well as waste reutilization strategies for energy generation, are attributed to other categories (such as energy and industrial sectors) or are not being accounted for in their entirety in the GHG emissions inventories that countries report to the UNFCCC.

In other words, the effects of the use of waste for energy generation and recycling materials are not counted in the national GHG inventories' "waste" sectors, but rather in "energy" or "industrial processes", due to methodological issues. Recycling processes' reduced emissions and the substitution of some materials, or even the use of solid waste as a substitute raw material in some processes, are hidden in waste sector contributions.

For Giegerich and Vogt (2008), developing countries and emerging economies should consider these emissions reductions not only for comparative purposes in low-cost strategies for cutting emissions, but also for their contribution to improvements in health conditions and environmental protection, provided sustainable waste management systems are employed. Additionally, in developing countries, the avoided emissions produced by the waste management industry become even more relevant due to the high percentage of biodegradable components present in liquid effluents (slurry). A study conducted at the request of Germany's Federal Ministry of Economic Cooperation and Development (BMZ) estimates that developed countries could reduce their emissions by about 5% just by adopting appropriate municipal waste management systems.

It is also necessary to consider that in addition to the need for new sectors to focus on emissions reduction efforts, there is still the need to include other types of technology in order to effectively meet climate and development needs. Gradually, we see the emergence of research affirming the need for the inclusion of social technologies among the types of technologies to be supported on a global scale to tackle climate change (e.g. SILVA, M., 2012; SANTOS, J., 2011; VENTURA 2013; VENTURA et al., 2011; VENTURA; FERNANDEZ, ANDRADE, 2013). There is a great awareness of the need for new technological models that enable the incorporation of local knowledge and the generation of sustainable development at the local level (AROND et al., 2011; DECLARAÇÃO, 2005), as well as for the need to generate technologies that combat climate change while at the same time promoting poverty reduction. (Brown et al., 2012)

It is, therefore, of utmost importance to know what kinds of technology could be developed in the waste management context to ascertain which one(s) could be incorporated by Brazil in its South-South cooperation's technological strategies in order

to ensure a differentiated participation, now as an emerging country, in international climate and development policies.

This article argues that inclusive recycling, a social technology example that fights for the inclusion of the different involved actors' knowledge in the recycling value chain, can promote this management in a sustainable manner, in addition to providing a significant contribution to poverty reduction in Brazil and Latin America.

Therefore, what is purported here is the analysis of a South-South Cooperation initiative currently underway in Latin America, in which Brazil is a key player. Moreover, added to that is the creation a web platform that helps recycling professionals more effectively include themselves in the recycling production chain known as *Plataforma Passo Certo*. The project is being developed by the Brazilian company Semear Gestão Socioambiental Ltda, through contracting carried out by the *Iniciativa Regional para a Reciclagem Inclusiva* ('Regional Initiative for Inclusive Recycling') (IRR), a program funded by the Multilateral Investment Fund and the Inter-American Development Bank's Water and Sanitation Division, jointly with Fundación Avina, Red Latinoamericana de Recicladores (Red Lacre), and Coca-Cola's Latin American Group. The initiative is a great incentive for and encouragement to inclusive recycling, which boosts and values the role of waste pickers, – professional recyclers whose work ranges from the collection of recyclable waste in the streets and garbage dumps to its proper transport and treatment for final disposal – this study aims to analyze all the links in this chain. It is worth noting that studies that consider inclusive recycling as social technology already exist in literature reviews. (LOPES; MOURA, 2012)

Aiming to systematize *Plataforma Passo Certo*'s development process as a South-South cooperation strategy for inclusive recycling, this chapter will contribute to studies about social technology projects working at the interface between waste management and climate change in developing countries. The methodological strategy that was employed to produce this chapter was a critical reading of Global Environmental and Climate Governance, International Cooperation with an emphasis on South-South Cooperation, and the analysis of social technologies encompassing inclusive recycling. Participant observation in particular was adopted, given that two of this study's authors participated as content and methodological adequacy consultants during the Platform's construction<sup>5</sup>, in addition to the in-depth interviews with managers of IRR organizations, leaders of the *Movimento Nacional de Catadores de Material Reciclável* ('National Movement of Recyclable Materials Collectors') (MNCR) in Brazil, and waste pickers and leaders of Red Lacre participating in events organized by the IRR. Workshops were also

---

5 It is worth noting that despite *Plataforma Passo Certo*'s first version having been presented to Latin American waste pickers during Expocatadores 2014, the project has not yet been completed. Thus, this article presents results with regard to the Platform's cooperative construction process, which is in progress.

organized with technicians specialized in the management of waste pickers' cooperatives and the waste pickers themselves in attendance.

Representing the preliminary results of an ongoing investigation, in addition to this introduction this article presents a chapter with a brief literature review (Section 2), the presentation of *Plataforma Passo Certo* and the main activities undertaken to date for its effectiveness as a social technology experience in support of inclusive recycling (Section 3), and considerations made so far with regard to its contribution to climate and development cooperation (Section 4).

## **Literature Review**

This research's conceptual framework was built on three aspects necessary to understand both the relevance of the research and its results and implications, namely: i) International Cooperation for Development in Brazil and in South-South cooperation; ii) The importance of International Cooperation in Global Climate Governance (GCG); and iii) inclusive recycling's "win-win" potential to contribute to the improvement of waste management in developing countries, while at the same time serving as a climate change mitigation strategy. What follows is the development of each of these aspects.

### **International Cooperation for Development Brazil's role in South-South Cooperation**

International Cooperation for Development (ICD) is extremely complex. In Milani's view (2012, p. 211), it can be understood as a system that links State policy and non-state actors through a set of standards that are disseminated (and sometimes prescribed) by international organizations, and "the belief that the promotion of development based on solidarity would be a desirable solution to the contradictions and inequalities generated by capitalism internationally." In addition, between the donor and recipient countries are Non-Governmental Organizations (NGOs), social movements, political activism networks, the international media, and some research centers playing the role of "actors-mediators," all working to disseminate political agendas around development and international cooperation themes and seeking the legitimization of their world perspectives and beliefs in the strategies to be adopted. (MILANI, 2012)

ICD started at the beginning of the 1950s, with the Marshall Plan for European reconstruction. Starting in the 1960s, a new type of cooperation begins to emerge and is not only directed from north to south of the world system. According to Becker (2011), the antecedents of South-South cooperation are political and economic events, such as the actions of the Non-Aligned Movement for a New International Economic Order. In its first thirty years of existence, the main element of South-South cooperation was political discourse. However, from the 1990s onwards, we see the emergence of a

new standard that is strongly based on local demands, examples of which can be seen in the cooperation between Brazil and Africa when the former starts to “export” food production technologies in order to meet the demand for food security.

As Pino highlights (2012a, p. 233), especially after not having had their economic growth affected by crisis, emerging countries have “multiplied their capacity of influence in world affairs, becoming global players that contribute to the development of other countries and multilateral organizations’ activities through the financing and implementation of programs and projects.” However, it is necessary to emphasize that since most emerging countries are categorized as middle-income countries, they receive Official Development Assistance (ODA). This apparent contradiction occurs since aside from indicators such as Gross Domestic Product (GDP), these countries remain very sensitive to external shocks, with significant institutional weaknesses and pockets of poverty. In this blended situation between ODA donors and recipients, emerging countries are offering new forms of cooperation and increasing South-South cooperation with differentiated practices in countries and sectors that are often neglected by traditional cooperation.

Among the emerging countries with significant participation in South-South Cooperation, Brazil, India, China, South Africa, Turkey, and Mexico stand out. However, few emerging countries have the capacity and the resources to project their cooperation outside of their nearest surroundings. (PINO, 2012a). Exceptions are China, and to a lesser extent Brazil and India. The change in the geography of world growth would result in the recognition of the opportunities and capacities of Southern countries, as well as the increased demand for their cooperation. Asymmetries in terms of capacity and economic and political power among developing countries restrict the consensus around South-South Cooperation practices to the main issues thereto related: poverty eradication and sustainable development. (BECKER, 2011)

Milani (2012) highlights the concern that these countries should have to avoid reproducing a top-down, colonizing, and non-participatory model of cooperation, which they themselves had criticized until recently. For the author, despite several recommendations and critiques that have arisen in the history of CID, two beliefs and important issues seem to persist, namely: (a) that development is a path to be pursued based on the experiences of developed countries, and (b) the application of available knowledge can be transferred and utilized universally.

Obviously, emerging countries’ operations within South-South Cooperation overlap with political and national economic interests, such as the search for new markets and economic opportunities, the expansion of diplomatic relations, and prestige-building through a positive international image – with a markedly instrumental character (CARVALHO; MUGGAH, 2011; LIMA, 2014; MILANI, 2012). However, one cannot deny the existence of solidary or altruistic motivations. According to Pino (2012a, p. 236), one of the most important dimensions of emerging and middle-income countries’

foreign policy “was their willingness to contribute to international development with a transformative perspective, linked to the reduction of imbalances in the world system”. Examples of these operations are the active collaboration in actions geared toward the achievement of the Millennium Development Goals (MDGs). In this regard, as highlighted by Simões (2013), humanitarian aid involving third sector (non-profit) organizations has been steadily gaining strength, especially with the non-governmental organizations’ professionalization movement between 1990 and 2000.

Therefore, it is important to stress that South-South cooperation can be traditionally analyzed from the perspective of aid between developing countries’ governments, and research has increasingly come to value NGO participation in this process. (SANTOS, T., 2013; SIMÕES, 2013) Given the need for European governments to allocate their resources to Official Development Assistance (ODA), there has been a greater appreciation for the presence of Non-governmental Development Organizations as important actors within government strategies.

As Milani warns (2012), a discussion which cannot be ignored in this analysis is that the insertion of the South-South cooperation debate in the foreign policy agenda brings the light of reality to decisions regarding public policy’s conception and implementation, both nationally and internationally, as an object of strong negotiation between institutional and non-governmental actors at the domestic level.

Brazilian participation in this type of cooperation with other developing countries, termed “horizontal” or “south-south”, is increasing. In the opinion of Muggah and Carvalho (2011), when analyzed *en bloc*, the Brazilian approach can be summarized as a demand-driven initiative. In this inquiry, such interventions are articulated based on identified needs in partner countries, also taking note of the capacities available at the national level, and the knowledge gained from successful practices such as the *Programa de Aquisição de Alimentos* (Food Acquisition Program) (PAA), or the construction programs for rainwater harvesting tanks. However, according to the same authors, there are studies that argue that the cooperative approach adopted by Brazil is not distinct from that of other OECD member countries. Muggah and Carvalho (2011) point out that Brazil has a comparative advantage in providing its assistance, associated with its diverse multicultural identity, which would facilitate its dialogue with the South.

O discurso oficial e as práticas brasileiras de Cooperação Sul-Sul, promovidas especialmente pela Agência Brasileira de Cooperação, mas também por outro lado, a partir dos anos 2000, atores não governamentais buscaram distinguir a cooperação para o desenvolvimento tradicional (praticada pela OECD) da que vem sendo realizada pelo Brasil. Official discourse and Brazilian South-South Cooperation practices, especially promoted by the Agência Brasileira de Cooperação (Brazilian Cooperation Agency), but also by non-governmental actors starting in the 2000s, have been seeking to distinguish traditional development cooperation (practiced by the OECD) from the one being practiced by Brazil. (MILANI, 2012) This difference is mainly linked to

the fact that among technical cooperation possibilities, Brazil considers development instruments that allow for the transfer of knowledge, successful experiences, as well as technologically highly-sophisticated equipment, carrying out investments in the form of non-repayable grants. The Brazilian proposal is focused on capacity-building in other countries toward the betterment of their socioeconomic conditions.

The country has sought to take on responsibilities (and benefits) as a global player in a manner consistent with its growing political and economic potential. (MUGGAH; CARVALHO, 2011; PINO, 2012a) Due to the success of public policies of countries of the South and of multilateral organizations, their engagement in south-south cooperation, and consequently in civil society, has become feasible.

For Pino (2012b, p. 193), Brazil's large capacity for articulation in South-South Cooperation schemes can help "raise the voice of developing countries and provide new insights on global issues." In this sense, it becomes valid to point out that one of the most Brazil's most relevant foreign policy dimensions, starting with the Lula government, has been its willingness to contribute to international development in an innovative new perspective linked to the reduction of the global system's asymmetries. However, it is valid to point out that this cooperation has not operated exclusively through a "solidarity" approach, but, has been characterized as "solidary diplomacy" as Fernandes (2011) points out.

### **The Importance of International and South-South Cooperation in Global Climate Governance (GCG)**

In effect, finding solutions that ensure that climate issues are addressed in a concomitant manner is an extremely complex task due to the difficulties in achieving global and national development goals. Therefore, cooperation between and among countries, organizations, and other actors is crucial.

The particular vulnerability of developing countries to address climate change is recognized by the UNFCCC, since there are significant changes in climate that generate major impacts on both ecosystems and social and economic sectors, unequally threatening the poorest countries in the face of their lesser reactive and adaptive capacity. (ASOCIACIÓN PARA LA COOPERACIÓN CON EL SUR-LAS SEGOVIAS, 2006; UNITED NATIONS, 2012)

It is important to understand the basic concepts about climate change, among which are mitigation, vulnerability, adaptation, and impact. We can define mitigation as actions taken to reduce the production of greenhouse gases. Vulnerability is understood here as the degree of a system's susceptibility<sup>6</sup> to the adverse effects of climate change,

---

<sup>6</sup> It is important to clarify at the outset that the vulnerability of systems is understood in this article as that faced not only by countries, but also by regions, cities, and groups of people.

or its inability to manage these effects. (INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE, 2007) Adaptation is understood as the adjustment in natural or human systems in response to (current and expected) climatic stimuli or their effects. Impact is seen as the consequences of climate change on natural and human systems.

The observation of the vulnerabilities of these countries with lesser capacity to combat climate change renders present the need for cooperation between and among countries in the Climate Convention's various sectors and decisions, such as financing, technology, education, and construction capabilities. Article four of the Convention makes explicit reference to the need for cooperation, given the "common but differentiated responsibilities and their specific national and regional development priorities, objectives, and circumstances." (UNITED NATIONS, 1992) Several of the commitments undertaken by countries in the same article are directly related to cooperation commitments, such as:

- a) Promote and cooperate in the development, application, and diffusion (including transfer) of technologies, practices and processes that control, reduce or prevent emissions in all relevant sectors, (energy, transport, industry, agriculture, forestry, and waste management sectors, among others);
- b) Promote sustainable management and cooperate in the conservation sinks and reservoirs of gases including biomass, forests, and oceans and respective ecosystems;
- c) Cooperate in preparing for adaptation to the impacts of climate change; develop and elaborate appropriate plans for coastal zone management, water resources and agriculture, and for the protection and rehabilitation of areas, particularly in Africa, affected by drought and desertification, as well as floods;
- d) Promotion and total, rapid, and open cooperation in the exchange of scientific, technological, technical, socio-economic, and legal information related to the climate system and to climate change, as well as the analysis of the social and economic consequences of the various developed strategies;
- e) Promote and cooperate in education, training, and public awareness related to climate change and encourage the widest participation of local actors in this process, including that of non-governmental organizations (UNITED NATIONS, 1992)

Additionally noteworthy is the fact that the Convention underscores the need to take the specific needs of developing countries into consideration in these commitments' implementation, highlighting those most vulnerable to climate change. Emphasis is also placed on the need to pay attention to the special needs of least developed countries, especially as regards the funding and transfer of technology.

Currently, international climate cooperation's main tool involving North-South cooperation is the Clean Development Mechanism (CDM), an instrument established by the Kyoto Protocol that provides for mitigation projects' development in developing countries by the funding and transfer of technologies by developed countries. A dual purpose was established when the CDM was created: (a) assist developing countries not included in Annex I (developed countries or countries in transition to a market economy with GHG reduction targets); (b) achieve sustainable development and contribute to the mitigation of greenhouse gases. The main directors of CDM projects in the developing world since the beginning of the mechanism's operation are China, India, and Brazil. (UNITED NATIONS, 2012) Thus, through the CDM, these three main economic powers of today are the main recipients of "aid" originating from international climate cooperation.

Nevertheless, despite CDM's apparent success, the mechanism has received a lot of criticism and questioning. Numerous studies, such as that of Schneider (2007), Sutter and Parreño (2007), show the existence of trade-offs between its two objectives, concluding that the reduction of emissions at lower cost is favored, but not improvements in sustainable development. For this reason, several initiatives have emerged to find ways to improve the effectiveness of UNFCCC actions, not only with respect to actions toward GHG reduction, better known as mitigation strategies, but also to the concrete incorporation of adaptation measures to climate change impacts. (BOYD et al, 2009; CDM POLICY DIALOGUE, 2012; FERNÁNDEZ, 2014) in this new approach, there are efforts to reconcile national policies with global climate policy, with particular attention paid to how this relationship can be promoted by developing countries, in actions involving the development of Nationally Appropriate Mitigation Actions (NAMAS) and a National Adaptation Programs of Action (NAPAs).

The complexity involved in finding solution to the climate change phenomenon and the quest for development of the world's less developed areas requires efforts that cannot be limited to the Clean Development Mechanism (CDM). We must point out that in addition to the existing criticism regarding the Mechanism's actual contribution to sustainable development, the development of its projects involves high costs. This makes it very difficult for actors involved in development strategies to develop them. Additionally, the fact that, to date, CDM projects represent isolated strategies to reduce emissions without the necessary alignment with other development strategies makes it so they are not thought of on a larger scale. Thus, they cannot be considered the only solution to dealing with climate change, obligating countries to adopt additional strategies. (FERNANDEZ, 2014)

Increased knowledge about the climate change issue and the difficulties that will be (and are already being) faced by developing countries and populations has brought new discussions to international cooperation for GHG reduction. In view of this, the Convention has incorporated new agreements, such as the Nairobi Work Program,

defined during the Conference of the Parties (COP 12) in 2006. The plan's auxiliary objective is for all, and particularly developing, countries to improve their skills with respect to the comprehension and assessment of impacts, vulnerability, and adaptation to climate change, and to promote a decision-making process and practical actions to meet the challenges. (UNITED NATIONS, 2007) Among the results sought by this Program that have a special relation to this study are: (a) the increase in international regional, national, sectorial, and local capacity; (b) the dissemination and use of knowledge gained in practical adaptation activities; (c) the promotion of cooperation not only between and among participating countries, but also relevant organizations, the business sector, civil society, and decision makers; and (d) the integration of climate change adaptation actions to those related to the achievement of sustainable development.

The following year, at COP 13, one of the most important actions provided for in the Convention negotiations to guarantee cooperation between countries is established: the Bali Road Map and consequent action plan (Bali Action Plan). In this plan, what stands out is the creation of an ad hoc working group to define long-term actions, the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA), as well as a specific committee to work on the development and transfer of technology, through the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice. In the follow-up to the discussion (2007) on the implications of the UNFCCC's adopted technology transfer concept, a study conducted by Andrade and other authors (2010) points to the fact that CDM projects carried out by traditional international climate cooperation are promoting the transfer of end-of-pipe technology (which treats waste, or pollution that has already occurred). The authors say that the technology transfer model via CDM disregards the potential of countries like Brazil to jointly develop clean technologies focused on pollution prevention and eco-efficiency.

Among additions to the Convention, the 2010 Cancun Agreements at COP 16 stand out, establishing the creation of the Green Climate Fund, the operational entity of the financial mechanisms established for International Cooperation in Global Climate Governance, among whose objectives is support for programs, projects, policies, and activities in developing countries. (UNITED NATIONS, 2012) Currently, the fund portfolio to promote international climate cooperation involves more than twenty different proposals, such as the Clean Technology Fund (CTF), specifically for technology, with total financial commitments of more than thirty billion dollars over the next eight years. (CLIMATE 20--) During COP 17 in 2011, advances were made with respect to climate cooperation funding issues, to be developed starting in 2015, and the possible unfolding of a specific mechanism involving forest protection, Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD +). (UNITED NATIONS, 2012)

A working group to reform International Cooperation in Global Climate Governance (GCG) is underway, in order to advance the inclusion of countries with less capacity in cooperation strategies to build adaptation plans (NAPAs) and mitigation strategies suited

to local conditions (NAMAs). However, the Post-Kyoto period of the so-called emerging economic powers' obligations vis-à-vis reduction and cooperation commitments, an issue which directly affects Brazil and its cooperation process, is not concretely defined.

New attention is being focused on the country, especially for being the first to adopt voluntary targets to reduce its GHG emissions. Brazil is considered one of the major international players when it comes to climate change. Despite not having binding targets to reduce its GHG emissions to date, it is one of the countries with the highest rate of emissions worldwide, arising mainly from deforestation and extensive agriculture.

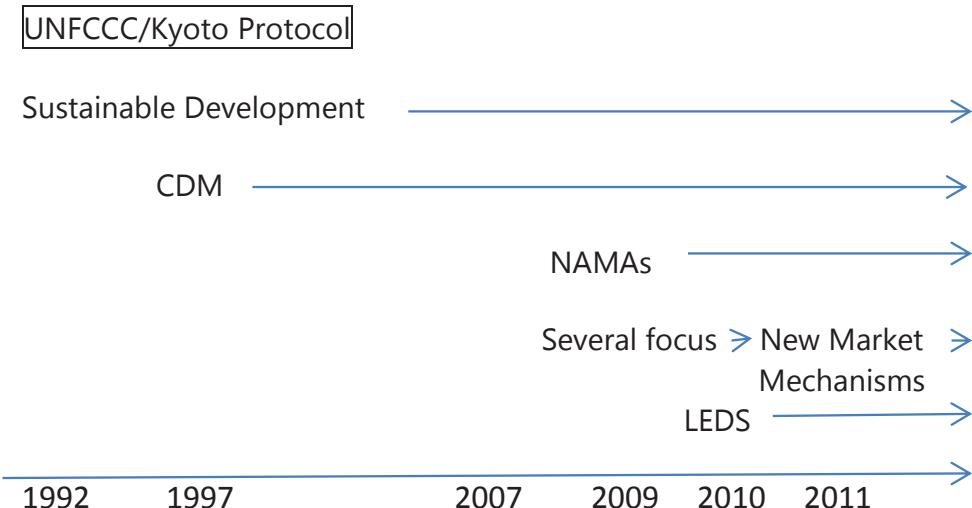
Brazil's potential as a driver of discussions around the participation of developing countries is highlighted by several authors, such as Viola (2005). The country has played an important role in defining the instruments to be used in GCG, and even proposed the idea that led to the creation of the CDM. Among Brazil's main actions as an important actor in GCG are: (i) its role in defending the interests of developing countries against the establishment of mandatory targets in the first commitment period; (ii) demanding financial cooperation and technology transfer from developed countries to undeveloped ones; and (iii) support, together with the European Union, for the creation of a sanctions system against countries that don't fulfill their commitments; and strong support for the CDM's creation. (VIOLA, 2005) Brazil set its NAMAs in 2009, anticipating the international resolutions that must require developing countries to have mitigation strategies. The country voluntarily launched a set of actions to reduce its emissions – between 36% and 39% of the scenarios projected for Brazil in 2020 – which include the reduction of deforestation, the expansion of biodiesel, new fertilization techniques in agriculture, replacement of fossil fuel-derived coal by coal originating from planted wood, among others. (LUEDEMANN; HARGRAVE, 2010)

The figure below presents a chronology of the various instruments and key concepts that have been discussed in the climate negotiations.

The notion of "new mitigation mechanisms" covers all the schemes and instruments set up to address climate change and make it easier for developing countries to promote mitigation actions. These actions could be included in a broader sense, in the so-called Low-Emissions Development Strategies for a (LEDS). The LEDS are coordinated strategies at the local, national, or international level aimed at providing greater efficiency and coherence to climate theme-related initiatives. (Lütken, 2011) The idea is that, by treating national mitigation strategies as something greater, directly linked to national development strategies, and carried out with low-carbon emissions, there is an interesting potential to linking sustainable development, addressing climate change, and combating poverty. (KOK et al, 2010; MURPHY et al, 2009. SHARMA; DESGAIN, 2013)

Thus, considering that proper waste management can significantly contribute to the reduction of GHG emissions, and that tools must be sought to permit not only addressing climate change, but to concurrently promote a truly sustainable development that brings

FIGURE 1 – CHRONOLOGY OF KEY CLIMATE NEGOTIATION CONCEPTS



Source: Adapted from Koakutsu and Tamura (2012)

improvements to the quality of life, it becomes important to know the experiences that have taken place in this scope in order to verify their potential as technology to be exploited by various countries, through international cooperation strategies to address climate change.

In concrete terms, given the international context in which developing countries are increasingly important actors in the development process, as we have already seen, it is interesting to explore technologies that are already being used in countries of the South to thereby harness South-South cooperation's growing role.

Recent doctoral research has sought to analyze social technologies' contributions as a dual solution to addressing climate change and promoting human development. (FERNÁNDEZ, 2014; VENTURA, 2013). The potential for incorporating social technologies in Brazilian strategies for international and South-South climate cooperation, and for human development in partner countries, has been identified in this research. In this chapter, the details of one of these technologies, inclusive recycling, will be explored in depth.

### **Social technologies and their potential to reduce climate vulnerability: Inclusive Recycling as a “good practice” of Brazilian South-South Cooperation to address waste management and climate change**

Social technologies are derived from the concept of Appropriate Technology (AT), which was especially widely disseminated in the 1970s by the Intermediate Technology Development Group (ITDG) with the help of the economist E. F. Schumacher (1990).

This group of experts advocates for the use of sustainable technologies as a solution to combatting poverty and enabling the development of the poorest countries (MCROBIE, 1982), based on a technology dissemination process in developing countries, which doesn't involve large capital or cutting-edge technology as had been the case to date, but is at the same time a competent piece of technology that allowed for industrial and agricultural development. According to Dagnino (1976, p. 86), Appropriate Technologies are identified as "a set of production techniques that optimally utilize the available resources in a society, thereby maximizing its welfare."

However, it appears that in most cases, the employed technologies were brought from developed to be applied in developing countries. The fact is that the development models of advanced countries do not work in countries with lower economic development, an error in technology transfer. This is because for a long time, technology was considered a neutral cultural factor, without taking into consideration the changes that the introduction of the technology may entail in a given society. Discussions about the neutrality of science and technology in the cooperation theme are brought by Milani (2012), since a decision vis-à-vis the type of technology directly impacts the country's or region's adopted development model.

It is vital that the transfer processes to future users give particularly important to communities' technological assimilation and the conscious and daily incorporation of the technology into their social and cultural customs. Technology transfer has to be an integral process that includes social, economic, technical, and political features, in addition to counting on the full collaboration of its future beneficiaries. (NARVÁEZ, 1996)

As explained by Dagnino, Brandão and Novaes (2004), the social technology concept is precisely an evolution arising from criticism and additions made to the supported technology concept, since the latter is considered insufficient to solve social and environmental problems, especially since it is guided by the influences and perceptions of first-world research groups, and the construction of supported technologies is therefore lacking in neutrality. The participation of scientists from developing countries in the construction of supported technologies was scarce. Also according to the authors, supported technologies advocates did not realize that "the development of alternative technologies was only a necessary-and not sufficient - condition for their adoption by social groups who intended to benefit from them." (DAGNINO; BRANDÃO; NOVAES, 2004, p. 28) For this reason, supported technologies would not have been able to promote, develop, and / or transfer the necessary knowledge so that, with the involvement of the social actors, there would be effective change in development style and thus social change.

Therefore, by the end of the 1980s, under the neoliberal system's strong impact and the consequent increase of existing social and environmental problems, concern spreads with technological bases that allow a more sustainable development, based on the knowledge of the actual social actors involved in the issue. These discussions' maturation in Brazil gives rise to the concept of social technology, understood in its

most widespread version as products, techniques, or methodologies that can be re-applied, developed, and / or implemented in interaction with a community and represent social transformation solutions through the sustainable use of local resources (REDE DE TECNOLOGIA SOCIAL, 2010). This concept assumes an innovative proposal, considering the collective participation in the organization, development, and technological implementation process.

The Institute of Social Technology (ITS) considers social technology as a set of transformed techniques and methodologies developed and/or applied in interaction with and suited to a population, representing solutions toward social inclusion and the improvement of living conditions, that attempts to provide answers through a technological solution to existent social problems. That is, instead of using conventional technologies, they try to serve as a bridge between social demands and solutions by applying local knowledge. (INSTITUTO DE TECNOLOGIA SOCIAL, 2007)

When talking about social and environmental problems, it is impossible not to think about the situation caused by solid waste accumulation worldwide, especially in developing countries. As Bogner and other authors affirm (2007), in its contribution to the fourth IPCC report, recycling reduces GHG generation by cutting down the energy required for production through the control of fossil fuel- generated pollutant gas emissions and the replacement of recycled raw materials with “virgin” materials, thus demonstrating the efficient use of materials and waste reduction.

There are an estimated four million people in Latin America and the Caribbean (LAC) who subsist from informal recycling. The work of waste pickers supposes both environmental and business benefits, as it helps to reduce waste and promote industries' reuse of recyclable materials (and, therefore, reduces GHG), thereby improving industrial competitiveness by obtaining cheaper inputs and the mitigation of these industries' products' post-consumption effects. However, the work of waste pickers is not acknowledged, be it socially or economically, and is very often carried out in unhealthy and dangerous working conditions. Indeed, despite informal waste pickers being responsible, in some cases, for gathering up to 90% of recycled materials for industrial use, they only receive about 5% of what the intermediaries who sell the materials earn. Since, in most cases, this is their only economic activity, waste pickers remain in a cycle of poverty. (PASSO, 2014)

Therefore, there is a growing movement in favor of inclusive recycling in Latin America, or in other words, that waste management process that effectively includes waste pickers in the corresponding production chain. Apparently, inclusive recycling, an idea coined by the IRR itself in 2011, the year of its founding, has gained regional acceptance. So much so that in 2011, this issue was included in Fundación Avina's reports (AVINA, 2013a, 2013b) and, in 2012, the Brazilian company Gerdau launched the “Prêmio Projeto Reciclagem Inclusiva” ('Inclusive Recycling Project Award'). (GERDAU, 2013) In 2014, the *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (The Institute

of Applied Economic Research) (IPEA), the General Secretariat of the Presidency, and the University of Brasilia (UnB) held a National meeting on Knowledge and Technology<sup>7</sup>, under the theme of the “Inclusão Socioeconômica de catadores de Materiais Recicláveis” (“Socio-Economic Inclusion of Recyclable Materials’ Collectors”).<sup>8</sup>

Since, by developing methodologies to include the waste picker in the waste management process, with replicable techniques and processes that promote the improvement of local populations’ quality of life, inclusive recycling has been included on the social technology list in Brazil and Latin America. (BORTOLI, 2009) Noteworthy as well is the creation of a waste pickers’ inclusive recycling cooperatives network, Rede Cata Bahia, as a social technology methodology. (AVINA, 2013b)

## **Plataforma Passo Certo: A non-governmental South-South Cooperation Strategy for inclusive recycling**

In this section, we present *Plataforma Passo Certo* and the main results obtained through its application. As will be seen further along, *Plataforma Passo Certo* is a type of social technology based on knowledge management, an approach that integrates technological and non-technological solutions to promote the generation of inclusive businesses, the social inclusion of waste pickers, and the positive environmental impact on cities. This technology is being developed through cooperation among Latin-American non-governmental actors involved in the inclusive recycling theme, with the strong participation of Waste Pickers Cooperatives in its production and development.

### **Antecedents and involved actors**

As shown previously, there are millions of people who work- in most cases informally –in waste management through recycling. Despite their positive contributions to environmental and production aspects, these millions of waste pickers constitute a sector that continues to suffer from social exclusion and economic exploitation. Their poverty is compounded by health, housing, and cultural aspects derived from the conditions under which they conduct their work activities.

In order to achieve real change in the situation of LAC’s informal solid waste pickers , the Multilateral Investment Fund (MIF), the Water and Sanitation Division of the Inter-American Development Bank (IDB), an IDB Group member, the Avina Foundation, and

<sup>7</sup> News about the event available at: <<http://www.secretariageral.gov.br/atuacao/pro-catador/encontro-nacional-conhecimento-e-tecnologia>>. Last visited: May 5, 2014.

<sup>8</sup> It is important to note that the theme of waste pickers’ social inclusion in Brazil is not that recent. In 2003, the Lula Government established the *Comitê Interministerial de Inclusão Social e Econômica de Catadores* (the Interministerial Committee of the Social and Economic Inclusion of Waste Pickers). (PEREIRA; TEIXEIRA, 2011)

the Coca-Cola Company launched the *Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo* (IRR) in May 2011.

The IRR Program aims to generate a systemic change in three areas: i) the economic and social conditions of informal waste pickers and their families, through their inclusion in the most profitable and safe economic activities, and the transformation of society's negative perception of "social problems" and "economic and social activities"; ii) in public policy, with the development and dissemination of solid waste management practices that are inclusive of waste pickers and their organizations; iii) in many facets of the private sector, from facilitating the transformation of recycled materials used as inputs to facilitating the provision of solutions in this social sector and, in particular, making it easier for large companies to include waste pickers in their value chains.

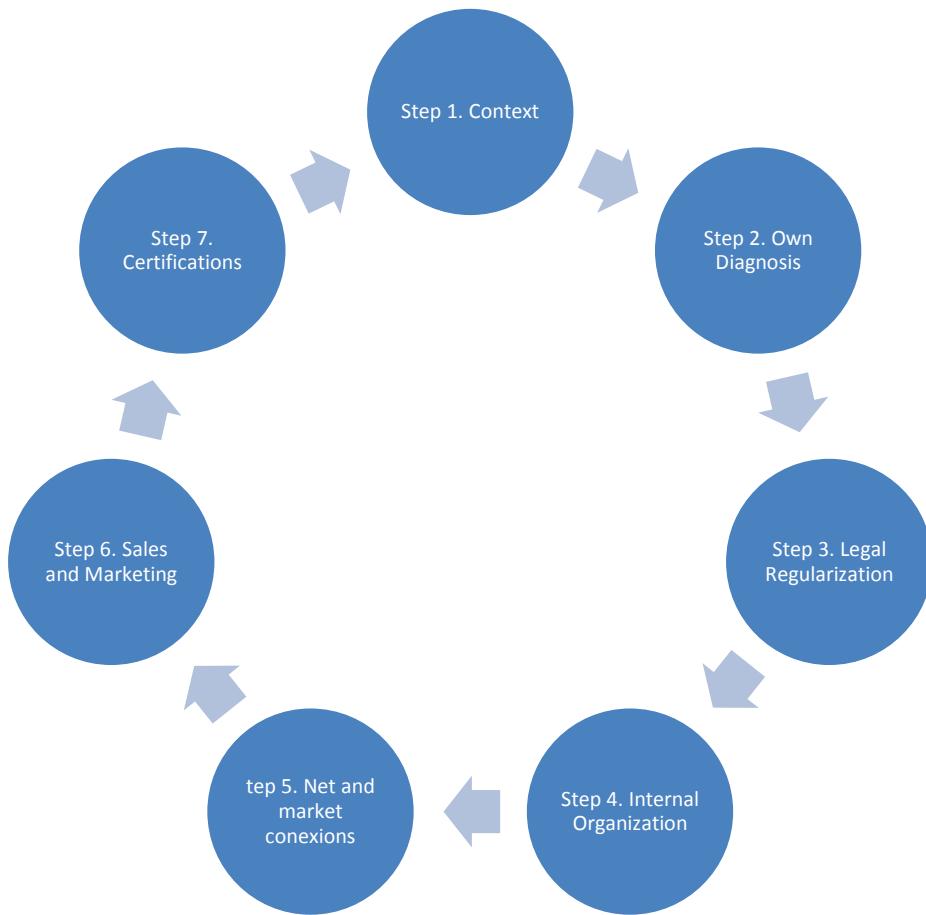
In 2013, the Brazilian company Semear Gestão Socioambiental Ltda, better known as known as Semear Ambiental, began to support Avina's work with informal solid waste pickers in Brazil through the "*Passo Certo: Ferramenta Interativa de Gestão de Cooperativas de Catadores*" project ("Passo Certo: Waste Pickers Cooperatives' Interactive Management Tool" in English). This project was initially implemented as a support tool for cooperatives working in the waste collection sector, in the format of a printed interactive handbook, so that workers could ameliorate their cooperatives' management processes, improving their management processes and, therefore, their productive and financial results.

Figure 2 shows the holistic structure used to design the *Passo Certo* tool.

The printed *Passo Certo* guide (2014) was designed as an interactive tool to support the business management of waster pickers' cooperatives in Brazil. As seen in Figure 2, presented in a summarized form, *Passo Certo* is composed of seven "steps" that should be covered by waste pickers' cooperatives.

- *Passo ('Step') One – Contextualization:* In this first step, the waste pickers undergo a contextualization process informing them of the policies, legislation, and / or legal requirements that can contribute to their business management process at some point. During this process, the legal aspects are not dealt with from a purely technical viewpoint, but rather as a guide to possible connections that prompt a new type of relationship between waster pickers and their business. The important thing here is for waste pickers to understand that it is possible to create a favorable environment for the transformation of their cooperatives into environmental services organizations based on public policy and legislation, and that it is possible and just to be remunerated for these services;
- *Passo ('Step') Two – Self-diagnosis:* In this second step, waste pickers learn to value the state of their organizations. Potential customers need to perceive these organizations, whether cooperatives or not, as reliable and professional. Therefore, during Step Two, waste pickers conduct a self-diagnosis of their organizations' strengths and weaknesses in relation to: i) their registration data;

FIGURE 2 – PASSO CERTO'S STRUCTURE



Source: developed by the authors.

- ii) the mandatory documentation they must have as organizations (municipal records, statutes, environmental licenses); iii) the available infrastructure, equipment, and materials to ensure their service capacity and the completion of the hired service; iv) an organizational chart; and, v) trade relations (if they have already identified their clients and partners);
- *Passo ('Step') Three – Legalization:* In this phase, and based on the knowledge of their own organizations obtained thanks to Step Two, waste pickers are monitored as they try to respond to what they should do to improve each of the identified weaknesses with respect to their legalization. For example, if during Step Two, it was identified that they do not comply with environmental legislation, they are offered tools to start complying with that legislation;

- *Passo ('Step') 4 – Internal organization:* At this phase, also part of the knowledge obtained during Step Two, the idea here is to accompany the waste pickers during their internal organization process (again responding to the identified weaknesses). To this end, they are supported with different internal management tools, and special emphasis is placed not only on cooperatives' understanding of how these tools work, but also on how they interact with one another;
- *Passo ('Step') Five – Network and market connections:* In this phase, the reflection arises that without adequate support and articulation, any organization is destined to disappear. Waste pickers need to associate among themselves, interact with other organizations, connect with government agencies, seek clients, etc., to ensure the sustainability of their businesses. After having followed Steps Three and Four, waste pickers' organizations should be in good shape to access a greater number of customers and partners, and also to expand their presence among these partner clients. Step Five seeks to support the waste pickers in this endeavor;
- *Passo ('Step') Six – Sales and marketing:* Once we have an organization that complies with the law, and that is internally strengthened and has potential customers and partners, there is still the need to be able to sell its product. Therefore, Step Six encourages waste pickers to convey a good image to any potential buyer, off the bat. Here, we would include the creation of a portfolio that showcases the available services, as well as the organization's "visual identity", e.g. its business card;
- *Passo ('Step') Seven – Certifications:* When they get to this point, waste pickers organizations that have undergone the *Passo Certo* process should already have a name and an identity, and be legalized and internally strengthened, as well as have partners and be interacting with the market. At this stage, it is important for waste pickers' organizations to be able to stay in the market in a competitive manner. In the quest for this competitiveness, the certifications promote the organizations' maturity and give them good visibility. Therefore, during Step Seven, waste pickers are supported in their organizations' certification process.
- The work developed by the Brazilian company Semear to define *Passo Certo*'s steps identified that the tool's potential goes beyond being a mere instrument for waste pickers' "business management". Thus, the request was made by the IRR to harness this potential in a printed *Passo Certo* handbook, applying the same logic of the previously described steps to create an interactive platform that brings together the different existing tools to support waste pickers' business management in Latin America. The goal is to develop an interactive platform that supports recycling cooperatives in the business management process and production and marketing control, providing them with both the

appropriate management tools for their specific needs, and the necessary guidance on how to use them. So, it is in this manner that the need to build *Plataforma Passo Certo* arose.

## **Building Plataforma Passo Certo**

This interactive platform aims to be much more than a set of tools arranged according to application themes. Thanks to the holistic view provided by the printed *Passo Certo* handbook, the creation of this platform will identify the necessary step for which Latin American waste pickers can prepare themselves to be effectively included in the recycling production chain. This preparation takes place from their understanding of their environmental, social and political role in their country, and in the ways of formalizing their social organization, to the production and structural improvement process, which seeks to add value to the waste management service they provide.

In addition to the steps designated here, *Plataforma Passo Certo* provides business management tools that aim to assist waste pickers in this process, as well as other types of important information that help the waste pickers' work, such as links to other pages at which they can perform searches about the productive and structural improvement process. Both the tools and "attached information" are always accompanied by materials that facilitate the practical exercise, in addition to adapting to the context of different countries, as national waste legislation will greatly influence the business management process of each cooperative.

In order to develop this web tool, the following actions took place:

- a) Mapping out the business management tools available to waste pickers' organizations in Latin America;
- b) Adapting the waste management-related technical language into language that is easily understood by the waste pickers;
- c) Creating animations to facilitate the comprehension of the Platform's functioning and more complex issues, such as networking;
- d) Development of easily analyzed and used flow charts and tables;
- e) Analysis of legislation that has an impact on the activities of the informal waste pickers in eight countries, namely: Argentina, Brazil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, and Peru;
- f) Verification of the waste pickers' productive groups' forms of legalization in each country;
- g) Identification of tools and information that help the waste pickers present themselves in the market as recycling service providers;

- h) Recognition in each step of the recycling production chain of the services that can be offered by waste pickers;
- i) Identification and availability of information with respect to adding value to the possible services to be provided in each of the inclusive recycling value chain's steps;
- j) *Plataforma Passo Certo*'s development through an interactive, educational, and flexible website, in which the defined management tools to support the waste pickers' business management are grouped. In addition, the site must contain instruments that facilitate the selection and ad hoc adaptation according the waste pickers' different needs.
- k) The key to *Plataforma Passo Certo*'s development was the effective participation of waste pickers and the recycling chain's other actors throughout Latin America in order to define how information and examples would be presented in the Platform. This step was termed the "validation process", in which moments of effective cooperation between actors of all countries involved were seen.

These procedures were carried out formally in three distinct phases, namely:

- 1) meeting in May of 2014 with waste pickers, municipal managers and the Avina Foundation's Recycling Value Chain's management group members in Quito (Ecuador);
- 2) a workshop bringing together waste pickers from all eight countries involved during the *Taller de Intercambio de Conocimientos* ('Knowledge Exchange Workshop') organized by the IRR and held in Peru –Lima in June of 2014; and
- 3) a workshop during Expocataadores 2014 involving recyclers from seven of the eight countries involved, and the availability, via the Internet, of all the prepared materials for Avina's local managers to directly dialogue with waste pickers of the eight countries involved, and with technical consultants connected to the theme.

In addition to the actual validation processes, face-to-face meetings were promoted with technicians linked to NGOs supportive of waste pickers and town halls in Brazil, Argentina, and Ecuador, as well as meetings on Skype with actors from all five remaining countries. These collaborative processes were crucial to ensuring the waste pickers' effective inclusion in their respective countries' recycling production chain.

### **Plataforma Passo Certo's next steps**

During the Platform's collaborative construction process, the need to adopt new, future strategies that will ensure the effectiveness of its use and sustainability over time was observed.

The first issue noted is how to ensure the Platform's effective use. Therefore, an implementation exercise of its information and guidelines needs to be carried out in some

countries. The realization of “pilot implementations” of the Platform is thus intended, in order to know the possible degree of the cooperatives’ empowerment and of other waste pickers’ groupings, based on the Platform’s use.

This “pilot implementation” is essential, especially considering the differences found in the existing development levels among the countries. This differentiation goes from national legislation to the level of access to computers, support received from local NGOs, and access to financial resources to purchase equipment, among others. It has been seen that there are specific localities within a given country that use a particular “step” more than another, and so on. The pilot implementation can provide insight into how NGOs, public actors, and business enterprises can support the waste pickers in the application of knowledge brought by the Platform.

Furthermore, it is fundamental to think about the Platform’s future sustainability. Currently, the IRR is funding its elaboration, validation time, experience and knowledge exchange between actors, and ensuring effective cooperation among Latin American countries, but it is necessary to ask how the data will be updated in the future.

How can it be ensured that there will be financial and human resources to, for example, update the laws that are under discussion in each country? How can the newly identified tools be incorporated? And make available the new ways of adding value to management services?

To these ends, two initial alternatives in search of sustainability are being proposed: 1) seeking additional financial resources through project support public notices, including here public notices relating to South-South cooperation; and 2) the provision of paid services through the Platform, for example the tool that connects cooperatives to their final clients, buyers of recycled raw materials.

## **Final considerations and future steps**

The objective of this study was the systematization of inclusive recycling’s social technology experience, considering it as a possible strategy to be used in South-South cooperation to address climate change and promote development in Latin America. Indeed, it was possible to observe the need for cooperation between governmental and non-governmental actors involved Latin America’s recycling sector in order to ensure the inclusion of waste pickers in the waste management chain on the continent, bringing concrete social and economic benefits to waste pickers as well as to countries, in addition to increasing the environmental benefits of the environmental management process through inclusive recycling. The importance of the exchange of information, technologies, and knowledge between and among such varied actors and countries’ of existent differentials is fundamental in this process.

Obviously, one cannot categorically affirm that the creation of a web platform will contribute to climate change mitigation (but it should be considered a major

contribution to recycling and the reduction of greenhouse gas generation), or that it will even improve waste pickers' living conditions and the municipalities in which their organizations operate. That will depend directly on how these waste pickers and the technical consultants that support them –be they private consultancies or linked to the municipalities that will hire the waste pickers' services- take ownership of the knowledge brought to them. But yes, it can be said that cooperation between Latin American governmental and non-governmental actors can greatly promote the availability and use of information and knowledge that are usually restricted to a small group.

Despite this finding, it is essential to bear in mind that the contribution of inclusive recycling's potential to reduce impacts on climate change will occur if, effectively, the Platform collaborates for increased recycling in umpteen municipalities of the countries comprising this cooperation project. Increased recycling in these developing countries can bring at least the following advantages: (i) the more products are removed from landfills or dumps and brought back into the production process, now in the form of raw materials, the fewer natural resources are needed; (ii) the lower the volume of waste has to be transported to landfills, the lower the greenhouse gas emissions caused by the means of transport; (iii) the lower the volume of waste in landfills, the lower the amount of greenhouse gas emissions directly linked to its treatment process; (iv) the proper management of solid waste allows for the separation of wet waste and thus the achievement of composting processes, reducing wastewater emissions; (v) the effective participation of waste pickers in management systems allow already separated and treated waste to reach landfills, only effectively sending waste that can serve no other purpose to landfills; (vi) the effective inclusion of waste pickers in the production chain allows for the recognition and appreciation of their work, creating more dignified life and work conditions for them.

During *Plataforma Passo Certo*'s development process, which is still in progress, it has been possible to identify some important points that should be taken as lessons learned in future Brazilian South-South Cooperation projects in the inclusive recycling framework. The experience's complete systematization was undermined by delays during the project's technological implementation, i.e. the transformation of all content created collaboratively between the various involved actors for the web environment. However, even these difficulties represent important lessons learned, and should be taken into account by actors involved in the pursuit of sustainable development and / or projects focused on climate change. In this sense, it is valid to weave considerations about the main lessons, presented here under major themes:

- a) Political and institutional maturity's degree of influence: The Platform's collaborative construction process has brought about the realization that Latin American countries are experiencing quite distinct degrees of political and institutional maturity as regards inclusive recycling. Thus, Brazil's participation, as a country that led the cooperation experience, has been

very important, as it has allowed the other participants to get acquainted with the country's maturation process. With this, other countries also plan to work more emphatically toward the political strengthening of waste pickers' organizations, so that they start to play a role of political articulator when dealing with national legislators;

- b) Linguistic and terminological differences: Creating a technological product that involves users from eight different countries is an enormous difficulty. This begins with the language itself. Although from the beginning of the project, it was decided that the platform would be developed in two different languages - Portuguese and Spanish – and it was known that there would be differences in each country's specific terminologies, including, for example, the very term "waste picker" – also known as recycler, *cartoneiro*, environmental manager, among others – these differences turned out to be much broader than originally imagined. Even the documents used for the organizations' formalization, the machinery used, and the production processes have names and understandings that vary from country to country;
- c) Unevenness in the degree of organization among waste pickers' groups: Another challenge presented by the project's magnitude was the disparities among the waste pickers' organizations themselves that, depending upon the country, may be cooperatives, associations, or microbusinesses. They are each in quite different stages, so there were tensions about the degree of depth that should be incorporated when cogitating collectively about the information that should be presented. This difficulty has been minimized by the will of most waste pickers for all workers in this occupational category to reach a good organizational stage. Thus, many offered their own previous learning to comprise the list of information to be brought to the Platform.
- d) Potential for uses previously not considered priorities: Notwithstanding, the Platform was originally designed for the group of workers themselves. There was an uptake of waste pickers with the potential to develop activities during the validation and interview process. A great potential was noticed as well for technicians working as management consultants in these groups to use the gathered information, as well as for municipal managers that hire waste pickers to carry out this management.
- e) Difficulties in content implementation in semi-literate groups: They are problems that go beyond literacy, such as reading and writing skills. But, as expected, many waste pickers are computer illiterate. As such, it was necessary to think about how convey quality knowledge with the required depth throughout the development process, without using too much text. This difficulty is being

solved with the creation of animations to be posted on the web, using drawings and flowcharts;

- f) Updating information: To ensure the project's continuity over time, the need was realized for a monitoring and preparation process of a group of waste pickers to power the Platform after the project's completion. Therefore, it was proposed that the Brazilian company Semear monitor the Platform for a six-month period , during which the executing team would: (i) establish a communication channel with recyclers that use the Platform to respond to their suggestions and critiques; (ii) jointly with Avina, define which content and / or proposals for improvement suggested by recyclers using the Platform during the first months are relevant to be incorporated into it; (iii) support the construction of new content or modify existing content, according to recyclers' suggestions; (iv) monitor and train the person and / or persons who will later monitor the Platform. This person/these persons must be able to incorporate new content into the Platform.

It is important to note that attentive compliance of the lessons learned so far in *Plataforma Passa Certo*'s development process allow for extrapolations beyond this South-South cooperation project in and of itself. If Latin America aims to effectively unite around the search for effective organizational and technological solutions to address climate change, it will have to be prepared to face the climate challenge with a much broader outlook.

In addition to the intrinsic difficulties of proposing solutions that ensure the mitigation of and adaptation to climate change – amidst a huge degree of scientific uncertainty about its real impacts and the need for changes that often meet the current production and consumption models- Latin American South-South Cooperation will have to face additional challenges involving questions such as: (i) how to think about and implement collaborative projects that often depend on highly-developed political and institutional frameworks and, so far, differ significantly from one country to another in the region; (ii) What are the necessary adjustments in each developed project or technology in order to enable the concrete transfer of knowledge, even in the face of the vast linguistic and cultural differences existing not only among participating countries but also internally in each of them? ; or, (iii) How to enable the incorporation of such diverse knowledge, values, and beliefs together in valid alternatives for all involved?

Nevertheless, the challenges outlined above for the construction of South-South Cooperation projects in the Latin American climate context, specifically in relation to inclusive recycling, should consider that an experience of this nature presents major potential for the reduction of GHG emissions, since recycling has a key role in reducing the energy consumed in the production of new materials. Even if its focus is not effectively the reduction or non-generation of waste, but rather the treatment of the waste generated

and the reduction of waste destined for landfills, there are numerous benefits associated with it. Obviously, inclusive recycling doesn't offer solutions as to how to improve waste disposal in landfills, preparing it for specific gas reduction projects, but it does greatly contribute so the organization of waste can be achieved.

As a possibility for future research, we suggest that inclusive recycling's potential to be integrated into new market mechanisms defined at COP 21, to be held in Paris in 2015, be explored.

**Acknowledgements:** This publication was produced with financial support from the *Iniciativa Regional para a Reciclagem Inclusiva* (IRR), coordinated by Fundación Avina, and completed with the following partners' support: the Multilateral Investment Fund (FOMIN), the Water and Sanitation Division of the Inter-American Development Bank (IDB), and Coca-Cola's Latin American Group.

## References

- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Available at: <<http://www.abc.gov.br>>. Last visited: Nov. 11, 2012.
- ANDRADE, J. C. S. et al. Projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL): geração de tecnologias limpas no Brasil. *Revista Contextus*, Fortaleza, v. 8, p. 20-40, 2010.
- ANHALT, J. Tecnologias renováveis para o semiárido. In: OTTERLOO, Aldalice et al. *Tecnologias sociais: caminhos para a sustentabilidade*. Brasília, DF: [s.n.], 2009. p. 237-246.
- ANSUATEGI, A. et al. Raising the ambition: how the global climate agreement can affect the achievement of the sustainable development goals. Wallingford, UK: HR Wallingford, 2014. Available at: <<http://cdkn.org/wp-content/uploads/2014/12/Raising-the-ambition-How-the-global-climate-agreement-can-affect-the-achievement-of-the-Sustainable-Development-Goals.pdf>>. Last visited: Jan. 23, 2015.
- AROND, E. et al. *Innovation sustainability, development and social inclusion: lessons from Latin America*. [2011]. Available at: <[http://anewmanifesto.org/wp-content/uploads/la\\_manifesto\\_wp.pdf](http://anewmanifesto.org/wp-content/uploads/la_manifesto_wp.pdf)>. Last visited: Dec. 2, 2011.
- ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. Ações. Available at: <[www.asabrasil.org.br](http://www.asabrasil.org.br)>. Last visited: July 20, 2011.
- ASOCIACIÓN PARA LA COOPERACIÓN CON EL SUR-LAS SEGOVIAS. *Guía básica sobre cambio climático y cooperación para el desarrollo*. Madrid: Fundación Ipadé, 2006.
- AVINA (Fundação). *Informe anual 2012*. [S.I., 2013a].

AVINA (Fundação). *Rede Cata Bahia: da experiência à tecnologia social*. Salvador: Inspirar Ideias, 2013b. (CataAção, v. 4).

BECKER, A. P. A atuação de países emergentes no marco da cooperação sul-sul. Trabalho apresentado ao III Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas”, UNESP, UNICAMP e PUC/SP, 8 a 11 de novembro de 2011.

BOGNER, J. M. et al. Waste management. In: METZ, B. (Ed.). *Climate change 2007: contribution of mitigation Working Group III to the Fourth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2007. p. 585-618

BORTOLI, M. A. Catadores de materiais recicláveis: a construção de novos sujeitos políticos. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 105-114, jan.-jun. 2009.

BOYD, E. et al. Reforming the CDM for sustainable development: lessons learned and policy futures. *Environmental Science & Policy*, Exeter, Inglaterra, GB, v. 12, n. 7, p. 820-831, 2009.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Caracterização do clima no século XX e cenários climáticos no Brasil e na América do Sul para o século XXI derivados dos modelos globais de clima do IPCC*. Brasília, DF, 2007. Relatório 1.

BROWN, D. et al. *Climate change impacts, vulnerability and adaptation in Zimbabwe*. [S.l.: s.n.], 2012. (IIED Climate Change Working Paper, n. 3)

CAVALCANTI, E. R. Educação ambiental e educação contextualizada com base na convivência com o semiárido. In: BRASIL. Ministério de Ciência e Tecnologia. *Desertificação e mudanças climáticas no semiárido brasileiro*. Campina Grande, PB: INSA, 2011.

CDM POLICY DIALOGUE. *Climate change, carbon markets and the CDM: a call to action: report of the high-level panel on the CDM policy dialogue*. 2011. Available at: <<http://www.cdmpolicydialogue.org/report/rpt110912.pdf>>. Last visited: Nov. 2, 2012.

CLIMATE funds update. [20--]. Available at: <<http://www.climatefundsupdate.org>>. Last visited: Nov. 26, 2012.

CONGRESSO debate soluções emergenciais para a seca na Bahia. *Notícias Agrícolas*, 8 abr. 2013. Available at: <<http://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/agronegocio/120202-.html#.UWwlwbXxpik>>. Last visited: Apr. 15, 2013.

CORTEZ, H. COP 20 e consenso oco do “acordo possível”. *Ecodebate*, 15 dez. 2014. Available at: <<http://www.ecodebate.com.br/2014/12/15/cop20-e-consenso-oco-do-acordo-possivel-por-henrique-cortez/>>. Last visited: Dec. 16, 2014.

DAGNINO, R. P. *Tecnologia apropriada: uma alternativa?* 1976. Dissertação (Mestrado em Economia) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 1976.

DAGNINO, R. P.; BRANDÃO, F. C.; NOVAES, H. T. N. Sobre o marco analítico-conceitual da tecnologia social. In: TECNOLOGIA social: uma estratégia para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004. p. 15-64.

DECLARAÇÃO das ONGs: Ciência e Tecnologia com Inclusão Social. São Paulo: [Instituto de Tecnologia Social], 2005. Trabalho apresentado a III Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Available at: <[http://www.itsbrasil.org.br/sites/itsbrasil.org.br/files/Digite\\_o\\_texto/Caderno\\_Declaracao\\_das\\_ONGs\\_-\\_Ciencia\\_e\\_Tecnologia.pdf](http://www.itsbrasil.org.br/sites/itsbrasil.org.br/files/Digite_o_texto/Caderno_Declaracao_das_ONGs_-_Ciencia_e_Tecnologia.pdf)>. Last visited: Mar. 25, 2011.

FERNANDES, A. L. *A Cooperação científica e tecnológica no âmbito da cooperação sul sul: um olhar na perspectiva de inserção internacional brasileira.* 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

FERNÁNDEZ, L. *Evaluación de los co-beneficios sobre el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza de proyectos de mitigación del cambio climático en Brasil.* 2014. Tesis Doctoral (Doctorado en Ingeniería Ambiental) - Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales, Universidad Politécnica de Madrid, 2014.

FERNÁNDEZ, L. et al. J. Social sustainable development benefits of hydroelectricity CDM projects in Brazil. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, Lancs, Inglaterra, GB, v. 21, n. 3, 2014. FERNÁNDEZ, L.; LUMBRERAS, J. et al. *Exploring co-benefits of Clean Development Mechanism (CDM) projects.* [S.I.: s.n., 2011]. Paper presented at the Conference on Sustainable Development, Shanghai, October 2011.

GERDAU. *Prêmio da Gerdau incentiva desenvolvimento de cooperativas de reciclagem no RJ.* Publicado em 15 maio 2013. Available at: <<http://www.vlc.ind.br/noticias/premio-da-gerdau-incentiva-desenvolvimento-de-cooperativas-de-reciclagem-do-rj/>>. Last visited: Sept. 28, 2014.

GIEGRICH, J., VOGT, R. *Strategy proposals for optimising german development cooperation - contribution to ghg mitigation in the Waste Management Sector, commissioned by Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ).* [S.I.]: IFEU Institute, 2008.

GUIJARRO, A.; LUMBRERAS, J.; HABERT, J. *The clean development mechanism and its contribution to human development: analysis of the situation and methodology to assess the impact on development.* Oxford, UK: Intermón Oxfam Research Paper, 2008.

HONTY, G. *Doha: postergando decisiones sobre cambio climático.* 2012. Available at: <<http://alainet.org/active/60191>>. Last visited: Dec. 11, 2012.

IBON FOUNDATION. *Reforming global sustainable development governance: a right-based agenda*. Quezon City, Philippines, 2012. (Policy brief).

INSTITUTO DE TECNOLOGIA SOCIAL. *Tecnologia social*. São Paulo, 2007. (Conhecimento e cidadania, 1). Available at: <<http://www.itsbrasil.org.br/publicacoes>>. Last visited: July 19, 2010.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate change: impacts, adaptation and vulnerability*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007. Working Group II Contributions to the Fourth Assessment. Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate change 2013: the physical science basis*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2013. Working Group I Contributions to the Fifth Assessment. Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.

INTERNACIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY. *Waste to energy*. 2013. Available at: <<https://www.irena.org/DocumentDownloads/masdar/Waste%20to%20Energy.pdf>>. Last visited: Nov. 28, 2014.

KOAKUTSU, K.; TAMURA, K. *Green economy and domestic carbon governance in Asia*. In: KING, P. et al. *Greening governance in Asia-Pacific*. Hayama, Japan: Institute for Global Environmental Strategies, 2012. p. 55-84.

KOK, M. T. et al. Prospects for mainstreaming ecosystem goods and services in international policies. *Biodiversity*, v. 11, n. 1-2, p. 49-50, 2010.

LIMA, J. A. dos S. Cooperação sul-sul através de números: regiões, setores e governança. KRAYCHETE, E. S.; MILANI, C. R. S. (Org.). *Desenvolvimento e cooperação internacional: relações de poder e política dos Estados*. Salvador: EDUFBA, 2014. p. 90-108.

LINDOSO, D. et al. Vulnerabilidade socioeconômica da agricultura familiar brasileira às mudanças climáticas: o desafio da avaliação de realidades complexas. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, Brasília, DF, n. 4, p. 21-31, jul. 2010.

LOPES, I. F. G.; MOURA, R. R. *Tecnologia social e a reciclagem de materiais em cooperativas de catadores*. Trabalho apresentada no II Encontro Nacional de Pesquisa sobre Economia Solidária (ENPES): A economia solidária sobre diversos olhares. São Paulo, 22 de setembro de 2012.

LUEDEMANN, G.; HARGRAVE, J. O debate sobre o financiamento dos custos de combate aos efeitos das mudanças climáticas. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, DF, n. 01, jan./mar., p. 49-54, 2010. Available at: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3384/1/BEPI\\_n01.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3384/1/BEPI_n01.pdf)>. Last visited: June 21, 2010.

- LÜTKEN, S. *Indexing CDM distribution: leveling the playing field*. [S.I.]: UNEP RisøCentre on Energy, Climate and Sustainable Development, 2011.
- MCRONIE, G. *The community's role in appropriate technology*. New York: Hildegarde Hannum, 1982.
- MILANI, C. R. S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-231, maio/ago. 2012.
- MUGGAH, R., CARVALHO, I. S. O efeito Sul: reflexões críticas sobre o engajamento do Brasil com Estados frágeis. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, ano 5, edição 9, p. 166-176, ago./set. 2011.
- MURPHY, D. et al. *Encouraging developing country participation in a future climate change regime*. Winnipeg, Manitoba: International Institute for Sustainable Development, 2009.
- NARVÁEZ, J. *Tecnologías apropiadas para el desarrollo sostenible*. Lima: Itacab, 1996.
- NASCIMENTO, H. M. A convivência com o semiárido e as transformações socioprodutivas na Região do Sisal-Bahia: por uma perspectiva territorial do desenvolvimento rural. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, 46., 2008, Rio Branco. *Anais...* Rio Branco: [s. n.], 2008.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *OECD environmental outlook to 2050: the consequences of inaction*. May 2012. Available at: <<http://www.oecd.org/environment/environmentalindicatorsmodellingandoutlooks/oecdenvironmentaloutlookto2050theconsequencesofinaction.htm>>. Last visited: July 22, 2012.
- PASSO certo: guia para inclusão das cooperativas no mercado. (Cata Ação, v. 6). Salvador: Inspirar Ideias, 2014. Available at: <[http://www.cataacao.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Serie-CA\\_PassoCerto.pdf](http://www.cataacao.org.br/wp-content/uploads/2014/07/Serie-CA_PassoCerto.pdf)>. Last visited: February 5, 2015.
- PEREIRA, M. C. G.; TEIXEIRA, M. A. C. A inclusão de catadores em programas de coleta seletiva: da agenda local à nacional. *Cadernos EBAPE*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, set. 2011.
- PINO, B. A. Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n. 97-98, p. 189-204, abr. 2012a.
- PINO, B. A. Transformações globais, potências emergentes e cooperação Sul-Sul: desafios para a cooperação europeia. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p. 233-249, maio/ago. 2012b.
- REDE DE TECNOLOGIA SOCIAL. Available at: <<http://www.rts.org.br/>>. Last visited: July 20, 2010.

RIBEIRO, R. A.; CARVALHO, T. C. de O. Cooperação Sul-Sul e meio ambiente: contradições na agenda brasileira de cooperação em biocombustíveis. In: KRAYCHETE, E. S.; MILANI, C. R. S. (Org.). *Desenvolvimento e cooperação internacional: relações de poder e política dos Estados*. Salvador: EDUFBA, 2014. p. 291-316.

SANTOS, J. E. Estratégias de convivência para a conservação dos recursos naturais e mitigação dos efeitos da desertificação no semiárido. In: BRASIL. Ministério de Ciência e Tecnologia. *Desertificação e mudanças climáticas no semiárido brasileiro*. Campina Grande, PB: Insa-PB, 2011. p. 165-184

SANTOS, T. C. S. S. Entre a cooperação Norte-Sul e a cooperação Sul-Sul: percepções sobre o “papel” das ONGs brasileiras na cooperação internacional. In: KRAYCHETE, E. S.; VITALE, D. (Org.). *Cooperação internacional para o desenvolvimento: desafios no século XXI*. Salvador: EDUFBA, 2013. p. 167-196.

SCHNEIDER, L. *Is the CDM fulfilling its environmental and sustainable development objectives? an evaluation of the CDM and options for improvement*. Berlin: WWF, 2007.

SCHUMACHER, E. F. *Lo pequeño es hermoso*. Madrid: Hermann Blume, 1990.

SERES, S. *Analysis of Technology Transfer in CDM Projects*. UNFCCC. [2007]. Available at: <<http://cdm.unfccc.int/Reference/Reports/TReport/report1207.pdf>>. Last visited: Dec. 29, 2008.

SHARMA, S., DESGAIN, D. D. *Understanding the concept of nationally appropriate mitigation action*. [S.I.] : UNEP Risø Centre on Energy, Climate and Sustainable Development. DTU Department of Management Engineering, 2013.

SILVA, M. N. da et al. *Água e mudanças climáticas: tecnologias sociais e ação comunitária*. Belo Horizonte: Cedefes; Fundação Banco do Brasil, 2012.

SILVA, R. M. A. Entre dois paradigmas: combate à seca e convivência com o semiárido. *Sociedade e Estado*, Brasília, DF, v. 18, n. 1/2, p. 361-385, jan./dez. 2003.

SIMÓES, P. E. M. A nova agenda da cooperação internacional não governamental para o desenvolvimento: reflexões sobre as mudanças da cooperação holandesa no Brasil. KRAYCHETE, E.; VITALE, D. (Org.). *Cooperação internacional para o desenvolvimento: desafios no século XXI*. Salvador: EDUFBA, 2013. p. 137-166.

SUTTER, C.; PARREÑO, J. C. Does the current clean development mechanism (CDM) deliver its sustainable development claim? an analysis of officially registered CDM projects. *Climatic Change*, Dordrecht, NL, v. 84, n. 1, p. 75-90, 2007.

UNITED NATIONS. *Technology transfer*. [S.I.], 2011.

UNITED NATIONS. Framework Convention on Climate Change (Organization). *The contribution of the clean development mechanism under the Kyoto Protocol to*

*Technology Transfer*. 2010. Available at: <<http://cdm.unfccc.int/Reference/Reports/TTreport/TTrep10.pdf>>. Last visited: Nov.12, 2011.

UNITED NATIONS. Framework Convention on Climate Change (Organization). *Full text of the convention*. 1992. Available at: <<http://unfccc.int/documentation/documents/items/3595.php>>. Last visited: Feb. 28, 2009.

UNITED NATIONS. Framework Convention on Climate Change (Organization). *Registered CDM projects*. [2012]. Available at: <<http://cdm.unfccc.int/Projects/projsearch.html>>. Last visited: Apr.1, 2012.

UNITED NATIONS. Framework Convention on Climate Change (Organization). *Subsidiary body for scientific and technological advice (SBSTA)*. Nairobi work programme on impacts, vulnerability and adaptation to climate change. Draft conclusions proposed by the Chair. Bonn (Germany), 2007.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human development report 2007/2008:fighting climate change: human solidarity in a divided world*. New York, 2007.

VEIGA, J. E. Transição ao baixo carbono. Seminário 32. In: DELFIM NETO, A. et al. (Org.). *O Brasil do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 1, p. 409-425.

VENTURA, A. C. *Tecnologias sociais de convivência com o semiárido baiano: estratégia para a governança global do clima a nível local*. 2013. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

VENTURA, A. C. et al. Potencial das tecnologias sociais para o enfrentamento das mudanças climáticas e para a promoção desenvolvimento humano: um olhar sobre o semiárido baiano. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 21, n. 4, p. 915-931, out./dez. 2011.

VENTURA, A. C.; ANDRADE, C. Movimento ambientalista na América Latina: uma análise das Críticas ao Protocolo de Kyoto no Brasil e no Uruguai. In: MILANI, C. R. S.; TUDE, J. M. (Org.). *Geoglobalização e relações internacionais: casos para ensino*. Rio de Janeiro: FGV, 2014. p. 187-203.

VENTURA, A. C.; ANDRADE, J. C. S. Tecnologias sociais: possível aportação brasileira às estratégias de cooperação sul-sul de enfrentamento das mudanças climáticas. In: KRAYCHETE, E.; VITALE, D. (Org.). *Cooperação internacional para o desenvolvimento: desafios no século XXI*. Salvador: EDUFBA, 2013. v. 1, p. 73-103.

VENTURA, A.; FERNANDEZ, L.; ANDRADE, C. Tecnologias sociais: as organizações não governamentais no enfrentamento das mudanças climáticas e na promoção de desenvolvimento humano. *Cadernos EBAPE*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 605-623, set. 2012.

VENTURA, A. C., FERNÁNDEZ, L., ANDRADE, J. C. Tecnologias sociais para enfrentamento às mudanças climáticas no semiárido: caracterização e contribuições. *Rev. Econ. NE*, Fortaleza, v. 44, n. especial, p. 213-238, jun. 2013.

VIOLA, E. As complexas negociações internacionais para atenuar as mudanças climáticas. In: TRIGUEIRO, A. (Coord.). *Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento*. 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. p. 183-198.

VIOLA, E.; BARROS-PLATIAU, A. F.; LEIS, H. R. *Governança e segurança climática na América do Sul*. São Paulo; Santiago do Chile: iFHC/CIEPLAN, 2008.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. Os limiares planetários, a Rio+20 e o papel do Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 471-491, set. 2012.

# **PUBLIC POLICY FOR THE TRAINING OF PRIMARY AND SECONDARY SCHOOL ADMINISTRATORS IN BRAZIL AND ARGENTINA: A CONTRIBUTION TO MERCOSUR'S INSTITUTIONAL EXCHANGE NETWORK**

*Ailana Freitas Rocha, Marisa Schneckenberg and Katia Siqueira de Freitas*

## **Introduction**

Since the late 1970s, the educational systems of core and periphery countries have experienced serious and profound changes related mainly to the emergence of the information society and the acceleration of globalization processes. Public policy regarding the training of education professionals, especially school administrators, has been the subject of several education reform proposals. The search for increased quality of the teaching process is accompanied by a proposal to obtain more investment in school democratization, and, concomitantly, the training process of professionals responsible for the implementation of public policies in the field of education.

Therefore, the objective of this article is to analyze the relationship between the proposals of different countries, Brazil and Argentina, with the intent to understand the process of training school administrators and to evaluate the possibility of building Latin American social thought in light of legal documents made available by MERCOSUR's Educational Sector (SEM) and the school administration training policies of two institutions of higher education's *lato sensu* postgraduate courses: in Brazil, a specialization course in Educational Administration at *Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia* (UESB) (State University of Southwestern Bahia in English), and in Argentina, a specialization course in Administration and Evaluation of Educational Institutions at *Universidad Nacional de Tres de Febrero* (the National University of Tres de Febrero in English).

The collected data is discussed after contrastive analysis, which is interested in the effects of existing differences and similarities, establishing a causal relationship, in this study, between the implementation of school administration training policy in Brazil in contrast to school administration training policy in Argentina. Such a methodology

believes that analysis by contrast may potentiate positive transfers (DURÃO, 1999), considering the possible influence between the experiences of the focus countries.

Therefore, contrastive analysis envisages the formal description of the training procedures in each of the two countries under study, a selection of areas to be compared in this case, the training of school administrators in a continuing education modality of the *lato sensu* postgraduate courses, the contraction of similarities and differences, as well as the prevision of possible policies for training school administrators, in accordance with effective analysis. The study of a given experience facilitates the training of new conduct depending upon the existent similarities and differences between them.

The construction of this text results from ongoing research of the Catholic University of Salvador's (UCSal) Master's Program in Social Policy and Citizenship, which is linked to the *Grupo de Pesquisa Gestão e Avaliação de Políticas e Projetos Sociais* ('Management and Assessment of Social Policy and Projects Research Group') (GAPPS), as part of a broad inter-institutional project entitled *Cooperação Sul-Sul: um estudo sobre dinâmicas socioeconômicas, políticas, científicas, culturais e ambientais na América do Sul, a partir do caso brasileiro*<sup>1</sup> ('South-South Cooperation: A Study of the Socioeconomic, Political, Scientific, Cultural, and Environmental Dynamics in South America Based on the Brazilian Case'). Its organization spans the presentation of the Common Southern Market's (MERCOSUR) organizational structure to then focus on public policy analysis vis-a-vis the training of school administrators in Brazil and Argentina.

## **International Relations and Institutional Exchange in Public Policy for the Training of Education Professionals**

The last two decades have been a milestone of profound changes in the global geopolitical scene. The various political, economic, social, and cultural phenomena, coupled with rapid scientific development and a greater awareness of environmental issues, presents new challenges for the different socio-historical and regional contexts at the beginning of this twenty-first century. These singular events introduced profound changes in the international order, such as the economic and technological globalization and the formation of regional blocks, the redistribution of the economic growth profile and the new weight of the emerging countries bringing about democratic changes in regions such as Latin America and Eastern Europe. These are some among many other significant events that have decisively altered the grammar of relations between States and other actors at the national, international, and transnational scale. These events have imposed new challenges for international relations and international cooperation.

---

<sup>1</sup> Research developed with the support of *Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia*, from 22/07/2011 to 22/07/2014.

Under these new circumstances, the issue of south-south cooperation gains relevance, a theme that enters Brazil's foreign policy agenda and has renewed Brazil's international relations since the 1990s. Cooperation among States of the Southern Hemisphere is explained as a way of internationally projecting Brazilian autonomy, as well as emphasizing its leadership role in South America. In the context of current international regimes, such cooperation is understood as a shared sovereignty focused on the defense of global values and the search for autonomy through participation. Therefore, the aforementioned project purports to study and analyze the different faces of cooperation in South America, as well as to evince the particular strategies adopted in different ambits and their reach and the complementary character of these strategies relative to slow, though increasingly persistent, efforts to consolidate the regional bloc in which Brazil has had a leading role. The project includes researchers from three universities in the State of Bahia: the Federal University of Bahia as the proposing institution, the Catholic University of Salvador, and Bahia State University, and unfolds around three mutually complementary axes of historical, empirical, and contemporary research. The first axis examines the relationship between territory, culture, and the environment, based on collective social action and government action. The second axis examines the relationship between region, territory, population, knowledge, and institutional and citizenship development, and the third axis aims to analyze the role of finance capital's governmental and private aspects in the internationalization of companies and the construction of infrastructure in the perspective of South American integration.

Among the intentions in the second axis, which play an important role in the research, we highlight education and curriculum equivalence in pedagogy courses of primary school teacher training in Brazil and South America, and continuing, mainly postgraduate, training courses. (COOPERAÇÃO..., 2011) The aim, in this axis, is to promote institutional exchanges through networks and the creation of educational policies to reverse academic failure at the regional level, as well as to identify convergence and divergence points such as values, strategies, and content in teacher and administrator training curricula in primary education, aiming for mobility and the creation of exchange and experience-sharing networks.

Formal education, officially recognized by countries for accreditation and certification purposes, occurs through the implementation and execution of a formal curriculum, a real curriculum, and a hidden curriculum. These terms are broadly defined in the literature. Traditionally, they undergo the decisive influence of the dominant cultures' norms in each country, and more recently, popular education movements have marked their innovation space in the formal curricula of MERCOSUR member countries, namely Brazil, Argentina, Uruguay, Venezuela, and associated member countries Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, and Peru. Major questions have become relevant in the preparation of elementary school teachers, such as: What content should be taught? How should it be taught? What policies are focused on teacher training? These and other questions

structure the theme of this research in a relational and contrastive perspective with other South American countries, aimed at the approximation of regional cultures and the social and political integration of these Latin societies. In this context, three elements are inserted into the integration plans, namely recognition of qualifications, mobility between educators', administrators', and students' countries, and cooperation with the creation of networks of excellence.

When talking about the training of primary school teachers in MERCOSUR, the aim is an investigation of the propositions of agreements among member countries whose concern is focused, *inter alia*, on issues of the democratic management of education, truancy, grade retention, access to and continuity in the educational system, including of special needs children and other vulnerable groups. (COOPERAÇÃO..., 2011)

In his analysis of the possibility of situating the economic and cultural integration of Latin American societies in a world of globalized markets, Garcia Canclini (2008) refers to the difficulty of speaking about a common, homogenous identity. He emphasizes that there is heterogeneity in the region's social and political communities, but at the same time, he claims that there is a common Latin heritage, differentiated ways by which European and American culture are imbricated with the different colonial and national experiences. For Della Porta and Caiani (2004), society's democratization requires the consolidation of the public sphere(s), which is an important occurrence to bring about democratic accountability. In other words, in addition to a representative system, democracy requires discussion arenas for open and participatory decisions.

Thus, two major thematic blocks have been defined, one with respect to learning and the other relating to the improvement of education quality for all, involving participatory administration and curriculum flexibility. The block related to improving education quality for all stands out here, giving emphasis to learning and contextualized participatory administration. This process is linked to curriculum flexibility and relevance, and participation is linked to the autonomy of actors in the construction of learning, issues underscored in the proposal of MERCOSUR's creation.

## **MERCOSUR: Creation, objectives, principles, foundations**

MERCOSUR can be considered an ambitious cooperation and integration project between Brazil, Argentina, Paraguay, Uruguay, and recently Venezuela (which has been part of the bloc since July 30, 2012) and includes economic, political, and social aspects with the specific purpose of strengthening their economies. Its creation took place with the signing of the Treaty of Asunción on March 26, 1991 in Paraguay. The treaty, which is "MERCOSUR's fundamental legal instrument", symbolizes the constitution of a common market between the States Parties ([www.portalsaofrancisco.com.br](http://www.portalsaofrancisco.com.br)).

The main goals preconized in MERCOSUR's founding act demonstrate the intention of creating a space through interaction as a fundamental condition for accelerating

its processes of economic development with social justice. (BRASIL, 1991) With this purpose, MERCOSUR was institutionalized on December 31, 1994, as had been forecast since 1991.

Thus, the Additional Protocol to the Treaty of Asunción on MERCOSUR's institutional structure, signed in Ouro Preto on December 17, 1994, is considered the bloc's founding act, as it creates the institutional framework with its respective bodies, which are:

- I. *O Conselho do Mercado Comum* (CMC) (the Common Market Council);
- II. *O Grupo Mercado Comum* (GMC) (the Common Market Group)
- III. *A Comissão de Comércio do MERCOSUL* (CCM) (MERCOSUR's Trade Commission) ;
- IV. *A Comissão Parlamentar Conjunta* (CPC) (The Joint Parliamentary Committee);
- V. *O Fórum Consultivo Econômico-Social* (FCES) (the Socioeconomic Advisory Forum);
- VI. *A Secretaria Administrativa do MERCOSUL* (SAM) (MERCOSUR's Administrative Secretariat)

(MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto, 1994, art.01).

According to the Ouro Preto Protocol (MERCOSUR, 1994), Mercosur acquires a legal personality under international law (art. 34), and therefore has full powers to perform all acts necessary for the attainment of its objectives and be liable for them. Its bodies' decisions shall be taken by consensus and in the presence of all States Parties. (art. 37)

In its articles, the Treaty of Asunción lists objectives, principles, and foundations that should guide the integration and cooperation process of States Parties, with the view to achieve common goals in favor of regional development. According to Article 1 of Decree No. 350 (BRASIL, 1991), the bloc's objectives are:

The free movement of goods, services, and production factors between countries through, *inter alia*, the elimination of customs duties and non-tariff restrictions on the movement of goods and any other equivalent measures; The establishment of a common external tariff, and the adoption of a common trade policy in relation to third States or groupings of States and the coordination of positions in economic and commercial, regional, and international forums; The coordination of macroeconomic and sectorial policies between the States Parties - foreign trade, agricultural, industrial, fiscal, monetary, exchange and capital, services, customs, transport and communications, and others that agreed upon, in order to ensure proper competition among States Parties.

From the start, it is clear that the objectives to be achieved revolve around the economic development of the bloc, which at first tries to strengthen the economy of member States by adopting common policies in order to meet economic and financial ends. By establishing "the commitment of States Parties to harmonize their legislation

in the relevant areas in order to strengthen the integration process" (BRASIL, 1991, p. 1), it is noted that the key principle is harmonization, which consists of balancing other areas to achieve this development.

Thus, since the Protocol of Intentions (1991), and in view of the principles and objectives of the Treaty of Asunción (1991), the Ministers of Education of Argentina, Brazil, Paraguay, and Uruguay state that "[...] education plays a fundamental role in this integration's consolidation and development." (PROTOCOLO..., 1991, p. 1) Therefore, official documents that regulate MERCOSUR's activities recognize education, considering its importance in promoting the reunion of the region's peoples around their common values without sacrificing their unique identity". (PROTOCOLO..., 1991, p. 1) Another principle advocated in the Treaty of Asunción describes that the Common Market will be based on the "reciprocity of rights and obligations between the States Parties." (BRASIL, 1991, art. 2) In establishing the principle of the reciprocity of rights and obligations, it is believed that they have established a commitment to respect the existing cultural diversity in the bloc, and seek a balance among their laws.

According to Decree No. 350 (BRASIL, 1991), MERCOSUR is composed of Argentina, Brazil, Paraguay, and Uruguay. Member countries comprising MERCOSUR have had their objectives, principles, and foundations established since the Treaty of Asunción in 1991, and carry out their participation functions in all meetings. They have the right to speak and to vote, and their decisions are taken by consensus in the presence of all member States. In turn, the associated countries are those who have an interest in joining the bloc, but according to CMC / DEC No. 18/0404, to attain this condition it is necessary to follow procedures and protocols, among which is being a member country of *Associação Latino-Americana de Integração* (ALADI<sup>2</sup>) (Latin American Integration Association in English).

## **MERCOSUR's Educational Sector: Vision, Mission, Strategy, Legislation**

Since the Protocol of Intentions (1991), education has been regarded as an essential tool for the fulfillment of the integration process between the member and associated countries that are part of MERCOSUR. Therefore, MERCOSUR's Educational Sector (SEM)

[...] is a space for the coordination of educational policies that has brought together member and associate countries of Mercosur since December 1991, when the

---

2 ALADI is the largest Latin American Integration mechanism, composed of 12 member countries, namely: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Mexico, Paraguay, Peru, Uruguay, and Venezuela (<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/aladi>).

Common Market Council (CMC) created MERCOSUR's *Reunião de Ministros de Educação* (RME) (Meeting of Education Ministers in English) with Decision 07/91.<sup>3</sup>

Thus, SEM has become an important ally in the implementation of education policies that seeks “[...] education's integration and development in the entire MERCOSUR region and in associated countries through the negotiation of public policy and the elaboration and implementation of programs and projects” (<http://www.mercosur.int>). The creation of this sector is necessary because education is seen as a key axis for regional development. So SEM plays an important role in this regard since in the development of projects and educational programs that seek to respect the cultural diversity of each country, it simultaneously prioritizes education quality for the entire bloc in order to benefit students, teachers, administrators, and society in general. This fact is evidenced in its goal to

be a regional space that envisions and guarantees an education with equity and quality characterized by reciprocal knowledge, interculturalism, respect for diversity, and solidary cooperation, with shared values that contribute to the improvement and democratization of educational systems in the region and offer favorable conditions for peace through social, economic, and sustainable human development.<sup>4</sup>

SEM's mission is characterized by the formation of a common space in which various educational policies can be articulated, making it possible to establish the exchange of knowledge and experiences among students, teachers, and educational administrators. In this context, the educational sector plays an essential role in the development of policies and educational programs within MERCOSUR. Thus, SEM is inscribed as a space that aims to enable knowledge and diversity by establishing harmony and integration among the bloc's countries. Therefore, some subjects are considered important for the functioning of MERCOSUR's Educational Project:

[...] (i) quality training for all that welcomes and assimilates the region's historical and cultural diversity, such as building a public education of social dignity [...];  
(ii) the social common good must be the guiding factor of these training policies [...];  
(iii) the meaning of these horizons and paths is to mobilize and coordinate multilateral and horizontal cooperation among the region's countries to promote substantive changes in educational policies and practices. It is, therefore, a

<sup>3</sup> Information available at: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/mercosul-educacional/o-que-e.html>>. Last accessed: Jan. 6, 2012.

<sup>4</sup> Information available at: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/mercosul-educacional/o-que-e.html>>. Last visited: Jan. 6, 2012.

strategic project aimed at strengthening the education ideal for all. (MACEDO, 2007, p. 45-49)

As such, SEM has a policy that is focused on an education that seeks reflection upon different historical and cultural aspects; projects are developed that encompass the various existing regional realities within the bloc in order to promote egalitarian education and be respectful of the participant subjects' uniqueness.

## **Primary and Secondary Education in MERCOSUR's Educational Sector**

To speak about primary education, we should note the thematic groups and the goals set by the Regional Coordinating Committee of Primary Education (CRC-EB), as well as the Educational Sector Action Plan (2011/2015). According to CRC-EB, the thematic groups are

- Learning as a cultural process: Language, History, Geography, Culture, and New Technologies. The incorporation of projects and activities relative to the teaching of MERCOSUR's languages, history, and geography, using new technologies in education, recognizing the importance of the political dimension of these regional integration areas.
- Improvement of education quality for all, emphasizing learning and participatory, contextualized administration. This process is linked to flexibility and curricular relevance, and participation is linked to the autonomy of the actors in the construction of learning.<sup>5</sup>

By bringing participatory management as one of the axes, the CRC-EB opens new horizons that guide greater curriculum and pedagogical flexibility for States Parties, which should be studied as a way to allow for "the creation of joint study projects to be worked on in discussion forums on education in the region, in a contrastive and collaborative perspective, addressing problems and successful experiences". (MACEDO, 2007, p. 48) Such projects must be executed so that the industry can progress in mobility level, bearing in mind that exchange becomes a fundamental piece to achieving SEM's goals so that experience-sharing strengthens the implementation of programs and brings students, teachers, and educational administrators who are part of MERCOSUR closer together.

However, it appears that some educational sectors comprising SEM's educational structure advance in a shy and deficient manner in relation to some of the bloc's

---

5 Information available at: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/mercosul-educacional/instancias/52-comissao-regional-coordenadora-da-educacao-basica/16-comissao-regional-coordenadora-de-educacao-basica-crc-eb.html>>. Last visited: June 6, 2012.

established programs, as is the case of the Regional Coordinating Commission for Teacher Training(CRC-FD), given that:

Over the last period, a growing difficulty to deal with the theme of teacher training in the ambit of MERCOSUR's Educational Sector has been identified. The connection to the Primary Education area did not include the technical participation necessary to address the issues raised. As a result, actions that specifically deal with the theme were delayed. The cross-sectional nature and the diversity of its characteristics for MERCOSUR countries, such as terminology, curricula, and the duration of technical and higher education indicate the need to create a specific area committee.<sup>6</sup>

In relation to teacher training within Mercosur, it can be seen that everything is very recent, and a long course will have to be covered to enable the Commission to meet its goals and functions. In this sense, the Educational Sector Action Plan can be considered strategic planning to meet the goals and guidelines that guide education in MERCOSUR, performing activities that resonate strategically in the policies developed by SEM's various bodies.

Among the objectives set out in SEM's Action Plan (2011-2015), we see the concern in establishing harmony among countries, as this was one of the reasons pointed out by the Treaty of Asunción since the formation of the bloc (BRASIL, 1991), showing that in order for an integration process to succeed, it is necessary to join efforts, have dialogue, and respect the agreements that were signed.

Indeed, the objectives indicate that the strategies implemented in the Action Plan include an overview of the intentions and goals to be undertaken and achieved toward the educational development of all the countries comprising MERCOSUR, both member and associated countries.

As for the strategies established by the Action Plan (2011/2015), the concern is noted in prioritizing the creation of policies, projects, and educational programs which have a quality education for all as their guideline and aim to create opportunities for social and regional inclusion among the countries that comprise the bloc. Since the Protocol of Intentions (1991), education has been considered key to the integration and development process and has been further strengthened by the Action Plan by prioritizing it as the main strategy to be developed and valued. Therefore, the establishment of the Action Plan reaffirms the political and economic commitment to educational programs among MERCOSUR countries.

---

<sup>6</sup> Information available at:<<http://edu.mercosur.int/pt-BR/mercosul-educacional/instancias/58-comissao-regional-coordenadora-de-formacao-docente/22-comissao-regional-coordenadora-de-formacao-docente-crc-fd.html>>. Last visited: June 6, 2012.

## **Public policies for teacher training in Brazil and Argentina for operation in school administration**

In Brazil, the administrator is the professional responsible for running the school, who performs the functions of “administration, planning, inspection, supervision, and educational guidance” (BRASIL, 1996, art. 64). In performing his/her activities, the administrator takes on many responsibilities, among which are being a good mediator and having critical awareness. His/her profile indicates confidence and leadership, and should motivate the participation of other social actors who are part of the school. When analyzing the figure of the director in Argentina, it is clear that the professional “[...] is an integral part of the educational community and primarily responsible for educational institutions’ operation [...] and carrying out of a directory and supervisory function.” (ARGENTINA, 2006 article 68-69b)

Therefore, the director assumes the function of being responsible for the school’s smooth operation, being the agent in charge of running and supervising the educational institution, assignments that confer upon him/her a higher concentration of activities to be performed and implemented during his/her tenure. To Poggi (2001, p. 39), the head director [...] has a central objective which is to build knowledge about the school, enabling him/her to implement courses of action and innovate the proposals that will be developed in the institution.

Education directors should run the school by adopting strategies that include innovative and transformative proposals, placing the implementation of actions to promote the educational process’ development and the strengthening among their goals. It is the responsibility of educational directors to “[...] understand the educational institutions from different dimensions that comprise them, which points to several ways of analyzing the articulation of institutional, organizational, curricular and communal aspects.” (POGGI, 2001, p. 20) Both the administrator in Brazil and the director in Argentina are agents responsible for school administration; these professionals must manage, plan, supervise, and guide educationally, as specified in the education legislation analyzed during the documentary research.

As regards the analysis of the professional profile, in both contexts, it can be seen that these professionals have similar characteristics, leadership is an important requirement, and among countries there is a consensus that the leadership should promote the participation and integration of the entire educational group. Like every professional, the administrator or director faces numerous challenges, so it is necessary that their education be effective so that they can perform their activities and duties safely, efficiently, and efficaciously. By planning democratic practice, guided by consistency and quality, it becomes crucial to think that the training of the administrator must be consistent in the educational process.

In the 1980s, with political openness in Brazil, elections became possible to fill the school administrator function. In this context, the positions were intended for professionals trained in pedagogy with a specialization in school administration; however, these pedagogy courses were reformulated with the view to review the history of the school administration professional's academic training (MARINS, 2009, p. 223),

This professional's training was predominantly based on the fragmented, positivist, and systemic transmission of Business Administration content and Taylor's scientific management, and automatically passed on to school administration, in which the prevailing concepts at the time were the centralization of decisions and of the control over activities carried out in schools, minimum actions carried out by teachers, assistants, assistants, and other professionals under strict supervision, without freedom for other initiatives.

There was, however, an effort in the democratization process towards the provision of specialized courses in educational administration, especially from the 1980s onwards. It was pointed out that such training should occur continuously and permanently, because it could no longer be expected that school directors learn on a trial-and-error basis on the job. (LÜCK, 2000) It is true that the set of professional skills requires multidisciplinary training in various areas of knowledge, and in a continuous manner, since the administrator must be prepared to respond to this multiplicity of actions and functions. It is a form of training

[...] that favors an alliance between theory and practice, an association between thinking and doing in a contextualized way, planning and executing, running and participating, expertise and accountability, creating and exercising attitudes of cooperation, collaboration, integration, mutual respect, attitudes to lead the team and engage with others in a humane way, to communicate and listen, to theorize and build knowledge, to deconstruct and construct new scenarios, to motivate and be motivated, to mobilize groups, and finally, to develop as a person and as a professional. (MARINS, 2009, p. 231)

Here is the challenge of this training, which focuses on the individual, emphasizing the importance of building this knowledge with the certainty that the management process is shared with the team while recognizing that the administrator's characteristics are fundamental for the school's performance.

Therefore, the director / administrator must play an essential role in the school because s/he is responsible for the development and effectiveness of teaching and administrative actions "in" and "of" the school. As such, the school is seen as a space in which the whole process of teaching and learning develops, the aim of which is students' comprehensive development. Thus, the manager / director should create actions towards this achievement's realization.

## **Administrator Training at LDBEN - 9.394/96 (Brazil) and Director Training at LEN- 26.206/06 (Argentina) for Primary and Secondary Education**

Among primary education professionals, the administrator is the agent "holding a teaching diploma, with qualifications in administration, planning, supervision, inspection, and educational guidance, as well as a master's or doctorate degree in the same areas" (BRASIL, 1996 art. 61 II). According to the LDB, the training of education professionals must be founded upon:

I - the presence of solid basic training that propitiates knowledge of their job skills' scientific and social foundations; II - the association between theory and practice through supervised internships and in-service training; III - the use of training and prior experience in educational institutions and in other activities (BRASIL, 1996, Art. 61 only paragraph).

According to Freitas (2009, p. 191), "there is no doubt that the training of administrators working in education is an important strategy to improve the process and the results of national education." The Law of Guidelines and Bases of National Education (BRASIL, 1996, Article 64) states that:

The training of education professionals for administration, planning, inspection, supervision, and educational guidance for primary education will be done in undergraduate courses in Education or at the graduate level according to the criteria of the educational institution, guaranteed in this training at a national common basis.

In order to be a professional education administrator, his/her academic and professional training

[...] is seen as a key tool for the development of competence, involving values, knowledge, and skills to cope with rapid change and complex, diverse, and unequal contexts, to learn and share decisions, to deal with participation processes, and to permanently adapt to new circumstances and institutional demands. (MACHADO, 1999 apud MACHADO, 2000, p. 103)

The administrator's training must consider other knowledge that is relevant to the performance of his/her duties, keeping in mind that the practical reality of school presents numerous problems and challenges to be addressed and overcome. Thus, the training of administrators,

[...] has to enable the development of skills and abilities in intellectual, communicative, social, organizational / methodical, and behavioral spheres, also taking the political dimension into consideration, so that the educational administrator exercises his/her democratic leadership in the construction,

coordination, and evaluation of projects and of the school's political and pedagogical project, giving relevance to the proposed programs to be developed by the school and the community. (COUTO; PEREIRA, 2010, p. 66)

Administrator training includes foundations established by educational legislation, but it is necessary that other knowledge, skills, and abilities be aligned to his/her professional practice so that his/her actions and attitudes impact positively on the educational process. Therefore, school administrator training requires defining guiding priorities and pillars of his/her professional practice; knowledge, training, and the historical context determine the development process of the education program's coordination, implementation, and evaluation. (WITTMANN, 2000) Brazilian education legislation establishes the foundation of the administration process' training: solid basic training, the association between theory and practice, and the use of previous experience. In Argentina's education legislation, the educational director, "[...] is an integral part of the educational community and education services, and his/her main mission is to ensure the functioning of educational institutions and educational services, in accordance with the rights and obligations in his/her respective statutes" (ARGENTINA, 2006 art. 68, our translation)

According to Argentina's Ministry of Education and Technology and the Federal Council of Education :

The teaching profession will allow for at least two (2) options: (a) performance in the classroom and (b) performance of the administrative role. Continuing education is one of the basic dimensions for career advancement. (ARGENTINA, 2006, art. 68, our translation)

The educational director exercises the administration and supervision role in the school; it is important to note that in the same article the education legislation deals with continuing education as a basic axis for teachers'. With respect to teacher training, article 71 of the National Education Law (ARGENTINA, 2006, our translation) establishes that:

Teacher training is designed to prepare professionals to teach, manage, and transmit the knowledge and values necessary for the integral training of people, national development, and the construction of a more just society. Promoting the construction of a teacher identity based on professional autonomy and the link with culture and contemporary society, teamwork, commitment to equality, and confidence in students' learning possibilities.

In addressing teacher training, Argentina's education legislation lists the purposes of education. The importance that is given to the teacher's identity, to group work, and to the improvement that should be ongoing is evident. Training of professionals within Argentina's educational community (teacher and director) is divided into cycles- basic training and specialization. This country's legislation provides that:

"Teacher training is divided into two (2) cycles: a) common basic training focusing on the fundamentals of the teaching profession and knowledge of and reflection upon the educational reality) b) specialized training for teaching the curriculum content of each level and modality". (ARGENTINA, 2006, art.75, our translation)

According to Poggi, some guidelines are important in the training of directors (2001: 29, our translation):

The appropriation of a practical administrative know-how that allows for the strengthening of intervention strategies in educational institutions. Knowledge of conceptual frameworks that enable the search and construction of this practical knowledge's foundations to justify and analyze its practice. The ability to analyze and question the conditions that limit the institutionalized practices or conditions that make it possible to invent other practices and ways of doing.

Argentina's educational director training has established in two cycles (basic and specialized) in education legislation, but the search for new knowledge and pedagogical practices is necessary in view of the new roles and activities that the school performs. The legal proposal of training school administrators, despite revealing great similarity between its structures, including a common trend with regard to the recognition of the importance of such training, shows that in Brazil, investment in this specific form of training is now mandatory starting in initial training while in Argentina, the academic may choose to prepare for teaching or for an administrative role.

### **The School Administrator's Continuing Training in Institutions of Higher Education's Education Projects in Brazil and Argentina**

Data collection with respect to educational projects of *latu sensu* specialization continuing education courses in educational administration was carried out at different universities: the Brazilian university, *Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia* (UESB) (State University of Southwestern Bahia in English), which is headquartered in Vitória da Conquista and has three campuses, with the Campus under study for this research located in the city of Jequié; the Argentine university, *Universidad Nacional de Tres de Febrero* (UTF) (the National University of Tres de Febrero in English) located in the city of Buenos Aires.

The projects studied possess particularities and unique contexts that, based on their similarities and differences, allow for the identification and analysis of how the training of their school administrators or directors is carried in primary education, demarcating the foundations, characteristics, and content of the different training courses and bearing in mind the principles of harmonization and reciprocity established by the bloc since 1992.

The choice of institutions is based on the important and recognized role they occupy within the educational contexts of Brazil and Argentina, as well as their accepted commitment to the development of this research.

The Specialization Course Project in Education Administration developed by the Brazilian university under study is linked to the *Grupo de Estudos sobre Políticas e Gestão Educacional* (GEPGE) ('Study Group on Policies and Educational Administration' in English). This Group's stated justification of operation is

[...] the need to develop a training process of educational administrators that considers the design of education's public nature and the pursuit of its social quality based on the principles of democratic administration, focusing on education in formal and non-formal spaces under the perspective of social inclusion and human emancipation. (UNIVERSDIADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA, 2012, p. 6)

The proposal considers the necessity of changing school design and the implications in relation to the school administrator's job. Among the envisaged goals are:

Reflect upon education as a social, political, economic, and cultural phenomenon to understand the complexity and demands of this situation in the current educational context; Contribute to the training and / or qualification of educational administrators in the context of democratic administration for the realization of the right to education of social quality based on diversity and human emancipation; Understand the role of the school administration, aiming for the resignification of democratic administration's concepts and practices in the educational context. (UNIVERSDIADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA, 2012, p. 7)

Toward this end, the curriculum comprises 430h / class, divided into disciplines, and another 50h / class for preparing the thesis - an Intervention Project. Therefore, the curriculum framework comprises the following disciplines:

Public Education Policy; Quality of Education: Evaluation, Indicators, and Targets; Education Financing and Financial Management of Schools; Curriculum and Educational Administration; Research Seminar I; Processes and Mechanisms of School Democratization; Educational Planning and Organization of Pedagogical Work; Institutional Assessment and Educational Administration; Special Topics I; Research Seminar II; Movements for Inclusion in the Contemporary Educational

Environment; New Technologies and Educational Administration; Educational Administration in Non-formal Spaces; Special Topics II - Scientific Article; Research Seminar III - Intervention Project Qualification; Elaboration of a thesis- Intervention Project (Specialization Course Project in Educational Administration) (UNIVERSDIADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA, 2012, p. 10-11)

As for the *Universidad Nacional de Tres de Febrero* (UTF), in its Statute, which also regulates the functioning of postgraduate courses, one of its objectives is to "h) contribute to the implementation of regional integration policies expressed in the Treaty of Asunción, which gave rise to the Southern Common Market (MERCOSUR). (UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO, 2013, p. 2, our translation) With respect to *latu sensu* specialization courses, it is defined that "specialization aims to deepen and update graduates' knowledge of certain themes or areas, demonstrating suitability for the teacher's professional performance and research in the chosen specialty". (UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO, 2013, art. 5, p. 1, our translation)

Among the objectives of the research course's project entitled Specialization in Administration and Evaluation of Educational Institutions are:

The development of educational research and its application in education policy and administration; the planning, administration and evaluation of educational systems, institutions, and processes; the use of information and communication technologies in the field of educational and institutional policies. (UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES FEBRERO, 2013, p. 1, our translation)

The disciplines comprising the course total 360h/class, distributed in:

Theory and Organizational Management; Problems of Contemporary Education; Planning and Management of Education Policy; Administration and Evaluation of Educational Institutions; Curriculum Development and Education Quality; four optional seminars; Professional Internship / Thesis (UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES FEBRERO, 2013, p. 2, our translation)

The document also conveys that academic cooperation agreements are established with national and international bodies. In the analysis of the referred courses' projects, it is understood that both seem to be strongly inclined toward school administrators' academic and professional experience; however, some differences already show where the commitment of Decree nº 350 (BRASIL, 1991) and SEM's Action Plan (2011-2015) are contemplated in the Argentine Institution of Higher Education's proposal in declaring the possibility of exchange and academic mobility, including for students in *latu sensu* specialization courses. On the other hand, while the Brazilian Institution of Higher Education lists the study of democratic school administration among its subjects,

the Argentine project demonstrates a much more normative and financial characteristic, not planning for this theme's study in its curriculum composition.

## Final Considerations

When resuming the intent of this research, which is to analyze the relationship between the proposals for training school administrators in Brazil and Argentina, and to evaluate the possibility of building Latin American social thought in the light of official documents and training policies for school administrators in two higher education institutions' postgraduate *lato sensu* courses, one Brazilian and the other Argentine, the relevance of the research beyond territorial boundaries for the purpose of scientific knowledge production should certainly be acknowledged.

The possibility of comparing public policy for training school administrators, known in this research, allows for a greater and broader understanding of the phenomenon, that is, the deliberate perspectives, their foundations, objectives, and main characteristics.

It is worth recognizing that both in the legal perspective as well as in the presentation of school administration training courses' educational projects in the form of a specialization course, both countries involved demonstrate concern with the definition of public education policies that address the specificities of primary schools' administration. Along with the educational context, such implemented public policies become "[...] constituent elements of new forms of sociability and citizenship that emerge in a global world without borders." (VIEIRA, 2011, p. 132)

In this regard, it is worth noting that both legislations provide for school administration training starting with initial training in Brazil's case or graduate courses in Argentina's. Of course, this practice consists of a tendency in the essential character of school administrator training, after a long historical period of neglect with respect to the need for such investment. Authoritarian, centralizing, and essentially bureaucratic practices seem to have sparked a democratic opening, from effected principles that are consistent, planned, and responsible, including not disregarding the need for greater intervention in social, cultural, and economic contexts, but with investment in public policy of training professionals who will be heading the schools and the organization of pedagogical work.

Both at regional and international levels of project disintegration, conceived of by MERCOSUR and in the face of national educational reforms that develop at different levels of education and of teacher training institutions, such a scenario seems to focus on and require the search for new forms of partnership, integration, and internationalization which show ample opportunity, certainly with some effort, of a collective analysis and evaluation of teacher training policies implemented with the real intention of knowledge, expertise, and research production beyond geographical borders in a democratic, inclusive, and solidary perspective.

Finally, this study reveals that there are many similarities between the education and training systems, highlighting the proximity both among educational legislation and the specialization courses' projects, which certainly shows the influences of the agreements undertaken by MERCOSUR in addition, of course, to the trends experienced worldwide in the teacher training process. However, it is fitting to recognize the differences beyond those expressed in official documents relating to the history and culture of peoples, which certainly make clear their positions vis-a-vis each of the two countries' challenges, dilemmas, and day-to-day training experiences.

## References

- ARGENTINA. *Ley nº 26.206, 14 de diciembre de 2006. Ley de Educacion Nacional.* Available at: <[http://www.me.gov.ar/doc\\_pdf/ley\\_de\\_educ\\_nac.pdf](http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf)>. Last visited: March 15, 2012.
- BRASIL. *Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991.* Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (Tratado Mercosul). Available at: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0350.htm)>. Last visited: April 28, 2012.
- BRASIL. *Lei n. 9.394, de 20 dezembro de 1996.* Estabelece diretrizes e bases da educação nacional. Available at: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Last visited: June 10, 2011.
- COMPROMISSO de Brasília. 2000. Available at: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoria/finish/6-tratados-tratados/417-compromisso-de-brasilia.html>> Last visited: June 8, 2012.
- COOPERAÇÃO sul-sul: um estudo sobre dinâmicas socioeconômicas, políticas, científicas, culturais e ambientais na América do Sul a partir do caso brasileiro. Salvador, [2011]. Este projeto integra pesquisadores de três universidades do Estado da Bahia: Universidade Federal da Bahia, a Universidade Católica do Salvador e a Universidade do Estado da Bahia.
- COUTO, M. de S.; PEREIRA, R. da C. A formação do gestor escolar e o modelo de competências. *Revista de Tecnologia Educacional*, Rio de Janeiro, ano 39, n. 190, jul./set., p. 57-67, 2010. Available at: <<http://www.abt-br.org.br/revistas/190.pdf>> Last visited: Jan. 2, 2012.
- DELLA PORTA, D.; CAIANI, M. Leuropeizzazione della sfera pubblica in Italia: un processo top-down? *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, v. 25, n. 3, p. 459-490, dez. 2004.

- DURÃO, A. B. de A. B. Para uma concepción de la lingüística contrastiva. In: DURÃO, A. B. de A. B. *Análisis de errores e interlengua de brasileños aprendices de español y de españoles aprendices de português*. Londrina, PR: UEL, 1999. p. 45-56.
- FREITAS, K. S. de. Gestão da educação: a formação em serviço como estratégia de melhoria da qualidade do desempenho escolar. In: CUNHA, M. C. *Gestão municipal nos municípios: entraves e perspectivas*. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 166-198.
- GARCIA CANCLINI, N. *Latino-americanos à procura de um lugar neste século*. São Paulo: Iluminuras, 2008.
- LÜCK, H. Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 17, n. 72, p. 11-33, fev./jul., 2000. Available at: <[http://www.inep.gov.br/download/cibec/2000/em\\_aberto/emaberto72.pdf](http://www.inep.gov.br/download/cibec/2000/em_aberto/emaberto72.pdf)>. Last visited: June 18, 2015.
- MACEDO, R. S. Por um “Mercosul” educacional: horizontes educacionais/possibilidades curriculares. *Sitientibus*, Feira de Santana, BA, n. 36, p. 43-51, jan./jun., 2007.
- MACHADO, M. A. de M. Desafios a serem enfrentados na capacitação de Gestores escolares. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 17, n. 72, p. 97-112, fev./jul. 2000. Available at: <[http://www.inep.gov.br/download/cibec/2000/em\\_aberto/emaberto72.pdf](http://www.inep.gov.br/download/cibec/2000/em_aberto/emaberto72.pdf)>. Last visited: June 17, 2012.
- MARINS, H. O. Gestão escolar: a complexa relação entre formação e ação. In: FELDMANN, M. G. (Org.). *Formação de professores e escola na contemporaneidade*. São Paulo: Ed. SENAC São Paulo, 2009. p. 221-241.
- MERCOSUL (Organização). *Comissão Regional Coordenadora de Educação Básica*. Available at :<<http://edu.mercosur.int/pt-BR/mercosul-educacional/instancias/52-comissao-regional-coordenadora-da-educacao-basica/16-comissao-regional-coordenadora-de-educacao-basica-crc-eb.html>> Last visited: April 2, 2012.
- MERCOSUL (Organização). *Comissão Regional Coordenadora de Formação Docente* <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/mercosul-educacional/instancias/58-comissao-regional-coordenadora-de-formacao-docente/22-comissao-regional-coordenadora-de-formacao-docente-crc-fd.html>> Last visited: May 16, 2015.
- MERCOSUL (Organização). *O que é o Setor Educacional do Mercosul*. Disponível em: <<http://edu.mercosur.int/pt-BR/mercosul-educacional/o-que-e.html>>. Last visited: May 4, 2015.
- MERCOSUL (Organização). *Índice de instâncias do Mercosul*, 2012. Available at: <<http://www.sic.inep.gov.br/pt-BR/mercosul-educacional/instancias.html>>. Last visited: March 12, 2012.
- MERCOSUL (Organização). *Plano de ação do setor educacional do Mercosul (2011/2015)*. Available at: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_)>

docman&view=download&alias=8674-plano-acao-2011-mercosul-pdf&Itemid=30192>. Last visited: April 20, 2012.

MERCOSUL/CMC/DEC.Nº18/04. *Regime de participação dos estados associados ao Mercosul*. Available at :<[http://www.mercosur.int/innovaportal/v/494/1/secretaria/decisões\\_2004](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/494/1/secretaria/decisões_2004)>. Last visited: Aug. 6, 2012.

MERCOSUL/CMC/DEC.Nº27/12. *Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul*. Available at:<<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4393/1/secretaria/2012>>. Last visited: June 12, 2013.

MERCOSUL/CMC/DEC.Nº28/12. *Regulamentação de aspectos operativos da suspensão da República do Paraguai*. Available at :<<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4393/1/secretaria/2012>>. Last visited: June 12, 2013.

MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. *Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul*. [Ouro Preto, 1994]. Available at :<[http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Ouro%20Preto\\_PT.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Ouro%20Preto_PT.pdf)>.

Last visited: May 8, 2012.

POGGI, M. *La formacion de directivos de instituciones educativas: algunos aportes para el diseño de estrategias*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, IIPE/UNESCO, 2001.

PROTOCOLO de intenções do setor educacional. [1991] Available at :<<http://edu.mercosur.int/pt-BR/documentos-categoría/finish/5-acordos-acuerdos/391-protocolo-de-intencoes.html>>. Last visited: March 3, 2012.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA. *Projeto curso de especialização em gestão educacional*. Jequié, BA, 2012.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO. *Estatuto de la Universidad Nacional de Tres de Febrero*. Available at :<<http://untref.edu.ar/secciones-institucional/presentacion/normativa-institucional/>>. Last visited: March 3, 2012.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO. *Programa de Posgrados em Políticas y Administración de la Educación*. Buenos Aires, 2013. Folder

UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO. *Regulamento de Posgrado*. Buenos Aires, 2013.

VIEIRA, S. L. Poder local e educação o Brasil: dimensões e tensões. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 123-133, jan./abr. 2011.

WITTMANN, L. C. Autonomia da escola e democratização de sua gestão; novas demandas para o gestor. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 17, n. 72, p. 88-96, fev./jun. 2000.

# **EDUCATION AND AFFIRMATIVE ACTION POLICIES: BREAKTHROUGHS AND CLASHES IN THE PRIMARY AND SECONDARY EDUCATION SYSTEM IN SALVADOR, BRAZIL AND IN HIGHER EDUCATION IN CARACAS, VENEZUELA**

*Andaraí Ramos Cavalcante and Kátia Siqueira de Freitas*

## **Introduction**

This article, from a South-South Cooperation perspective, is the result of qualitative research in the field of education, developed between 2012 and 2013 from studies on affirmative action policies in education in two cities of two countries in the context of the Southern Common Market (MERCOSUR). The cities were: Salvador, capital of the State of Bahia, in Brazil, and Caracas, capital of Venezuela.

The policies that were studied are affirmative action in primary education in Salvador, Bahia and higher education in Caracas, Venezuela. The study sought to identify the similarities and differences between Law 10.639 / 2003 (BRASIL, 2003), which established the obligation in Brazil to teach Afro-Brazilian and African History and Culture in primary education and its enforcement in the public school system in Salvador, Bahia and the implementation of *Cátedra Libre África*<sup>1</sup> in Caracas, Venezuela, whose goal is to spread Afro-Venezuelan and African-American history and promote international cooperation among universities. Both countries have implemented affirmative action policies for the rediscovery of the importance of matrices of African origin in education.

The research's main objectives were: a) to examine the implementation of public affirmative action policies in the field of education in the two cited cities and b) to reflect upon the implications on education of social movements' actions and the commitments undertaken by governments at the III World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia, and Correlated Intolerance in 2001 in Durban, South Africa, which are reflected in the insertion of the ethno-racial theme in MERCOSUR's internal agenda. Such an understanding became possible based on the analysis of

---

<sup>1</sup> Cátedra Libre África: Projeto Conscientizado para a Integração e Libertação, Ministerio del Poder Popular para Educación Universitaria. Publication of Ministerio del Poder Popular para Educación Universitaria – Gobierno Bolivariano de Venezuela, February, 2012.

the documents which guided the adopted policies, as well as the statements of social actors in both countries-Brazil and Venezuela- such as the interviewed professors and representatives of the *Movimentos Negros* (black consciousness movements) who played a leading role in the implementation process of these policies within the ambit of education.

Data collection took place in Salvador, Brazil and in Caracas, Venezuela. The empirical field in Salvador was *Colégio Estadual Modelo Luís Eduardo Magalhães*, and in Caracas, the *Instituto de Saberes Africano*, *Colégio Universitário Francisco de Miranda*, and *Universidade Bolivariana de Venezuela*. Ten professionals were interviewed; five from each of the countries researched, two representatives of the Brazilian and Venezuelan Ministries of Education respectively, and pedagogical coordinators from the two realities under study. In Salvador, interviews were conducted with two professors from the aforementioned *Colégio Estadual Modelo Luís Eduardo Magalhães*, who participated directly in the related activities of the instruction of Afro-Brazilian and African History and Culture. In Caracas, two professors were interviewed: a representative of *Colégio Universitário Francisco Miranda* and one from *Universidade Bolivariana de Venezuela* who implemented the *Cátedra Libre África* experience. Two *Movimento Negro* representatives in Salvador and Caracas were heard.

In this research, education was understood as a constitutional right embraced by the populace as one of the alternatives to social mobility available to all, including the Afro-descendent population. Education is, therefore, everyone's right and the main possibility for constructing and reconstructing an Afro-positive identity, growth, and social affirmation. Quality education makes possible recognition, social advancement through the development of the potential and abilities of children, youths, and adults, and provides preparation for the world of work, the development of citizenship, and respectful coexistence with the planet and with the other: the same and the different.

However, considering that the quality of public education has increasingly been questioned and that the public school is the locus to which a large portion of the Afro-descendant population with limited financial resources heads toward, is it possible to affirm that education has guaranteed to everyone the aforesaid possibilities and the political commitments assumed by MERCOSUR member states' leaders? This is a question for reflection in all the countries of the MERCOSUR bloc.

## **Affirmative action policies**

Affirmative action policies are understood as public policies that aim to redress inequalities within society. The so-called affirmative action policies have already been implemented in several countries, like the U.S., Britain, Canada, India, and Germany, and some authors and activists of the black consciousness movements affirm that the Brazilian political reference is U.S. policy. In the U.S., the term "affirmative action"

was first used by President John F. Kennedy, in the 60s, when referring to measures intended to ensure “[...] that applicants are employed and employees are treated during employment without regard to their race, creed, color, or national origin.” (TOMEI, 2005, p 19) According to Munaga (2001, p 1), so-called affirmative action policies aim to:

[...] offer discriminated and excluded groups differentiated treatment to compensate for disadvantages due to their situation as victims of racism, and of other forms of discrimination. Hence, the terminology ‘equal opportunity policies’, affirmative action, positive action, positive discrimination, or compensatory policies.

Fraser (2001, p. 245), when covering the subject, affirms that justice today requires both recognition and redistribution, and that

[...] demands for ‘recognition of differences’ mobilize groups around issues of ethnicity, race, gender, and sexuality. [...] situated as post-socialist conflicts where group identities have replaced class interests as the main incentive for political mobilization.

In his words, it is important to “[...] figure out how to conceptualize cultural recognition and social equality so that both sustain rather than undermine one other,” i.e. this “means theorizing about the ways in which economic disadvantage and cultural disrespect are intertwined and support one another.” Facing the issue in these terms “[...] requires clarifying the political dilemmas that arise when we try to combat both injustices simultaneously.” (FRASER, 2001, p. 246) In this regard, the author’s broader goal is to connect recognition and redistribution, two policy issues which are customarily separated. These are political actions, and with regard to Brazilians, one cannot fail to emphasize the action of the Black Consciousness Movement in Brazil. The author highlights the late twentieth and early twenty-first centuries as the most striking historical period in relation to the struggle for recognition. In this study, it was found that in Brazil, when it comes to black people, these issues have always been present.

In Venezuela, most recently in 1999/2000, the *Red de Organizaciones afrovenezolanas* (The Network of Afro-Venezuelan Organizations) (ROA) and other Afro-Venezuelan movements were created with the aim of bringing together the black consciousness movement’s associations and organizations that denounced the situation of Afro-Venezuelans in the country. According to the document, ROA “is a permanent organizational organ that seeks to overcome the legacy of racism and structural exclusion being inflicted on Afro-descendants in our country.” (INFORME ..., 2012, our translation)

According to a ROA document (INFORME ..., 2012), at the time, the principal demands of Venezuelan black consciousness movements were: a count of Afro-Venezuelans by conducting a census; data about the entry of black communities into the educational system in order to improve the this tracking’s education index and the

inclusion of the racial issue in school curricula; the creation of anti-racist laws; and the creation by the government of bodies to ensure the right of the black population.

## **MERCOSUR and Education**

The Common Southern Market (MERCOSUR) was created on March 26, 1991, by political decisions of South American countries, as a way of seeking integration and formation of an economic bloc. However, the understanding that through education it would be possible to activate interaction between peoples was a determining factor in the establishment of MERCOSUR's Educational Sector (SEM) in December of 1991 and the creation a forum with the Meeting of Ministers of Education (*Reunião dos Ministros da Educação*) (RME) of member states, also in 1991.

In December of 1991, at the RME held in Brasilia, Brazil, a Protocol of Intentions was signed in which “[...] the role of education in the consolidation and projection of the nascent integration was viewed as strategic”. (ANDRÉS, 2010) The meetings are the higher forum responsible for discussing and making decisions about the contributions necessary for MERCOSUR's educational management and policy development. In 2013, the Educational Sector's '*pro tempore*' presidency was held by Venezuela, and in 2015, the '*pro tempore*' presidency went to Brazil.

The Protocol of Intentions also defined SEM's objectives. To transform the set of intentions into action, the representatives of member states considered crucial the development of educational programs for 1) the formation of citizen consciousness favorable to the integration process; 2) harnessing human resources to contribute to development and 3) the harmonization of educational systems.

In the year 2000, March 26<sup>2</sup> was inserted in the MERCOSUR State Parties' school calendars as the date to celebrate MERCOSUR Day, and allow schools, students, teachers, and administrators to refer to SEM and help spread its importance and integration values. SEM's perspective is to fight for equity and quality in education and for democracy throughout its territory.

For Estêvão (2011), education is a right that requires many battles on various fronts, some of which are in the field of discourse and involve taking a stand with respect to domination and resistance. Finally, they are power struggles that occur in educational and social fields. For him, education is an inalienable human and social right that requires the reclaiming of policy in public affairs discussions.

The power struggles in education fall in multiple ranks; for example, there are those that place emphasis on the perpetuation of the ruling classes' and their children's power

---

2 Information published at the site *BarsaSaber*. Available at: <<http://brasil.planetasaber.com/theworld/chronicles/seccions/cards/default.asp?pk=3162&art=94>>. Last visited: March 13, 2015.

with policies that favor them, and the class struggle of economically and ethnically less powerful classes, as is the case of people of African descent and Indigenous peoples, who seek to be upwardly mobile and experience the right to a quality education that is their due, and thus create opportunities for themselves and their descendants. In *Relações raciais na escola: reprodução de desigualdades em nome da igualdade* (race relations in school: Reproducing inequality in the name of equality, research elaborated for UNESCO and MEC/INEP, Castro and Abramovay (2006), highlight:

Institutions such as schools can serve to reproduce discrimination and thereby reduce possibilities of educational and social mobility for black children and youths. The school is not necessarily attentive to the importance of the school climate and social relations in school performance, a climate which may be affected by subtle forms of racism that are often not assumed or consciously engendered. (CASTRO; ABRAMOVAY, 2006, p. 22)

Other aspects have been included in MERCOSUR discussions, through the bloc's internal bodies such as the Cúpula Social (Social Summit), the main dialogue mechanism between governments and civil society, created to expand and strengthen social participation in the regional integration process.

## **Education Issues**

The idea of education as a process is presupposed; this perspective has been used by society to enable certain groups to continue acquiring and maintaining knowledge, power, and wealth at the expense of others. Gonçalves and Gonçalves (2010), based on Bourdieu's thought, say the school system contributes to legitimizing differences that are of social, cultural, and economic origin through performance ratings and the inculcation of values. These authors certify that:

Starting from the principle of equality (of service) and treatment, pupils unequal in their origins and properties (capital) in the same way, the school ends up reinforcing pre-existing differences through pedagogical discourse, to the extent that what is assessed is not always related to learning, but to postures and attitudes derived from students' and their families' social capital. (GONÇALVES; GONÇALVES, 2010, p. 69)

Santos (2005, p. 21) used Bourdieu's concept of social capital to highlight that after abolition, former slaves were left without political support and "without social capital", or in other words, "[...] without a set of influential social relationships that a family or an individual has for his/her maintenance and reproduction." Furthermore, he points out that "the appreciation of formal education was one of the various social techniques blacks employed to ascend." (SANTOS, 2005, p. 22) Thus, school became

seen by blacks as a vehicle of upward mobility, an idea that persists up to today, since there is the understanding that education can transform the world.

Jaccoud (2008a) highlights the importance of educational space in the constitution of a more dynamic, equal, and integrated collectivity. Thus, education has an undisputed formative function and is a generator of opportunities, as a “powerful instrument of upward social mobility.” (JACCOUD, 2008a, p. 155)

When researching ethno-racial relations in the world of work, Andrews (2007, p. 213) noted that “the survival of stereotypes and prejudices in today’s Latin America against black people dates back to a colonial period and slavery”. A similar historical situation is maintained in education. Latin America entered the twenty-first century without the effective integration of black people in instances of power, despite the struggles waged throughout the entire aforementioned period by Afro-descendent movements.

The black consciousness movements agree with Santos (2005, p. 23) with respect to the affirmation that there exists a “production and reproduction of racial discrimination against black people and their descendants in the educational system”; this separation became even more evident in society more broadly. Given that the quality of education is an instrument of social climbing and social and political affirmation, black social movements and many intellectuals included accessibility in school and the academic environment, in particular bringing discussions with respect to building a political empowerment of the black image in society, in their demands,. Studies and research have begun to show the real situation of blacks, who are still forced to survive without access to schools and quality education, to the formal market reserved work for the ruling and educated classes, to the good conditions of decent housing, and to enough quality medical care to cater to everyone. The Durban Declaration and Programme of Action, South Africa (CONFERÊNCIA..., 2011, p. 48) it was proposed that governments:

ensure access to education, including free access to primary education for all children, both girls and boys; and access to education and lifelong learning for adults, based on respect for human rights, diversity, and tolerance, without discrimination of any kind.

Only education can offer to both youth and adults the ability to question and deconstruct the myths of superiority and inferiority among human groups that were introjected in them by the racist culture in which they were socialized. It is emphasized, though, that the complexity of the fight against racism, which requires “several battle fronts”, should not be ignored. (MUNANGA 2005, p. 17)

As Munanga indicates (2005), the construction of anti-racist education with the view to deconstruct myths about the differences between humans of specific ethnic groups is of fundamental importance in the Latin American reality. Through this goal, it is possible to achieve the inclusion of the study of the history of the African continent

and culture(s) history of in schools, in order to encourage the individual to reflect upon the struggle of black people in contemporary society and their contributions in the formation of Latin American societies.

The Durban Declaration and Programme of Action also proposed that leaders exert efforts to enlarge, qualify, and improve education in the field of values, acceptance of differences, and human rights, aiming for:

[...] understanding and awareness of the causes, consequences, and evils of racism, racial discrimination, xenophobia, and related intolerance. And, it also recommends and encourages States, educational authorities, and the private sector to develop teaching materials, in consultation with educational authorities and the public sector, including textbooks and dictionaries, aimed at combating those phenomena. In this context, States are urged to give the necessary importance to the revision and correction of textbooks and curricula to eliminate any elements that might promote racism, racial discrimination, xenophobia, and related intolerance or reinforce negative stereotypes, as well as to include material that refutes such stereotypes. (CONFERÊNCIA..., 2011, p. 49-50)

States have undertaken the commitment to facilitate actions and policies in the field of education as a way to address racism. In countries where this study was conducted, affirmative action in education was implemented, in addition to curriculum changes in the different levels of teaching, revision, and production of teaching materials on ethno-racial issues and preparation of teachers, yet even with all these efforts, there are other policies and actions that need to be implemented.

Other MERCOSUR documents that also establish, in general terms, principles and guidelines with regard to education are the Triennial Plans. In the 1998-2000 Triennial Plan (MERCOSUR / CMC / DEC No. 13/98, p. 3), one of the objectives is to:

[...] contribute to MERCOSUR's objectives, stimulating the formation of citizen awareness for integration and promoting quality education for all, in a development process with social justice and consequently respecting the cultural singularity of its peoples.

To render viable what is defined in the document as the mission, SEM must act observing regional integration and respect for diversity, the democratic commitment, and quality education for all. In his analysis of the study of the Triennial Plans, Cunha points out that

The principle of equality, therein present, means that it has become increasingly urgent to guarantee everyone, without any discrimination, the knowledge that has become increasingly indispensable to the lucid participation in the growing scenario of globalization, not only of economic relations, but also of social relations.

Cunha (1995) adds that taking the experiences and evaluation of previous Triennial Plans as a starting point, the Ministers of Education drew up and signed a new document called *Mercosul 2000: Desafios e metas para o setor educacional* ('Mercosur 2000: Challenges and goals for the educational sector') in order to program actions and ensure further progress. In this project, there is recognition of the need to put into effect the "policies of direct impact on the scenarios designed by our societies." It also emphasizes that

[...] the results of the Triennial Plan's first phase make progress in relation to previous documents, since it recognizes the essentiality of quality education, 'a pressing demand to the extent that the new characteristics of global society emphasize the role of education in the entire developmental process'. (CUNHA, 1995, p. 11)

The first Triennial Plan incorporates the definition of teaching history and geography as an area of work, and in the second and third plan there are guiding principles in relation to regional integration and respect for diversity. At the meeting that established the 3<sup>rd</sup> 2001-2005 Action Plan (ANDRÉS, 2010, p 23-24), Ministers redefined SEM's mission and established the following:

[...] to contribute to MERCOSUR's objective of shaping a common education space, stimulating the formation of citizen awareness for integration, mobility, and exchanges, in order to attain quality education for all, with special attention to the most vulnerable sectors, in a developmental process with social justice and respect for the cultural diversity of the region's peoples. (ANDRÉS 2010, p.23-24)

The Working Group on the Promotion of Racial Equality linked to MERCOSUR's Meeting of High-level Authorities on Human Rights (RAADH)<sup>3</sup> considers that there has been progress in discussions. In the years 2006 and 2008, in meetings with representatives of MERCOSUR member countries' governments and of black social movements, a point of discussion at the *Conferência das Américas* was the progress and challenges, based on discussions of the Action Plan against racism, racial discrimination, xenophobia, and related intolerance adopted at the 2001 Durban Conference. It was highlighted that,

[...] MERCOSUR countries have made significant progress regarding the adoption of legislation and policies to combat racism and promote racial equality in order to implement the conditions laid out at that World Conference [...] Countries have advanced at different rates, in different ways, which reveals the reality of

---

<sup>3</sup> Information available at: <<http://www.sdh.gov.br/noticias/2014/novembro/raadh-brasil-propoe-espaco-de-discussao-em-alto-nivel-sobre-igualdade-racial>>. Last visited: March 15, 2014.

differences among the region's States, as well as the different stages of organized civil society's mobilization and its ability to influence political decisions.<sup>4</sup>

In the 2008 meeting, the second point of the agenda was the presentation of work proposals for work in anti-racist education in MERCOSUR. The Brazilian civil society representative stressed the importance of MERCOSUR's leaders considering the different types of knowledge present in their countries that contributed to the formation of their identities, in order to establish new pedagogical practices. Another highlight was reference to the fact that only public policies are able to effectively transform reality. At the 25th RAADH in 2014, Brazil declared itself as having the second largest contingent of Afro-descendants in the world and ready to fight discrimination.

## **Brazil: Quality of Education**

The debate on the quality of education is historical in Latin America and especially in South America, particularly the Brazilian and Venezuelan realities. In Brazil, it is still a goal to be achieved. The struggles for quality education have been marked by ups and downs, punctuated by memorable moments, such as the twentieth century 60s and 70s.

The problems presented in education in Brazil are many, diverse, and complex. It is important to mention, firstly, that the Brazilian educational system is still a long way from achieving universalization, particularly at secondary and higher levels, mainly due to its structure of two networks with distinct forms of operation: a private network, traditionally of a religious nature or belonging to a private initiative, focused on the social segments with greater purchasing power, and the other, public, mainly focused on the popular segments and the so-called Community Schools. Despite this branching in the education sector, the inclusion process of popular segments in the education system and in society in general has been occurring gradually. Elites hold the policy-making power to put in place a controlled inclusion process, despite the constant struggles of popular segments for democratization, access to quality education and effective participation and inclusion of all segments of society.

With the enactment of Brazil's 1988 Constitution, the right to education was ensured, as well as many other social rights. Article 205 states "education, universal right and duty of the State". Article 206 guarantees gratuity, ensuring it at all levels in the public school network, and extending it to high school. Law No. 9394/96 establishes the new Guidelines and Basis of National Education and incorporated rights guaranteed in the 1988 Constitution.

---

<sup>4</sup> Information contained in MERCOSUL/RAADDHH/GT-PIR/ATA nº 01/16, da I Reunião do Grupo de Trabalho sobre a Promoção da Igualdade Racial> Available at: <[http://www.observatoriomercosur.org.uy/UserFiles/File/ACTA\\_1\\_GT\\_IGUALDADRACIAL-Br.pdf](http://www.observatoriomercosur.org.uy/UserFiles/File/ACTA_1_GT_IGUALDADRACIAL-Br.pdf)>. Last visited: Jan. 23, 2013.

Regarding affirmative action policies, Brazilian Afro-descendants have had partial gains, since, even though belatedly, policies have been made possible by the Executive branch during President Luis Inácio Lula's Government, due to initiatives of the Federal, State, and Municipal Chambers, of which the following policy actions can be highlighted: Law No. 10.639 of January 9, 2003, which amended Article 26 of the 1996 *Lei de Diretrizes e Bases da Educação n.º 9394* ('Law of Guidelines and Bases of Education No. 9394') and established the inclusion in the curriculum of the *Rede Oficial de Ensino* ('Official Education Network') the mandatory Afro-Brazilian History and Culture thematic; the already amended Law 11.645 of March 10, 2008 which also includes the obligation to teach the Indigenous thematic; Law No. 12288 of July 20, 2010, the Statute of Racial Equality and amends Law No. 7716 of January 5 and Law No. 1989 of 9029 of April 13, 1995; Law No. 7347 of July 24, 1985, and Law No. 10,778 of November 24, 2003. The implementation of quotas for blacks and other minorities in public universities, creating agencies for the referral on racial issues, like the Secretariats of Racial Equality at the federal, state, and municipal levels, are also included.<sup>5</sup>

## **Venezuela: An Illiteracy-Free Territory**

Alternatively, dealing with the educational process in Venezuela is presenting a country that demonstrates possible results on the issue of education in relation to other MERCOSUR countries, especially Brazil. Venezuela has been recognized by UNESCO as an illiteracy-free territory since 2005. It offers free, quality education to all. But, in 2009, when President Hugo Chavez's Government proposed a new Organic Law for Education, there was opposition, and several demonstrations were held.

Zuck and Nogueira (. 2012a, p 40) state that the Venezuelan educational structure in the 80s and early 90s also had poor indicators regarding "coverage and poor quality; lack of installed physical capacity to meet the required demand; clear deterioration of the school infrastructure; deficient funding, shortage of textbooks and materials." It is also recorded that the diagnosis "evidenced the lack of a systemic approach that considered multiple variables and propitiated education's integral development with appropriate policies and strategies to meet the practical needs of social reality." (ZUCK; NOGUEIRA, 2012a, p. 40)

---

5 All the cited laws can be accessed online.

Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR  
<<http://www.seppir.gov.br/>>. Last visited: Feb. 23, 2015

Ministério da Educação Last visited: Feb. 23, 2015  
<<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-continuada-alfabetizacao-diversidade-e-inclusao/programas-e-acoes>>

2-With respect to Venezuela, it is possible to cite  
<<https://afroamiga.wordpress.com/>>, Last visited: Feb. 23, 2015

3-With respect to MERCOSUR, it is possible to cite  
<<http://edu.mercosur.int/pt-BR/mercosul-educacional/o-que-e.html>>. Last visited: Feb. 23, 2015

Venezuela's 1999 Constitution established that education as compulsory from kindergarten through high school (ZUCK; NOGUEIRA, 2012a, p. 42), and that it is offered in an integrated manner, which means more financial resources for nutritional care, welfare, healthcare, sports and cultural education, recreation, and support.

As occurred in Brazil at the end of the 1990s, changes were massively implemented that helped to establish social inclusion policies during the first decade of President Hugo Chavez' Government. In 2009, the government launched a new National Law for Education, thus reaffirming compulsory and free education up to the undergraduate level.

Affirmative action policies were also introduced in Venezuela, mainly from 2005 onwards, during President Hugo Chavez's second period. Carvalho and Goulart (2011, p. 107) point out that despite the focus of the Bolivarian Constitution having been indigenous peoples, this "emerged as the first in the country's history to indicate the Venezuelan State's multiethnic and multicultural character. It was also a pioneer in highlighting, in its twenty-first article, the problem of racial discrimination and the need to curb it."

Thus, policies and affirmative action were made possible in President Hugo Chavez's second term in office, namely: Decree of 10 May as the National Afro-Venezuelan Day; the 2005 Presidential Decree for the elimination of racism in the educational system, including articles in the New 2009 Education Act on Afro-descendants; creation of *Cátedra Libre África* in 2006; establishment, in 2006, of the Presidential Commission Against Racism and Discrimination; and the 2011 Organic Law Against Racial Discrimination. It is possible to consider that there were both educational and social integration advances as well as in the acknowledgment of Afro-descendants' values and culture.

## **Final Considerations**

In the early twenty-first century – in accordance with democratic change, and especially the struggles throughout the twentieth century by Afro-descendent movements jointly with other peoples, and which culminated in the holding of the III World Conference Against Racism in 2001 - the governments of South American countries, including Mercosur countries, and especially Brazil and Venezuela, have committed to adopting the elimination of racial inequality in goals to be achieved by their policies. The results have not yet been fulfilled, and the struggle continues.

The research portrays the situation between 2012 and 2013 and carried out a contrastive analysis between the two realities studied through interviews, document and policy analysis: the implementation of affirmative action policies in a public school considered a model in Salvador the capital of Bahia, Brazil and universities in Caracas, Venezuela.

Similarities were found in the interviewees' statements regarding the implementation of affirmative action policies in education. In both cases, the historical struggles waged by the black social movements against inequality were highlighted. Respondents emphasized the commitment of Brazilian and Venezuelan governments, starting with the III Conference against Racism resulting from the mobilization of movements of people of African descent. But in practice, not all the commitments have been fully achieved.

With respect to the factors that facilitated the implementation of affirmative action policies, through the contrast we were able to also observe a higher incidence of approximations and similarities between the realities studied. *Colégio Estadual Luiz Eduardo Magalhães*, in Salvador, even without the adequate means, created the conditions to enable the implementation of Law 10.639 / 2003, which is similar to political action achieved in Caracas, through the commitment made by the representatives of various higher education institutions with the signing of *Acta-Compromisso*. Both situations express the political mobilization of sectors identified as proactive managers (FILICE, 2011), defined as those that have faced all odds, including racial discussions, with the aim to ensuring education. It was recognized that the actions of these individuals guaranteed the deployment and implementation of affirmative action policies in different scenarios.

With regard to education, two significantly different realities were highlighted. The Brazilian reality is an educational context marked by the most diverse and complex problems. Equity and quality have not been reached in Brazilian public schools. The Brazilian educational system is far from achieving universal and successful retention of students at all levels, particularly in the middle and upper levels. School truancy is great, and the quality of education is questionable in almost the entire public system.

In Venezuela's educational process, it has been shown that the country has positive results on the issue of education in relation to other Mercosur countries, especially Brazil. Venezuela has already been recognized as an illiteracy-free territory by UNESCO since 2005, as indicated in the text.

However, there are still many challenges to be faced in relation to education, especially in Brazil, but also in Venezuela. Some broad and striking issues cited by the interlocutors of the two realities studied demonstrate similarities with respect to the obstacles that need to be overcome. Among the cited challenges are the complexity of ethnic-racial relations in the studied contexts and the need for the consolidation of MERCOSUR as a space for promoting social and racial justice.

The much sought-after quality education and educational equity in Brazil, if achieved, particularly at the middle level, can address the ideas of the Black Front, in the 30s, and more recently of Senator Buarque (2008) who proposed "a second abolition" to ensure, in fact, equal opportunities for all. This will only be possible when all the matrices of the Brazilian people have the same level of importance, value, and

recognition, and only with the establishment of a covenant including all segments of society and the democratization of opportunities for all people and all ethnicities.

Struggles continue in pursuit of equality in all areas of human and social life. However, it is not possible to say, based on the study, that education has guaranteed everyone the effectiveness of all the political commitments made by MERCOSUR leaders with regard to education.

## References

- ALVES, J. A. L. A conferência de Durban contra o racismo e a responsabilidade de todos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 45, n. 2, p. 198-223, jul./dez. 2002.
- ANDRÉS, A. A educação superior no setor educacional do Mercosul. Brasília, DF:Câmara dos Deputados, 2010. Available at: <[http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema11/2009\\_9885\\_.pdf](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema11/2009_9885_.pdf)>. Last visited: Dec. 9, 2015.
- ANDREWS, G. R. *América Afro-Latina: 1800-2000*. São Carlos: EDUFSCar, 2007.
- BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Available at: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Last visited: May 15, 2012.
- BRASIL. *Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003*. Altera a Lei de diretrizes e base da educação Nacional 9394/1996 que inclui o ensino da história e cultura afrobrasileira e africana no currículo oficial e outras providências. Brasília, DF, 2003. Available at: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.639.htm)>. Last visted: May 5, 2012.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Diretrizes curriculares nacionais para a educação étnico-racial e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana*. Brasília, DF, 2004.
- BUARQUE, C. *Dez dias de maio em 1888*. Brasília, DF: Senado Federal, 2008.
- CARVALHO, J. A. M. de; GOULART, F. *Notas sobre a evolução da questão afrodescendentes na Venezuela*. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2011. p. 104-114. (Mundo Afora: políticas de inclusão de afrodescendentes, v. 8)
- CASTRO, M. G.; ABRAMOVAY, M. (Coord.). *Relações raciais na escola: reprodução de desigualdades em nome da igualdade*. Brasília: UNESCO, INEP, 2006.
- CONFERÊNCIA MUNDIAL CONTRA O RACISMO, DISCRIMINAÇÃO RACIAL, XENOFOBIA E INTELORÊNCIA CORRELATA, 2001, Durban, África do Sul. *Declaração e programa de ação*: adotada em 8 de setembro de 2001, em Durban, África do Sul. Brasília, DF: Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, [2011].

CUNHA, C. da. O Mercosul e a educação básica. *Em Aberto*, Brasília, DF, ano 15, n. 68, p. 10-15, out./dez. 1995. Available at: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/1028/930>>. Last visited: Oct. 20, 2012.

ESTEVÃO, J. C. Direitos humanos e educação para uma outra democracia. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 9-20, jan./mar. 2011.

FILICE, R. C. G. *Raça e classe na gestão da educação básica brasileira: a cultura na implementação de políticas públicas*. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, J. (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília, DF: UNB, 2001. p. 244-282.

GONÇALVES, N. G.; GONÇALVES, S. A. *Pierre Bourdieu: educação para além da reprodução*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

INFORME de la Red de Organizaciones Afrovenezolanas, para el EPU de la República Bolivariana de Venezuela. Derechos de los afrodescendientes. [2012]. Available at: <<http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session12/VE/ROA-RedOrganizacionesAfroVenezolanas-spa.pdf>>. Last visited: April 12. 2013.

JACCOUD, L. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas de promoção da igualdade racial. In: THEODORO, M. (Org.). *As políticas públicas e as desigualdades raciais no Brasil 120 anos após a abolição*. Brasília, DF: IPEA, 2008a. p. 135-170.

JACCOUD, L. Racismo e república: o debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil. In: THEODORO, M. (Org.). *As políticas públicas e as desigualdades raciais no Brasil 120 anos após a abolição*. Brasília, DF: IPEA, 2008b. p. 45-64.

MUNANGA, K. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas. *Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 4, n. 2, p. 31-43, jul./dez. 2001. Available at: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70311216002>>. Last visited: May 5, 2012.

MERCOSUL/CMC/DEC Nº 13/98. Plano trienal e *metas do setor educacional*. Available at: <[http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas\\_web/Decisiones/PT/Dec\\_013\\_098\\_PlanoTrienal%20Meta%20Setor%20Educacional\\_Ata%202\\_98.PDF](http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/PT/Dec_013_098_PlanoTrienal%20Meta%20Setor%20Educacional_Ata%202_98.PDF)>. Last visited: May 5, 2012.

MUNANGA, K. (Org.). *Superando o racismo na escola*. 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.

SANTOS, S. A. dos. A Lei nº 10.639/03 como fruto da luta anti-racista do Movimento Negro. In: BRASIL. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. *Educação anti-racista: caminhos abertos pela Lei Federal nº 10.639/03*. Brasília, DF, 2005. p. 21-38. (Educação para todos)

- SILVA, A. C. da. A desconstrução da discriminação no livro didático. In: MUNANGA, K. (Org.). *Superando o racismo na escola*. Brasília, DF: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005. p. 21-38.
- SILVA, S. J. A. e. *As Nações Unidas e a luta internacional contra o racismo*. 2. ed. Brasília, DF.: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.
- TOMEI, M. *Ação afirmativa para a igualdade racial: características, impactos e desafios*. [S.I. : OIT Brasil, PQAS], 2005. Available at: <[http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/discrimination/pub/acao\\_afirmativa\\_igualdade\\_racial\\_227.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/discrimination/pub/acao_afirmativa_igualdade_racial_227.pdf)>. Last visited: May 25, 2012.
- UNICEF. *Manual de los afrodescendientes de las Américas y el Caribe*. Ciudad de Panamá: UNICEF, Mundo Afro, 2006.
- VENEZUELA. *Cátedra Libre África: proyecto concientizador para La integración y liberación*. Governo Bolivariano de Venezuela, Ministerio del Poder Popular para Educación Universitaria, fev. 2012.
- VENEZUELA. *Lei Orgânica de Educação*. La Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, 2009.
- WILKEY, P. I. y MÁRQUEZ, F. *Nuestra América Negra Territorios y voces de la interculturalidade afrodescendiente* Ediciones de la Universidad Bolivariana de Venezuela, Caracas Venezuela, 2013
- ZUCK, D. V.; NOGUEIRA, F. M. Estado, políticas sociais e educação na Venezuela bolivariana: notas para um debate da política educacional venezuelana. *Teoria e Prática da Educação*, Maringá, PR., v. 15, n. 2, p. 35-50, maio./ago. 2012a. Available at: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/TeorPratEduc/article/view/17411/10390>>. Last visited: Nov. 27, 2013.
- ZUCK, D. V.; NOGUEIRA, F. M. G. *Integração da América Latina: um estudo a partir da educação bolivariana da Venezuela*. Trabalho apresentado ao IX ANPEDSul. 2012b. Available at <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsl/9anpedsl/paper/viewFile/2510/160>>. Last visited: Nov. 27, 2013.



## **LAW AND PUBLIC POLICY: MIGRATION GOVERNANCE IN MERCOSUR AND THE NORMATIVE FRAMEWORKS OF REGIONAL MIGRATION**

*José Sacchetta Ramos Mendes*

The project to build MERCOSUR raises questions around the movement and settlement of citizens originating from the bloc's countries in other Member States' territories. Despite the group constituent document, the Treaty of Asunción of March, 1991, focusing on trade and economic aspects, a framework of rules and standards on the international movement of people took shape in the following decades, including provisions of a labor and social security order linked to intraregional migration. This collection of provisions was largely defined by consensus, opening up a common legal perspective for the South American immigration debate. In spite of political obstacles, the proposal to establish community-based governance on the issue gained ground. In 1994, the expansion of MERCOSUR's nature beyond initial goals, which were focused on the movement of goods, services and capital, outlined the possibility of a new institutional agenda founded on citizens' rights to put down roots and to employment in the territory of the bloc's countries.

The development of policies and common directives on the theme of intraregional migrations have been unofficially part of the agenda from the signing of the Treaty of Asunción in March of 1991.

The periodization of the common normative bases public policies evolving the international movement of citizens, labor, social security, and settlement laws in Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay, and Venezuela - the latter country, a full member of MERCOSUR since July, 2012, is a partial adherent to the migratory definitions focused on herein. In expanded way it addresses issues that encompass Bolivia and Chile, the bloc's Associated States, and the legal design in progress regarding intraregional migration in South America.

The chapter addresses one of the thematic topics of the research on South-South Cooperation in the South American context, carried out by the Federal University of Bahia's Labmundo (Laboratório de Análise Política Mundial/World Political Analysis Laboratory in English): the phenomenon of intraregional migration and the search for migration governance in MERCOSUR.

## The Neglect of Migrations among South-American Countries

Large-scale human movement in South America dates back to pre-colonial times. Historically, however, the phenomenon was not a concern of the region's governments, so much so that the immigration theme was left out of the Treaty of Asunción, which created the Southern Common Market. The bloc's founding document did not mention social aspects in its text, focused on "free trade and movement of goods, services, and other factors of production".<sup>1</sup> Nor did it link impact elements in the Member States' societies to the agreement's economic objectives, such as the problem of labor migration and the settlement of its citizens in the group's other countries.

The omission of these issues must be understood in the context of the strengthening of neoliberal economic platforms by the original MERCOSUR pact's signatory governments in the early 1990s, in a globalized environment and increased technological and production exchanges among industrialized nations. (HIRST, 1995, p. 174)

The legal landscape on immigration in each of the MERCOSUR countries was linked, then, to open trade policies and the easing of labor rights introduced in the government projects of Presidents Fernando Collor de Mello in Brazil, Carlos Saul Menem in Argentina, and Luis Alberto Lacalle in Uruguay. Paraguay was timidly beginning its transition to democracy in an economically conservative environment led by President Andres Rodriguez Pedotti, who, in 1989, had stripped General Alfredo Stroessner of power.

In their legislation, immigrant host countries did not differentiate the influx of non-community foreign workers from those hailing from MERCOSUR. Among the latter, at the time, the most numerically significant groups were the Brazilians in Paraguay and the Paraguayans in Argentina.

One frequent criticism of MERCOSUR's original design was the Treaty of Asunción's restricted focus on trade goals. In turn, Article Five of the Annex to the Treaty, which presented the bloc's institutional design, foresaw the formation, in the organizational structure, of ten working sub-groups linked to the commercial integration process, and none related to social issues. Another critical observation to the first phase of the community procedure relates to the absence of a body or mechanism aimed at reducing human development asymmetries and disparities among the bloc's countries or in each of these countries' internal regions.

---

<sup>1</sup> The Treaty of Asunción of 26/03/1991 did not define what "factors of production" are; other objectives listed in its first article are the elimination of customs duties and non-tariff restrictions, the establishment of a common external tariff, the adoption of a common trade policy in relation to third States or groupings of States, the coordination of macroeconomic and sectorial policies, and States Parties' commitment to harmonize relevant legislation. It is evident that all inaugural objectives relate to commercial aspects. (MERCOSUL, 1991b)

In this regard, it is worth remembering that the MERCOSUR Structural Convergence Fund (a.k.a. Focem) was established in 2004 and started to work in earnest in 2006, with the priority to address asymmetries in order to increase competitiveness among countries. The immigration and labor issue, as a social datum of inequality, regional imbalance, and asymmetry, was inserted in the general objective of social cohesion and poverty reduction, with no direct mention in Focem's scope and the allocation of its resources. After the first quinquennial of structuring and functioning, Focem began to face operational difficulties, and starting in 2013, most of its actions were halted due to resource supply disruption caused by Brazil, its largest contributor.<sup>2</sup>

Despite facing such issues in the history of MERCOSUR's construction, still in the bloc's first phase, its executive nucleus, coordinated by the member countries' Foreign Ministries, opened the debate on the condition of the circulation of citizens in the communal regional space. This executive command center, called the Common Market Group (CMG), established the Working Subgroup (WSG) 11 – Labor Affairs in December 1991 in response to a proposal of the Meeting of MERCOSUR's Labor Ministers.

The decision was taken after a series of protests by popular movements and trade unions that, through the Southern Cone Union Coordination, presented a negative evaluation of the integration process in their documents at that time. Basically, they criticized what they saw as the neglect of workers' issues and demanded the creation of a specific subgroup to reflect upon issues related to the movement and regulation of labor.

In 1992, WSG Eleven was renamed Labor Relations, Employment, and Social Security. The change in nomenclature expressed its mandate's broader scope, which now comprised two foci of attention: 1) problems concerning the exercise by MERCOSUR citizens residing in another Member State of a list of labor and social security rights under that State's domestic order; 2) legal difficulties with regard to the settlement and integration of Member States' workers in the labor market of the bloc's other countries.

Working Subgroup Eleven primarily aimed to deal with practical issues that involved migrant workers and foreign residents hailing from States Parties, in line with the rules of host countries. Its objective never was to contribute to the creation of unified legislation on migrant and labor themes. This limitation did not provide for the establishment of common mechanisms and policies. Even so, some legal solutions of a bilateral and even multilateral scope could emerge from WSG Eleven's operation.

The lack of a community policy development plan for migration in MERCOSUR's early formative years is worth emphasizing here. Proposals establishing unified standards to facilitate the international movement of Member States' citizens departed from the

---

2 Starting in 2013, Brazil ceased to contribute financially to the MERCOSUR Structural Convergence Fund, an amount informed by the Foreign Ministry in 2014 of about US\$ 120 million. Given that the country accounts for 70% of Focem's input, this debit hinders the implementation of goals and the expansion of inequality reduction projects among MERCOSUR's countries and regions.

perspective of integrating markets, only secondarily taking into account the migratory or humanitarian factor. This initial feature - lack of definition of a political project for social issues - was remarkable in the adoption of the first measures relating to the movement of citizens in MERCOSUR's territorial space.

Also in April of 1992, Resolution One of the Common Market Group (CMG) determined the implementation of integrated control at border crossings between Member States and designed a fully functioning system by January 1, 1993. The rule amplified a process that had been initiated months earlier when the CMG's Working Subgroup Two, dedicated to customs matters, decided to implement five integrated checkpoints of the international movement of persons in the localities of (1) Uruguaiana-Paso de los Libres, (2) Foz do Iguaçu-Puerto Iguazú, (3) Foz do Iguaçu-Ciudad del Este, (4) Ponta Porã-Pero Juan Caballero, and (5) Clorinda-Puerto Falcón.<sup>3</sup>

With the integrated control of borders at those five posts, for the first time, the movement of people in MERCOSUR started to account for unified procedures in the four countries that comprised the bloc: Argentina, Brazil, Paraguay, and Uruguay. The adoption of simplified procedures and migration forms composed of common items and requirements, still in 1992, rendered the international movement of citizens more agile, as expected. However, it generated several problems in the whole system due to the continuity of previous procedures and non-integrated practices at the other border posts. The unification of the simplified procedure should, as a systemic solution, be deployed at all checkpoints.

It was only in May of 1994, with the Common Market Group's Resolution Eight and the publication of a comprehensive list of border crossing sites that the integrated control of the crossing of people at the vicinal entryways between MERCOSUR countries was widely deployed, including rail, fluvial, sea, and air transport sites, with the latter focused on tourism and business. (MERCOSUL, 1994)

The gradual implementation of an integrated border control system, a measure considered essential for strengthening MERCOSUR, occurred in coordination with the activity of the CMG's Working Subgroup Two. Although this subgroup brought together technicians on the legal issues of immigration, it focused its work on the control of the entry and exit of goods and on the payment of relevant taxes. At no time did it progress on the broad issue of the international movement of people, settlement, and employment, an attribution it did not have.

Once again, MERCOSUR's inaugural difficulty in expanding reflection on issues directly affecting migrant workers is denoted. This limitation of the Treaty of Asunción,

---

<sup>3</sup> Resolution No. 02/91 was the first standard to address the movement of persons within MERCOSUR. Issued by the Common Market Group from the proposal made by its Working Subgroup 2 – Customs Affairs, the measure reported that the implementation of integrated border control should expedite and facilitate the movement of people, reducing the cost and time of relevant procedures in order to advance the bloc's integration. (MERCOSUL, 1991a)

identified earlier in this text, rendered the document a transitional and politically incomplete mechanism in the social aspect, pending future completion in accordance with the concerned sectors' capacity to exert pressure.

Thus, the demand for the recognition and inclusion of social factors in MERCOSUR's construction was already present at the beginning of the 1990s, partly as a result of the actions of social movements, mainly Brazilian and, to a lesser extent, Argentine, Paraguayan, and Uruguayan. Also in 1993, the participation goal of workers and civil society as a whole was part of Recommendation No. Four, issued by the Joint Parliamentary Committee, the structuring body established by the Treaty of Asunción and which preceded the MERCOSUR Parliament. The note sought to respond to the discontent with and criticism of the regional integration process.

At the time, Brazil, the most populous member and MERCOSUR's largest economy, was experiencing a significant reorganization of its institutions as a result of the new constitutional order that had entered into force since October, 1988. An example at the international level was the opening of Itamaraty (Brazil's Ministry of Foreign Affairs) and the participation of civil society organizations (including trade unions) in the formulation of environmental foreign policy, starting with the administrations of Itamar Franco (1992-1994) and Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A different situation traversed Argentina in the first structuring years of MERCOSUR, when the economic austerity policies and the easing of labor laws led by Carlos Saul Menem's Government (1989-1999) prompted specific domestic trade union mobilizations and did not favor greater participation in international themes.

### **Expansion of the Communal Social Scope and Reverberation on the Migration Theme**

The signing of the Protocol of Ouro Preto in December, 1994 modified MERCOSUR's organizational structure and redefined and expanded its goals. The change is reflected in greater attention to immigration issues, although practical results in this field have only begun to appear a few years later. Among the bodies created was the Economic and Social Consultative Forum, an institutional space that has sought, at least in the official targets, to meet the demands for participation of the bloc's countries' societal sectors. Although the body has no power of deliberation, it was in discussions held in the Economic and Social Consultative Forum that the issue of citizens' mobility in MERCOSUR's territorial space changed its approach, partly due to the intervention of social movements and trade union representatives that partook in the Forum.

It was also within the ambit of Economic and Social Consultative Forum that the plan to sign a simplified agreement- previously proposed by Brazilian and Argentine economists, with a bias toward the supply of labor - on the free movement of persons was discarded and where, conversely to that economic proposal, the concept of

labor migration as a guide to the debate on intraregional human movements within MERCOSUR was taken up.

The conceptual change pointed to the need for a community legal statute capable of addressing the various questions around the international mobility of people, the establishment of labor, and the exercise of rights by citizens residing in the bloc's other countries. (MERCOSUL, 1994) Structurally, the integrated administration system of the transit of citizens through borders established in MERCOSUR's first years should give rise to a general system of cooperation on migration issues and the definition and regulation of a list of demands. Among them, there are topics on temporary and permanent residence, labor and social security rights, and access to social benefits (health, education, etc.) on an equal footing with the host countries' nationals.

In the Economic and Social Consultative Forum, MERCOSUR's institutional dialogue came to refer to a sense of community citizenship for the first time. However, the definition and scope of MERCOSUR citizenship presented themselves as open questions, not discussed in the official sphere, and so it remained until December of 2010, when the four States Parties established an action plan to systematize a model, as will be seen further along.

Since the signing of the Protocol of Ouro Preto, the resolution of immigration and social and labor problems relative to the bloc's citizens were centered on Working Subgroup Ten – Labor Relations, Employment, and Social Security, which in 1995 succeeded WSG Eleven. In practice, WSG Ten acted as an intermediary body with arbitration powers. Operating under the coordination of the countries' Labor Ministries, each of them related to immigrants' labor problems in their national contexts. The subgroup was also integrated by other bodies of a labor nature that each State considered relevant.<sup>4</sup>

In this respect, WSG Ten differed substantially from WSG Eleven which, in turn and due time, was composed mainly of representatives of Foreign Affairs Ministries whose performance maintained emphasis on the movement of economic factors, as the Treaty of Asunción had originally determined. The change in the subgroup's coordination, which established less diplomacy weight, marked another legal approach to the immigration issue, now with direct insertion in the field of labor issues. (GENEYRO; MUÑOZ, 1998)

The accession of Bolivia and Chile as Associated States of MERCOSUR in 1996 and their participation in WSG Ten added new elements to the regional governance's projection on the migration theme. In economic and commercial aspects, the effective association of these two countries with MERCOSUR remained incipient, but the presence

---

4 Working Subgroup Ten-Labor Relations, Employment, and Social Security arose in 1995, in place of Working Subgroup 11, created in 1992 by the Common Market Group.

of government representatives of the La Paz and Santiago Governments in the subgroup favored the articulation of new agendas of their interest.<sup>5</sup>

A priority for Bolivia throughout the 1990s, for example, were the negotiations with Argentina to regularize remittances sent by Bolivians who worked without authorization in Argentina. The dialogue initiated in MERCOSUR's Economic and Social Consultative Forum did not immediately result in the problem's resolution.

The level of remittances remained dammed below US\$ 200 million annually until 2005 when, a decade after the start of the dialogue, the large-scale regularization of Bolivian migrants in Argentina, through the *Patria Grande* Plan, made possible the expansion of remittances. In 2008, Bolivian workers settled in Argentina legally sent about US\$ 1.1 billion<sup>6</sup>, resulting as well in a greater freedom of the international movement of capital obtained through their work.

In the second half of the 1990s, during the restructuration process of MERCOSUR's bodies that had been initiated as a result of the Protocol of Ouro Preto, pressure grew from Brazilian and Argentine trade union confederations and social movements for the referral of decisions about employment of foreign labor defined in Working Subgroup Ten- Labor Relations, Employment, and Social Security.

The union's demands evoked regulations issued by the International Labor Organization (ILO) and the International Social Security Association. The pressure from unions had the support of political parties and social movements. On December 17, 1996, under the leadership of trade union confederations, the groups involved in the debate promoted the International Day of Action for the Rights of MERCOSUR's Workers, with protests in the four countries and the launching of a document that defended the unification of measures relative to foreign workers. (SOARES FILHO, 2009) It was a noteworthy moment of the political debate's internationalization at the societal level of MERCOSUR Member States. However, beyond the governmental and parliamentary representation spheres, the mobilizing potential did not signify the unifying advancement of South-American social movements.

## **The late 1990s: Two Contributions in MERCOSUR's Social Legislation**

In the political ballast of the expansion of objectives determined by the Protocol of Ouro Preto, the idea of developing legal instruments to promote human development

5 When they became Associated States of MERCOSUR in 1996, Bolivia and Chile were members of the Andean Pact, an agreement that aimed to constitute a free-trade zone that included Peru, Colombia, Venezuela, and Ecuador. The Andean Pact was the origin of the Andean Community (CAN), created in 1997 and of which Chile and Venezuela are not a part. With regard to the recent development of the Andean regional bloc, see Sanahuja (2008-2009).

6 With respect to the theme, see Mandrile (2013).

in the community context was consolidated. Despite the Argentine Government's opposition, after being altered, some of the proposals made in Working Subgroup Ten were embraced by the Common Market Group, leading to the establishment of two important legislative contributions: the Multilateral Agreement on Social Security of December, 1997 and MERCOSUR's Social and Labor Declaration of December, 1998. Both mechanisms focus on the issues of intraregional migration, immigrant workers, and their families.

The Multilateral Social Security Agreement, the social security protection framework within MERCOSUR, aimed to guarantee the exercise of rights to migrant workers, citizens of States Parties and Associated States, extended to their dependents. It was the first document to grant social rights to all of the bloc's residents, particularly social security rights relative to the health of workers and their dependents. Through the agreement, the signatories agreed to grant to the citizens of the community and associated citizens – as well as to foreign workers from third countries - the same rights and obligations owed to their nationals. They have thus obligated themselves to grant the social security benefits established in their domestic legislation to immigrants.

The document did not result in change to States' domestic norms, each State carrying out the examination of individual claims for benefits and establishing recognition and applicability conditions. In this perspective, MERCOSUR's Multilateral Social Security Agreement, in its Heading II, Article Two, Paragraph One, specified the scope of recipients to who should be applied:

The rights to social security will be granted to workers who provide or have provided services in any of the States Parties, granting to them, as well as to their families and the like, the same rights and subjecting them to the same obligations as nationals of these States Parties with respect to those specifically mentioned in this Agreement.

In Paragraph Two of the same Article Two, the document expanded its scope of coverage to immigrant workers from other countries: "This Agreement shall also apply to workers of any nationality residing in a State Party's territory, once they have provided services in these States Parties."

The insertion of these provisions in the text of MERCOSUR's Multilateral Social Security Agreement set up the recognition of the equality of labor and social security rights between nationals and immigrants from States Parties and Associated States, although the list of rights is different in each country, as they refer to internal standards. In any case, the scope of the legal concept stands out. Yet the importance of this recognition did not prevent the Agreement ratification process from dragging on for eight years. In Brazil, legislative approval was given in 2001. The last country to ratify it was Paraguay in 2005, when it began its community implementation. In December, 2013, Venezuela, recently admitted to MERCOSUR, had not yet ratified the agreement.

A necessary step to ensure the realization of the Multilateral Social Security Agreement is the entry into operation of the *Sistema Informatizado de Acordos Internacionais* (Siaci) ('Computerized International Agreements System' in English), an electronic tool whose first modules started their tests in 2008, establishing communication between the social security databases of MERCOSUR's States Parties to coordinate the granting of benefits and other procedures involving exchange between national registries. (BRASIL, 2009b) The (technical, bureaucratic or political) reason for Siaci not being fully functional by mid-2014 has not been clear in the various official documents issued, as it has been pointed out by Brazilian authorities as an example of systematization for international social security agreements.

In any case, it should be noted that the Multilateral Social Security Agreement which established Siaci acts as the legal basis for the extension and guarantee of social rights, and contains unspoken guidelines of respect for human rights and legal favoritism to MERCOSUR citizen workers. For these reasons, the document has been understood as the base of interaction between social protection systems in the region. (COSTA; CERVI; MANDALOZZO, 2010) The Agreement focuses on a diverse framework of rights and internal regulatory standards for the countries, not always with international equivalence. With respect to this, it should be noted that the connection among national heterogeneous systems, by itself, has not had the power to design a community social security policy among MERCOSUR Member and Associated States. (BRASIL, 2006a)

In November of 1997, a month before the signing of the Multilateral Social Security Agreement, the Ad Hoc Commission on MERCOSUR's Social Dimension was created, also in response to pressure from social movements. With a tripartite structure comprising representatives of the bloc's member governments, entrepreneurs, and workers, the Commission drew up a social charter project for MERCOSUR. Thirteen months later, in December of 1998, the proposal presented by the Commission was adopted in the Common Market Council, which called it MERCOSUR's Social and Labor Declaration (SLD)<sup>7</sup>. Hailed as a breakthrough in terms of a legal framework aimed at the protection and guarantee of social rights in the regional bloc, the legislation left out some of the workers' main demands that were not accepted by the government and business representatives in the tripartite commission.

However, the search for a minimum consensus in the Ad Hoc Commission on MERCOSUR's Social Dimension was understood by workers at that time as sufficient and a priority to render viable the Social and Labor Declaration, not least because there was the prospect of continuing the debate to revise the 1999 SLD, which, however, did not

<sup>7</sup> Maria Cristina Irigoyen Peduzzi noted the use of the declaration's form, which followed the example of other international documents mentioned in the preamble of the MERCOSUR's Social and Labor Declaration: "Considering that the States Parties are committed to the declarations, agreements, protocols, and other treaties that are part of Humanity's legal heritage, including the Universal Declaration of Human Rights (1948), the International Covenant on Civil and Political Rights (1966), the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966) [...]" (PEDUZZI, 2005)

occur. In 2003-2004, there was a new unsuccessful attempt to reopen the discussion to expand SLD. Among the points defended by the unions and removed from the minimum text that was approved in 1998 were the definition of the legal nature of work and the breakdown of the responsibilities of the Follow-Up Committee of the Social and Labor Declaration, the body responsible for monitoring the agreement's implementation.

MERCOSUR's adoption of labor principles, since then incorporated into the regional integration process, is a defining element of the Social and Labor Declaration. The document added programmatic points of a social character to the bloc's construction, appearing as a legal complement to the Treaty of Asunción and the Protocol of Ouro Preto. At this level, its power in the ordering of migration becomes decisive. In the Preamble, the SLD affirms full adherence to the International Labor Organization (ILO) Declaration on the protection of human rights and the rights of workers, including the circulation of labor force. The ILO Declaration was signed in Philadelphia (USA) in June of 1998, during the operation of the Ad Hoc Commission that drafted the proposed Social Charter and made it a reference.

In the early provisions, MERCOSUR's Social and Labor Declaration of 1998 ensures workers equal opportunity and equal treatment in employment and occupation. The principle of non-discrimination is part of Article One of the document:

All workers are guaranteed the effective equality of rights, treatment and opportunity in employment and occupation, without distinction or exclusion on the grounds of race, national origin, color, sex or sexual orientation, age, belief, political or trade union views, ideology, economic situation or any other social or family circumstance, in accordance with the legal provisions in force. The States Parties undertake to guarantee the application of this principle of non-discrimination. In particular, they commit themselves to adopt measures for eliminating discrimination with respect to disadvantaged groups in the labor market.

The standard lays the foundations for equal rights among the bloc's citizens in a future common labor market. But the debate on immigration and the free movement of workers and their dependents in the community territorial space has undergone a number of obstacles in the Ad Hoc Commission on MERCOSUR's Social Dimension, in which, in fact, little headway was made. The only immigration theme that gained relative consensus in the tripartite commission and can be satisfactorily standardized in MERCOSUR's Social and Labor Declaration was the situation of frontier workers.

The resolution of this group's specific problems was then considered urgent, both for MERCOSUR Member States' citizens and for the natural frontier migrant workers from other countries in the region, such as Bolivia, Peru, and Chile. A feature of frontier migrant workers is the high mobility aspect that enhances risks and impedes the exercise of rights, hence the urgency of the regulation made under Article Four of the Social and Labor Declaration:

All migrant workers, irrespective of nationality, are entitled to the same assistance, information, protection and equality of rights and working conditions as recognized for the nationals of the country in which they are engaging in their activities. The States Parties undertake to adopt measures to establish common standards and procedures relating to the movement of workers in border areas and to take necessary action to improve the employment opportunities and working and living conditions of such workers.

The importance of the measure underscores its complex and incomplete implementation since it was approved. The lack of consensus on demands made by trade union confederations in the Ad Hoc Commission on MERCOSUR's Social Dimension imposed practical limits to the application of Article Four of the Social and Labor Declaration, such as the low effectiveness of the protection of migrant workers' social rights, once more due to States' internal impositions. However, the implementation difficulties cannot be exclusively attributed to the action of governments and business representatives. For example, the principle of non-discrimination at work highlighted in the 1998 Social and Labor Declaration owes its limited social effectiveness to the defense of special interests, corporate reservations, and the requirements of nationally articulated professional councils desirous to protect their labor market.

The argument of the defense of national labor markets, in its Latin American version, presents itself in fact as a bureaucratic obstacle to the isonomy of opportunities for regional migrant workers. This was identified in the Regional Conference on Migration held in Puebla, Mexico in 1996 with the goal of raising migration issues and forming a continental forum on migration. Although the goal of a Forum of the Americas has not been reached, the unfolding of the meeting in Puebla was the opening of a dialogue and consultation process on migration matters among the twelve South American countries. This process resulted in the realization, in 1999, of the South American Conference on Migration (SACM), which has since been meeting annually, seeking to centralize the debate on the promotion of public policies that guarantee the protection of regional migrant workers' human, social, and labor rights.

## **The Migration Issue in South America at the Turn of the Second Millennium**

The institution of the South American Conference on Migration (SACM), with the International Organization for Migration (IOM) in its General Secretariat, helped to establish a common environment of political reflection on the migration issue in South America, which generated consequences in the theme's development among MERCOSUR Member States. In November of 2002, legal instruments emerged that were specifically aimed at facilitating the stay of MERCOSUR nationals within the Community space under formation. During the bloc's XII Meeting of Interior Ministers, in

Salvador, Bahia, the Agreement on the Internal Migration Regularization of MERCOSUR and the Agreement on the Migratory Regularization of MERCOSUR, Bolivia and Chile were signed (Agreements No. 11/02 and No. 12/02). At the meeting, another important multilateral agreement aimed at intraregional migration: the Agreement on the Free Movement and Residence for Nationals of MERCOSUR States Parties (Agreement No. 13/02) was signed.

As result of that meeting, the Agreement on the Free Movement and Residence for Nationals of MERCOSUR States Parties, Bolivia and Chile (Agreement No. 14/02) was signed in Brasilia the following month, in December of 2002.<sup>8</sup> This is the moment when a Free Residence Zone was constituted for the first time in South America, with the full right of access to employment for the citizens of signatory States with no other requirement beyond nationality. The sense of a MERCOSUR community citizenship advances, institutionally, in the field of immigration and labor rights.

Taken together, the four 2002 conventions recognized identical rights in the civil and labor sphere of MERCOSUR States Parties' and Associated States' nationals residing or working in another Member or Associated State, in addition to those of birth and nationality. They also guaranteed the prerogative to legally access any employment activity under the same conditions as the host country's nationals to all the bloc's citizens, pursuant to each State's domestic laws. Given these characteristics, the 2002 agreements were considered by the International Organization for Migration (IOM) as a "true feat in regional integration history, for giving support to the governability of migratory flows, understanding that legality is the foundation of every democratic society and that it allows for the inclusion of immigrants in the receiving society." (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES, 2012, p. 98-99)

As a result, the 2002 Agreements are policy frameworks of commitment to the regularization of free movement, residence, and national labor relations of Mercosur and its Associated States within the Community under construction. They act as a new normative level towards governance in the field of migration.

In Brazil, the temporary residence permit entitles a MERCOSUR immigrant to apply for an Employment and Social Security Card by simply providing documentary evidence of nationality. The provisional authorization to reside and to work or start a business, as provided in the 2002 agreements, must be renewed after two years, at which point it can become permanent. At this point obstacles arise that have not been cleared to this day, since the bureaucratic requirements of each country to renew the permit present more difficult obstacles than the simplified conditions necessary to obtain the first permit.

---

<sup>8</sup> For a more detailed panorama of the institutional process that led to the formulation of the 2002 Agreements, see MERCOSUL (2009).

In South America, particularly in Brazil, much of the intraregional migrant labor force continues to be employed in informal activities. This reality relates to the characteristics of human flows between the continent's countries, often geared toward the supply of unskilled labor for production and services sectors. Informally employed, with no means to demonstrate the possession of resources or conditions of personal and family maintenance, many South American intraregional migrants fail to renew their legal residence and employment permits. In other words, they do not make the permits permanent after the two years of *provisional regularity*. In doing so, they reinforce a precarious circle in labor relations, in addition to incurring situations of undocumented residence in the foreign country.

While the 2002 agreements for regularization, free movement, and residence of MERCOSUR nationals aim to curb the international traffic of people for the purposes of labor exploitation - stressing the need for cooperation among the Interior Ministers on this matter - they come up against the standards of the States Parties that do not follow or are consistent with the regional bloc's normative construction process. It should be noted here that the concepts of free movement and residence does not correspond to the free circulation of people, a broader notion that does not require migratory permission.

With specific regard to the issuance of immigration standards and procedures after the signing of the 2002 Agreements, there continued to be a developmental gap between countries. Thus, while Argentina adopted a new immigration law in 2004, and established the *Patria Grande* Plan in 2006, establishing legislation and public policies that incorporate MERCOSUR's provisions, Brazil has retained its *Estatuto do Estrangeiro* or Foreigner's Statute in English (Law No. 6,815) of 1980, a remnant of the "authoritarian debris" of the military regime (1964-1985).

In Argentina's case, the *Patria Grande* program, launched in April 2006 during the presidency of Néstor Kirchner, regularized the status of a large foreign contingent originating from MERCOSUR States Parties and more largely stemming from the bloc's Associated States. At its launch, the program was criticized internally in Argentina, especially for not foreseeing its social and economic impact. Among other things, it was claimed at the time that the *Dirección Nacional de Migraciones*, agency of the Argentine Ministry of Interior, did not know or underestimated the number of foreigners who could be covered by its actions.

However, the *Patria Grande* Plan was welcomed by migrants' rights advocacy groups that have come to consider it a model for countries with a strong presence of foreign workers with an irregular immigration status.

In August, 2010, when the report with the program's statistical data and consequences was presented, the social balance of the *Patria Grande* Plan proved to be significant, resulting in a smaller gap between foreigners and nationals in relation to access to and exercise of rights and the probable reduction of vulnerability in the labor market, of migrants who previously were in the country without proper documentation.

According to the report, in four years the program regularized the situation of and issued documents to 423,697 foreign migrants residing in Argentina, of which 248,144 were Paraguayans, 104,984 were Bolivians, 10,785 were Uruguayans, 5,349 were Chileans, and 4,603 were Brazilian, in addition to thousands of Peruvians, Ecuadorians, and Venezuelans. (ARGENTINA, 2010, p. 42)

Despite the favorable repercussion of the *Patria Grande* program with international organizations and groups defending the rights of migrants, the program did not achieve equivalence in MERCOSUR partner countries. Brazil and Paraguay, which since the last decade of the twentieth century have faced a exacerbation of issues relating to the migrants they house, have not instituted policies to regularize their presence and activities in the world of work, as the 2002 Agreements determined.

2014 data pointed to the presence of nearly 150,000 native Brazilians settled in Paraguay, in addition to about 250,000 people born to Brazilian parents in the neighboring country. (BRASIL, 2014) Many are in Paraguay with undocumented status. As a whole, the so-called "*Brasiguaios*" ("Braziguayans") have large tracts of land holdings on which the produce soy and raise livestock, and historically they have been involved in conflict with Paraguayan farmers. These frictions intensified after 2008 with the inauguration of President Fernando Lugo, whose electoral base counted on the support of poor farmers and landless workers. With Lugo, negotiations increased between Asunción and Brasilia with respect to the residence regularization of *Brasiguaios*, linked to an agreement on the price of energy from Itaipu purchased by Brazil. The Brazilian Congress, however, only approved the new agreement in 2011. The impeachment of Lugo a few months later and the suspension of Paraguay from MERCOSUR stalled the regularization of *Brasiguaios* group.

Despite these setbacks, the 2002 Agreements for regularization, free movement, and residence of MERCOSUR nationals unleashed a political process that led to the achievement of important steps in the migration debate, in the lapse of time between their adoption and the beginning of their application in 2009. Therefore, in November of 2003, the Specialized Migration Forum (*Fórum Especializado Migratório*, FEM) was created during the XIV Meeting of MERCOSUR Interior Ministers in Montevideo. From the get-go, the new body expressed the institutional scope of formulating proposals to harmonize the States Parties' regulatory framework on international immigration. Its conceptual guidelines were set in May, 2004, in the Declaration of Santiago on Migration Principles. Among them is the acknowledgement that MERCOSUR should adopt a migration policy based on the ethical dimension of respect for human rights and their inclusion in international relations. (MERCOSUL, 2004a)

Through the creation of the Specialized Migration Forum (FEM), Mercosur officially assumed the goal of forming community governance for the theme. This goal should be accomplished in three stages. The first and second phases considered for immediate development encompass MERCOSUR's Member and Associated States. The intention

is for other South American countries to participate in an expanded continental design of regional migration governance. The third stage of construction, which doesn't have a pre-defined institutional outline, plans for the extension to international governance involving other regions of the world and the problems of immigration / emigration to and from South America.

One concern of the Declaration of Santiago on Migration Principles, which defined the Specialized Migration Forum's guidelines of action, was the need for coordination among South American countries to prevent and combat international trafficking in its various forms: networks promoting the clandestine movement of migrants, the illicit recruitment of workers, individual or group trafficking of women and children.

Thus, in order to complement the Declaration of Santiago, in December of 2004 the Common Market Council (CMC) approved the Agreement against the Smuggling of Migrants among the States Parties of MERCOSUR, Bolivia and Chile. The exacerbation of evidence of trafficking of workers in general and of women and children in particular justified the growing attention. (MERCOSUL, 2004b)<sup>9</sup> In November of 2005, the Montevideo Declaration against Trafficking in Persons specifically regulated police cooperation and exchange of information, focusing on the trafficking of children, adolescents, and women for prostitution.

The following year (2006), the legal framework aimed at curbing such practices was strengthened in the public policy sphere, with the adoption of the MERCOSUR Plan of Action to Combat Trafficking in Persons, which anticipates information campaigns in MERCOSUR Member and Associated States, information exchange, capacity-building of governmental and non-governmental organizations, and victim assistance actions. In 2010, the Buenos Aires Declaration on the Trafficking of Persons for Exploitation Purposes deepened the debate and sought to establish direct repressive measures to the use of services provided by victims of trafficking, including consumer penalties.

With the creation of the Specialized Migration Forum, MERCOSUR officially assumed the goal of composing community governance for migration issues, from public policies grounded in legislation ensuring the respect for human rights. The goal should be achieved in three stages. The first and second, to be developed immediately, cover the MERCOSUR's Member and Associated States. The purpose is that other South American countries participate in a regional design. The third step, without pre-defined institutional contours, envisages enlargement for governance involving immigration / emigration between South America and other continents.

In December of 2010, the Common Market Council (CMC) took an important step in the construction of a regional political system by adopting the Action Plan to create a MERCOSUR Citizenship Statute in its Decision 64. According to the premises adopted in the document, the MERCOSUR Citizenship Statute should constitute a set

---

9 For more on the theme, see Castro (2005).

of fundamental rights and benefits for States Parties' nationals. One of its principles is freedom of movement, settlement, employment, and exercise of rights by citizens of MERCOSUR's member countries.

The Action Plan is structured into three general objectives: 1) the implementation of policies for the free movement of persons within the Mercosur area; 2) civil, social, cultural, and economic equality of rights and liberties for States Parties' nationals; 3) equality of conditions and access to employment and the rights to health and education. With respect specifically to educational issues, the establishment of the Integrated Mobility System (SIMERCOSUR) aims to unify educational exchange and scholarship programs for students, teachers, and researchers from educational institutions in the region. An interesting finding is the learning stimulus and use of all MERCOSUR's official languages, Portuguese and Spanish, without excluding the promotion of the Guaraní and other indigenous languages.

The extensive agenda devised in December, 2010 and included in the Action Plan to form MERCOSUR's Citizenship Statute involves practically all of the States Parties' Ministries and government agencies. However, in the quadrennium that has elapsed since its launch, there has been a lack of administrative connection and slowness in the actions among the Action Plan's agents. The proposal to build a regional citizenship thus appears to reflect a lack of understanding of what MERCOSUR has endured in recent years to boost trade and economic integration, the primary reason for its existence, it is worth remembering. This may help explain, as well, the varying commitment on domestic implementation of the agreed upon principles in the bloc's multilateral treaties with respect to migrant workers, which, in turn, is implicated in the continuity of profoundly unequal policies among MERCOSUR countries vis-a-vis the treatment of regional migrations.

## **Brazil and the Legal Obstacle of the Foreigner's Statute**

Still in 2014, the advances made in MERCOSUR over more than two decades of debate and legislative drafting on intraregional migration came up against the main legal instrument governing the admission, settlement in the country, and the exercise of rights by migrant workers in Brazil. The Foreigners Statute (Law No. 6.815 / 80), established during the presidency of General João Batista Figueiredo, during the Military Regime (1964-1985), is primarily guided by the idea of national security. (BRASIL, 1980) In this sense, it is a tributary of vast Brazilian legislation aimed at political control and police surveillance of immigrants, which is evident in the Statute's text when it

articulates concepts such as “foreigner harmful to the public order or national interests” and delegates responsibility for immigration issues to the Federal Police.<sup>10</sup>

The Foreigner’s Statute grants the public authorities prerogatives to discriminate against and send away from the national territory through various legal offices an immigrant they consider threatening to the country. It also renders most difficult the regularization of foreign workers of undocumented status (“clandestino”, in current police parlance), prohibiting, in most cases, the transformation of transit, tourist, and temporary visas into a permanent visa. These aspects make the Foreigner’s Statute incompatible with the democratic State and human rights guaranteed in the 1988 Constitution. Thus, beyond the anachronism it evokes, from economic and cultural point of view, there is now legally a base of understanding in Brazil on the need to repeal it totally or partially, but there is no consensus on the legal instrument to be adopted.

Some proposals that have emerged in the last two decades indicate suggested changes in Brazilian immigration laws seeking to reform the Foreigner’s Statute. In such cases, foreigner would continue to mean someone of foreign origin, *a priori* foreign to society, and therefore should be monitored by the State. In these proposals, the old idea of the territory’s national security is transposed into contemporary notions of global security in which enter new control elements and international surveillance of the movement of people, combating terrorism and drug trafficking, etc.

Another bias of migration projects that have been recently considered in Brazil is reception selectivity. According to this view, selection processes that prioritize certain types of migrants and workers are opened. Here we see the proposal of a group formed in the Strategic Affairs Secretariat (SAE) of the Presidency to consider immigration policy, whose general lines, disclosed in 2012, plan for the adoption of a policy to attract “brains” to the country, facilitating the issuance of visas to scientists, teachers, and other technically-skilled immigrants. The project limits the arrival of workers without higher qualifications, the condition of the vast majority of regional migrants.

Unlike the guidelines suggested by the SAE team in 2010, the National Immigration Council (CNIg) presented, at the same time, its formulation for a National Policy on Immigration and Protection of Migrant Workers. The proposal had been discussed over two years and was subject to suggestions of migrants’ rights advocacy groups and public consultations. It is important to consider here that despite having been created by the Foreigner’s Statute, CNIg distanced itself conceptually from the Statute’s restrictive policy. Nowadays, the Council is linked to the Ministry of Labor and Employment and comprises representatives of the Ministries of Justice, Health, Education, and Foreign Affairs, the Secretariat for the Promotion of Racial Equality, trade union confederations

---

10 The first general rule of police control of foreigners in Brazil was Decree No. 1641 of 07/01/1907 (Adolfo Gordo Law) that determined in Article 1: “The stranger that [...] compromises national security or public tranquility can be expelled from part or all of the national territory.” Since then, it has been edited into a list of surveillance and enforcement measures for foreign workers. See Batalha (2000)

and employers, civil society observers, and international organizations. Its regular meetings, which usually take place in Brasilia, are open to stakeholders, such as academic researchers, religious groups, non-governmental organizations etc.

During the discussions that led to the formulation of CNIg's proposal, in the final phase of Luiz Inácio Lula da Silva's second presidential term (2007-2010), Brazil enacted an amnesty law for undocumented foreigners (Law No. 11,961, regulated by Decree No. 6893, both of 02/07/2009). The measure allowed for faster procedures in the migration regularization process and gave the beneficiaries the same rights of Brazilian citizens, such as free circulation within the national territory and access to social rights. Thus, about 40,000 amnestied foreign workers were granted the provisions of the 2002 Agreement for the regularization, free movement, and residence of MERCOSUR nationals. (BRASIL, 2009)

Despite its partial scope, Law No. 11,961 / 09 indicated the political desire to establish a new legal statute as regards the migration issue. This would occur through the adoption of an immigration law consistent with respect for human rights and institutional development, as has come to be defined in previous years in the South American ambit. Contrary to expectation, however, Brazil has not adapted its set of sparse migration rules to MERCOSUR's conventions. At the end of 2014, the chronological period of this survey, the Foreigner's Statute remains in effect.

The legislative proposal that has most progressed from the end of Lula's government to 2014, the end of Dilma Rousseff's first term, is Bill No. 5,655 / 09, which provides for the entry and stay of foreigners in the country, naturalization, and other migration-related themes. Among the new features it contains are the creation of electronic visa via the Internet and an increase in the granted length of stay. It is, however, a modernizing overhaul of the Foreigner's Statute, maintaining unchanged its restrictive and police character.

According to analysis done by Deisy Ventura, professor of the University of São Paulo's Institute of International Relations (IRI / USP), despite Draft Law No. 5,655 / 09's introductory text considering immigration a human right, the mechanisms inserted in the legal proposal obscure the concept. As an example, among various aspects, Ventura mentions the extension of the minimum period of permanent residence for migrant foreign workers living in Brazil to initiate a process of naturalization from four to ten years. She also highlights the fact that the project ignores important demands of the representative bodies and of the defense of migrants, such as the creation of a special political body to address migration issues in the country, removing them from the orbit of the Federal Police's purview. (VENTURA, 2010, 2012)

Despite the criticism - including of the proposal's authoritarian and police bias-arising from various sectors of Brazilian society, Bill No. 5,655 / 09 was met in December, 2014 with a favorable opinion by Deputy Perpetua Almeida (Brazilian Communist Party, PCdoB-AC), the rapporteur of the Brazilian Chamber of Deputies' Foreign Affairs and

National Defense Commission. Next, the text was forwarded to other congressional committee members for viewing.<sup>11</sup> If its approval is confirmed by the legislative plenary, this will mean the necessary continuity of the movement for the construction of a new migration regulatory framework in Brazil, in any case, that is consistent with the protection of human rights and the conventions adopted by MERCOSUR.

## Considerations

Regional migrations in South America in just over two decades have experienced an unprecedented normative reordering. Despite the diversity of issues that migrants continue to face in the region, the growing mobilization in defense of their rights led by sectors of South American societies is undeniable. Since it was created in 1991, MERCOSUR, as a community articulation, has generated a set of legal frameworks on the movement and settlement of people originating from the bloc's countries in the territory of other Member States. They are norms instituted in a gradual manner, often resulting far more from social pressures than from the political will of governments. Without the existence of prior direction or a project for migrants and migration, the progress has been remarkable. And these norms are expressed specifically in multilateral agreements qualified by debates over the years between Argentina, Brazil, Uruguay, and Paraguay, with the accession of Chile and Bolivia, associated members of the bloc and relevant in intraregional migration phenomenon.

Thus, if in MERCOSUR's initial phase, the movement of workers received timid attention in institutional processes, in its path of construction, the bloc has taken important steps toward community citizenship, whose characters must the freedom to put down roots and equal access to labor and social rights.

However, although the idea of an Integrated System of Migration Standards has been inserted in MERCOSUR's perspective, the obstacles to establishing common governance on migration are not few. The main contradiction is the imbalance between the agreements on migration issues signed in the bloc and the Member States' internal laws. Standards that remain in force in the domestic ordering of countries are linked to discriminatory and exclusionary definitions of the migrant worker, in contrast to the expectation of equality before the law between national and foreign MERCOSUR citizens.

The national security ideology, a defining bias of normativity in the authoritarian regimes that were in power in the Southern Cone countries from the 1960s through the 1980s, continues to guide a significant portion of migration laws and regulations. This is the case of the Foreigner's Statute, the main Brazilian legal text on the subject, bearer of a police view of foreign immigration, so much so that the body responsible for the

---

<sup>11</sup> The progress of Bill No. 5,655 / 09 may be accompanied electronically on the House of Representatives' website at: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102>>. Last visited: Dec. 17, 2014.

migrant's legal procedures in Brazil remains the Federal Police, as explained previously. The country does not have a civilian body to attend to the foreign citizen. Control and monitoring are the goals of policing activities, not the regularization of migrant status and the facilitation of their access to rights.

The legal gap on the issue of migration that is observed in MERCOSUR does not occur only among the bloc's multilateral agreements and States Parties' domestic laws, but also extends, in comparative latitude, to the differences among public policies vis-à-vis foreign immigration in each country.

An example of this is the positive disparity between Argentina and the other MERCOSUR countries on the regularization of migrant workers. The law that established the *Patria Grande* program brought conceptual definitions adopted by the treaties signed in the bloc's sphere in recent years to the Argentine domestic legislative sphere. In addition to providing procedures to facilitate the regularization of the presence of regional migrants in the country, *Grande Patria* secured their access to political rights, including voting. While on this topic, Brazil is the only member of MERCOSUR that does not recognize the right to vote for migrants settled in the country, with the exception of the Portuguese, on the basis of Article Fourteen, Paragraph Two of the 1988 Constitution. MERCOSUR migrants do not have the same privilege that is granted to the Portuguese.

Furthermore, in the case of Brazil, despite the country's large territorial size and its marked regional differences, there are no policies for the reception and social integration of immigrants in federal states and municipalities. This is observed more critically at land border crossings, from north to south, and in the large urban centers where most of the foreign workers seek to settle. The lack of state and municipal policies for the reception of migrants in Brazil stems from the centralization of immigration issues, a feature that was implemented by Getúlio Vargas in 1930 and never changed. Today, as an aggravating factor, the lack of coordination between the public authorities (federal, state, municipal), on migration is shown to be increasingly problematic for those who enter the country by land.

This has been evidenced since 2009 in the difficulties faced by Haitian migrants who arrive in the country, mostly across Peru's border with the state of Acre. On an emergency basis, rules were established to handle the influx, but the efforts of the National Immigration Council (CNIg), non-governmental organizations, and the Catholic Church, as well as the adoption of exceptional provisions to receive and regularize the stay of the Haitian group, had no parallel in the actions of involved States and municipalities, where there remains a legislative and policy gap on the migration issue. An aspect to highlight is that the special measures concerning Haitian migrants do not extend to other foreigners.

In any case, the arrival in Brazil of a large group of Haitian workers reinforces the concern with intraregional migration coming from States that are not part of MERCOSUR nor associated with the bloc. Hence the importance of the demand for the South American

Conference on Migration (SACM) to broaden the scope of the MERCOSUR agreements throughout Latin America and the Caribbean, in a continental projection of the migration issue. It is not an easy demand to implement, either from a political or logistical point of view. There are many obstacles to overcome to build a regional system that encompasses the adoption of the common rights of putting down roots, employment, and access to social benefits. The legislative trajectory experienced by MERCOSUR, however, enables an encouraging and optimistic glimmer with respect to the issue. The search for the resolution of migration problems is an achievement of the peoples of MERCOSUR. In addition to the bloc's commercial and economic objectives, the right to immigrate and live in peace in another country is a critical factor for community integration.

## References

- ARGENTINA. Ministerio del Interior. *Patria Grande. Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Migraciones. *Informe Estadístico*, 2010. Available at: <[http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/estadisticas/Patria\\_Grande.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Patria_Grande.pdf)>. Last visited: Nov. 20, 2014.
- BATALHA, C. *O movimento operário na Primeira República*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- BRASIL. (Constituição, 1988). *Constituição Federal do Brasil*. 1988. Available at: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Last visited: May 4, 2015.
- BRASIL. *Decreto legislativo n. 451, de 2001*. Aprova o texto do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo, celebrados em Montevidéu, em 15 de dezembro de 1997. Available at: <[http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_081013-161948-541.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081013-161948-541.pdf)>. Last accessed: Dec, 12, 2014.
- BRASIL. *Decreto nº 5.722, de 13 de março de 2006*. Promulga o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo, de 15 de dezembro de 1997. [2006a]. Available at: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5722.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5722.htm)>. Last visited: Dec. 12, 2014.
- BRASIL. *Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980*. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Available at: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm)>. Last visited: Nov. 20, 2014.
- BRASIL. *Lei nº 11.961, de 2 julho 2009*. [2009a]. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Available at: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11961.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11961.htm)>. Last visited: Oct. 20, 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Convenção de Havana sobre a Condição dos Estrangeiros*. [2014]. Available at: <<http://www2.mre.gov.br/dai/estrangeiros.htm>>. Last visited: June 13, 2010.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Migrações internacionais e a previdência social*. Brasília, DF, 2006b.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Previdência social: reflexões e desafios*. Brasília, DF: 2009b. (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 30)

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Brasileiros no mundo*. 2014. Available at: <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/estimativas-populacionais-brasileiras-mundo-2014/Estimativas-RCN2014.pdf>>. Last visited: Nov. 10, 2014.

CASTRO, M. G. *Migrações internacionais e direitos humanos: por um novo paradigma social internacional: ecos do Brasil*. Cidade do Mexico: Global Comission on International Migration (GCIM), Regional Hearing for the Américas, 2005.

COSTA, L. C. da; CERVI, E. U.; MANDALOZZO, S. S. *Democracia e proteção social: possibilidades e contradições no Mercosul*. In: LUIZ, Danuta Cantoia (Org.). *Sociedade civil e democracia: expressões contemporâneas*. São Paulo: Veras Ed., 2010. p. 205-229.

DOLINGER, J. *Direito internacional privado (parte geral)*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

GENEYRO, R.; MUÑOZ, M. Evolución del tratamiento de la temática socio laboral: enumeración y análisis del SGT nº 10/GMC relaciones laborales, empleo y seguridad social. *Revista de Derecho del Mercosur*, Buenos Aires, año 2, n. 5, p. 193-204, out. 1998.

HIRST, M. A dimensão política do Mercosul: especificidades nacionais, aspectos institucionais e actores sociais. In: MARTINS, G. d'O. et al. (Org.). *Integração aberta: um projecto da União Europeia e do Mercosul*. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, 1995.

MANDRILE, M. *El corredor de remesas sur-sur: Argentina-Bolivia*. Buenos Aires: OIM, Oficina Regional para a América do Sur, 2013.

MERCOSUL. *Declaración de Santiago sobre principios migratorios*. [2004a]. Available at: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9083.pdf?view=1>>. Last visited: Oct. 25, 2014.

MERCOSUL. *Foro especializado migratório do Mercosul e estados associados: memória institucional. [Atas das reuniões dos Ministros do Interior do Mercosul e outros documentos das comissões]*. [2009]. Available at: <[http://www.migraciones.gov.ar/foro\\_migratorio/portugues/pdf/memoria\\_institucional.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/portugues/pdf/memoria_institucional.pdf)>. Last visited: Dec. 20, 2014.

MERCOSUL. Protocolo de Ouro Preto. *Protocolo adicional ao Tratado de Assunção, sobre a estrutura institucional do Mercosul*. [Ouro Preto, 1994]. Available at : <[http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Ouro%20Preto\\_PT.pdf](http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/Normas/Tratado%20e%20Protocolos/Ouro%20Preto_PT.pdf)>. Last visited: Nov. 27, 2014.

MERCOSUL. *Resolução nº 02/91*. Controle de fronteiras. [1991a]. Available at: <[http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/res\\_02\\_91.htm](http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/res_02_91.htm)>. Last visited: Dec. 18, 2014.

MERCOSUL. *Resolução nº 08/94*. Pontos de fronteira. [1994]. Available at: <[http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/res\\_08\\_94.htm](http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/novo/res_08_94.htm)>. Last visited: Nov. 24, 2014.

MERCOSUL. *Tratado de Assunção para a Constituição de um Mercado Comum entre a República da Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai*,(26.03.1991). [S.I., 1991b].

Available at: <[http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl\\_1270491919.pdf](http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1270491919.pdf)>. Last visited: 25 Nov. 2014.

MERCOSUL/CMC/DEC N° 37/04. *Projetos de acordos contra o tráfico ilícito de migrantes entre os estados partes do Mercosul e a República da Bolívia e a República do Chile*. [2004b]. Available at:<<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/acordos-mercosul/Anexo%20Dec.%20Leg.%20568%202010%20Acordo%20Trafico%20Illicito%20de%20Imigrantes%20Mercosul%20Chile%20Bolivia.pdf>>. Last visited: Oct. 25, 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. *Panorama migratorio de América del Sur 2012*. Buenos Aires: OIM, Oficina Regional para a América del Sul, 2012.

PEDUZZI, M. C. I. *Aplicabilidade da declaração sócio-laboral do Mercosul nos estados partes*. [2005]. Available at: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/peduzzi.pdf>>. Last visited: Feb. 19, 2015.

SANAHUJA, J. A. Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe. In: LANEYDI MARTÍNEZ, L. P.; VÁZQUEZ, M. (Coord.). *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, nº 7, p. 11-54, 2008-2009.

SOARES FILHO, J. Mercosul: surgimento, estrutura, direitos sociais, relação com a Unasul, perspectivas de sua evolução. *Revista CEJ*, Brasília, DF, Ano XIII, n. 46, p. 21-38, jul./set. 2009.

VENTURA, D. Mercosul: estatuto do estrangeiro ou lei de imigração? *Le Monde Diplomatique – Brasil*, 1. ago. 2010. Available at:<<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=744>>. Last visited: Oct. 10, 2014.

VENTURA, D. Qual a política migratória do Brasil? *Le Monde Diplomatique – Brasil*, 7 mar. 2012. Available at: <<https://www.diplomatique.org.br/print.php?tipo=ar&id=1121>>. Last visited: Oct. 10, 2014.

# THE NATIONAL BANK OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT ON THE BRAZILIAN DEVELOPMENT STRATEGIES: FROM THE INTERNAL ARTICULATION TO THE EXPANSION TO LATIN AMERICA<sup>1</sup>

*Elsa Sousa Kraychete<sup>2</sup> and Rômulo Carvalho Cristaldo<sup>3</sup>*

## Abstract

This paper reveals the trajectory of the National Bank of Economic and Social Development –BNDES– in two distinct moments of Brazilian economic development. The first corresponds to the conduct of economic policies based on developmental ideals, when the Bank establishes itself as a funding institution and long-term credit offerer, thus becoming the main financer of infrastructure establishment and State coordinated industrial sectors that structure the Brazilian economy. The second, following liberal inspired economic policy strategies which began to guide governmental actions, redirects its efforts towards establishing itself as the coordinator and financer of the Brazilian asset restructure by means of mergers and acquisitions promoted by privatizations. The ownership change, more than just a change in control from state-owned to private capital, also lead to a productive diversification of industrial groups, thus, empowering the production of commodities and the civil construction sector. Within these new circumstances the Bank redefines its articulations with national and foreign private capital, and its character within South America as a financer of Brazilian export.

- 
- 1 This article is a partial result of the research Cooperação Sul-Sul: a study about the dynamics of social economics, politics, science, culture and environment in South America based on the Brazil case, developed with the support of the Research Support Foundation of the state of Bahia - FAPESB and the National Council of Scientific and Technologic Development – CNPQ. First published a Geopolitica(s): revista de estudos sobre espacio y poder, v. 4, p. 63-86, 2013.
  - 2 Professor at the Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos and the Post-Graduation Program in Realtions Internacionale et Administration of the Universidade Federal da Bahia/ Brazil. Rua Barão de Geremoabo s/n. Ondina. CEP 40170-240 – Salvador – Bahia/Brasil. [ekraychete@ufba.br](mailto:ekraychete@ufba.br)
  - 3 Professor of the Universidade Federal de Dourados/Brazil doctorate student of the Post-Graduation Center in Administration of the Universidade Federal da Bahia. Av. Reitor Miguel Calmon, s/n, Vale do Canela, – Salvador – Bahia/Brasil 40110-903. [r.c.cristaldo@gmail.com](mailto:r.c.cristaldo@gmail.com)

**Keywords:** National Bank of Economic and Social Development, development, funding, credit, Brazil, South America.

## Introduction

In Brazil, capital accumulation and appreciation rely on the National Bank of Economic and Social Development –BNDES<sup>4</sup>– as the most important long-term financing institution, responsible for the financing of the economic infrastructure and establishment of strategic sectors of Brazilian industry. In the analysis of BNDES' trajectory, it is possible to see that its performance is associated to the developmental strategies implemented by the Brazilian government, and to the macroeconomic policies. Also, in more recent times, it monitors the strategies for inserting Brazilian economy in an international scenario.

The creation of the Bank fulfilled the needs inherit to the complexity reached by the Brazilian industry throughout the 1950s, when a new phase of industrialization began with the intent to replace import activities, thus demanding long-term financing. This was impossible to achieve through intersectoral transfers – from the agricultural sector to the industrial, by issuing foreign currency to cover the costs of importing capital goods –, the capture of external savings exposed the balance sheets of the payment of recurring deficits along with the low availability of internal savings creates the need to establish an adequate financial structure.

The attempts to form a long-term financing system based on private capital failed to prevail. The most daring experiment, during the Castelo Branco administration, between 1964 and 1967, which aimed to establish a capital market that also offered long-term investment credit was unsuccessful. The plan to pursue a financing route based on private capital, resembling the course followed by the United States' economy, did not prosper in a peripheral economy, such as the Brazilian.

The frail nature of the financial market dictated that the financing standards, that sustained Brazil's industrial development, should be established upon the mobilization of state-owned capital, national private capital and foreign capital. It is within the context of these standards that the BNDES consolidates itself as the main state-owned financing institution that offers credit for long-term investments.

In the long period that separates the founding of the Bank and present day, it was possible to observe that the internal dynamics of Brazilian economy and the position of international economy affect the posture of the Bank, allowing to make distinction between two periods where each has its own characteristic circumstances and distinct

---

<sup>4</sup> Created in 1952 as the National Bank of Economic Development, only in 1982 it has Social added to its original name.

performing manners: the first, between 1952 and 1979, corresponds to the period in time marked by strong governmental presence, which introduced economic plans focused on the development of economic infrastructure and the establishment of an industrial matrix with coherence among its sectors; the second, characterized by the loss of economic drive, macroeconomic reorientation focused on internal and external adjustments, and the restructure of state-owned assets. While in the first phase, the economic coordination was primarily turned to the dynamics of industrial development and of the internal market, in the second one, the developmental strategies lose place to microeconomic adjustment policies and structural reforms. In this last phase, marked by the liberalization of the market, the Brazilian government defines new geopolitical strategies, which will result in important redirections regarding the institution's action plans.

This paper is about the aspects of Brazilian geopolitics, using the BNDES' trajectory as a guideline. The text is divided into five parts, including this introduction and a conclusion. The first presents theoretical references about credit, space and capital, which supply a basis for understanding the Bank's conduct as the main long-term financer of Brazilian economy. The second and third parts retrace the trajectory of the Bank's conduct during the developmental period, and during the period in which it is already inserted in the context of structural reform and market openness. In the third section, the analysis is based on two aspects that drive the Bank's conduct within the period: the ownership change of Brazilian state-owned assets by means of privatization and openness of foreign commerce in regards to exports and the implementation of infrastructure projects in South America.

## **The Conduct of The BNDES as a Developmental Agent**

The advances of industrialization, in the early 1950s, set as a priority the expansion of economic infrastructure and the availability of long-term financing credit in Brazilian economy. The fund shortage of internal private savings lead the Brazilian government to act on two different fronts: the search of internal resources and the mobilization of public funds. The new sectorial hegemony that had been established in Brazilian economy – the predominance of the industrial over the agricultural sector– and the international conjuncture –characterized, at the time, by the displacement of capital, mostly, to industrial sectors in search of appreciation spaces in peripheral regions– define the demand for new institutions. It was with the intention of making the State become more present in directing the course of Brazilian economy, of gathering foreign resources to complement the internal savings and of seizing international insertion opportunities, that the proposal of creating the National Bank of Economic Development, as an organization responsible for providing the Brazilian economy with a funding source for long term investments, took place.

The attempt to gather foreign resources alongside the American Eximbank and the International Bank of Reconstruction and Development, failed. The expectations of Latin American governments that the United States would provide the Southern part of the continent an aid program similar to the Marshall Plan, was for the most part, frustrating.<sup>5</sup> The gathering of resources for the projects, that were a result of the Brazil-United States mixed commission, demanded a total of US\$ 387 million, which were not entirely raised. Only US\$ 186 million were financed, where US\$ 60 million were destined to the Canadian company called Traction Light & Power Company Ltda<sup>6</sup> (Vianna, 1992: 133). The election of Dwight David Eisenhower, in a context regarding the Cold War, influenced American foreign policies in a manner which strengthened the World Bank's authority over the Eximbank. For example, in regard to the long-term loans extended to Latin America, the American Bank would only perform this type of transaction if the World Bank did not wish to or did not have the means to. Still according to Vianna, the posture of the American Government which favored the World Bank, is related to the role that the Bank was destined to perform in the monitoring of the economic policies of Latin American governments. The Bank demanded macroeconomic discipline on Brazil's behalf, it even decided that the mobilization of resources for long-term financing should not have its origins in monetary emissions, which was common practice in Brazil at the time.

The external restrictions regarding the acquisition of resources and its availability for the industrialization of national and regional spaces<sup>7</sup>, are factors that define the institution that would take over development financing in the long run.<sup>8</sup> The profile the National Bank of Economic and Social Development will have is established within this context. The mobilization of resources to establish and execute the Bank's action guidelines occurs, throughout decades, through the constitution of a set of mechanisms defined by the federal government that centralized resources, under the Bank's management, constituted one of its main sources of funds. In the time between the founding of the BNDES and the beginning of the 1980s, which corresponds to a period where developmental ideas regarding the conduct of economic policies were

---

5 Given the direct participation in the Second World War, the Brazilian government expected, in that sense, special attention on behalf of the United States.

6 The Brazilian government's decision to not finance foreign companies with internal resources, leads Light to become a mixed capital company with the BNDES as a shareholder. The regulations that would prohibit the financing of foreign companies by public banks only came to be in 1962, with the law 4.131 (Araujo et al: 2011, p. 117).

7 In this case, the largest reference is the Economic Commission for Latin America - CEPAL, which sought to unveil the nature of the delay of the region's industrialization and its integration to international dynamics.

8 The creation of development banks in national spaces, corresponds to the need to accumulate and appreciate capital in peripheral spaces during the establishment of economic infrastructure aimed towards industrialization. This results in the appearance of institutions of this nature within Latin America, in countries such as Argentina, Chile, Colombia and Mexico.

predominant, funds oriented towards specific activities were issued which allowed the bank to become the main long-term financing agent. Most part of the resources the Bank had during its beginning, originated from a 15% increase in income tax for individuals and legal entities whose revenues exceeded Cr\$10,000. Most part of the funds created throughout the 1950s was destined to strengthen the economic infrastructure, to expand the electric grid and to improve waterway and railway systems. This availability of resources would lead the Bank to decide that, between 1952 and 1955, the first three years of operation, 77.0% of funding provided by the Bank would be distributed between the energy sector, with 55.0%, and the renewal of the railway system<sup>9</sup>, with the remaining 22.0% (Araújo et al, 2011: 123). It is possible to observe that in this time period, the expenditures made by the bank are designed to unclog the bottlenecks that prevent the development of Brazilian economy. The Impact of the Bank as a financer is, however, rather modest due to difficulties encountered in the process of mobilizing financial resources.

The BNDES's action plan changes during the period between 1956 and 1960, which corresponds to the time when the Target Plan was carried out, during Juscelino Kubitschek's administration. During this period, the BNDES increases its importance not only as a financer, but as a planning agency as well. At this moment, the Bank possesses a technical staff that is finely synchronized with the management and planning of developmental programs. The synchronized action of the development council, directly related to the executive office of the president and responsible for the coordination and execution of government plans, puts the Bank among one of the development promoting institutions. The decision to speed up the processes of the additional income tax revenue for quick availability in the Bank's safes, was an effective measure, despite the persistent problems relative to the Bank's own financing sources. The arrival of foreign capital from the World Bank and the Eximbank along with resources from the Wheat Agreement<sup>10</sup>, came to reinforce the Bank's capital. The institutional strengthening and the resource increase caused the presence of the BNDES during the establishment of the Target Plan to become associated with the financial encouragement, as well as the developmental planning.

In the period between 1956 and 1960 the expenditure profile of the BNDES changes. The acquittal rates for the industrial sector, which between 1953 and 1955 were 17.0%, then became 60.0%, with the base industry greatly contributing to this statistical increase. The establishment of infrastructure still is another noteworthy sector, responsible for 38.0% of expenditures (Curralero, 1998: 18).

9 ARAÚJO et. al. records that the investments made to the railway sector are also related to an excess in material offers, for this sector, on behalf of American government during this period (2011:123).

10 It is about a financing agreement between the Brazilian government and the United States government, in which the American government financed the purchase of exceeding agricultural production in the United States.

Amidst the reorientations suggested by the government's Plan of Action –1964 to 1967– a reform of the financial system took place because, at the time, its conditions were inadequate to satisfy the requirements of an economy that was going through a fast industrialization process. As previously mentioned, the main goal of the reform, which consisted of creating a long-term financing system supported by private capital, was not achieved, leading the government to create mechanisms of compulsory savings that ended up strengthening the BNDES. The time period is marked by the creation of fresh funds, aiming to meet the developmental demands of the time. Among the new modes of structural character, the most distinguished are: Machines and Industrial Equipment Financing Funds –FINAME<sup>11</sup>–, designated towards the acquisition of machines and national production equipment; the Studies, Projects and Programs Financing Funds–FINEP, oriented towards feasibility studies and specific projects; the Technical-Scientific Development Financing Funds –FUNTEC–, designated towards higher education scientific training and towards research aimed at boosting the rate of incorporation of new technologies. The Small and Medium Company Financing Program –FIPEMA–, was also created during this time. It was built upon loans from the Interamerican Development Bank and the Bank of German Reconstruction (Anex 1, frame 1).

This marks a transition period for the Bank. Since its creation, operating towards financing the public sector (infrastructure), it starts to finance the industrial sector more heavily. Between 1964 and 1967, 82.6% of all approved operations were destined to the industry (Araújo et al, 2011:144).

In the middle of the 1960s, the economic infrastructure and the base industry had reached a higher level of satisfaction, dispensing the need of immediate investments. The governmental actions are directed towards the industrial matrix's new connections, such as the establishment of capital goods sectors and the increase in production of consumer goods. Aware of such governmental orientations, the BNDES, during the middle of the decade, starts to direct credit concessions to the private sector, which is destined, especially, to acquire fixed capital and working capital. The National Development Plan I –1972 to 1974– focused on the importance of strengthening the industrial sectors, and on those guidelines “[...] El BNDE tendría el rol de impulsar y capacitar la empresa brasileña para que se convirtiera en ‘la gran empresa’, protegiendo a sectores prioritarios, favoreciendo la asociación de capitales y promoviendo la concentración, la innovación y las economías de escala.” (Araújo et al, 2011: 147). The reflections of those guidelines can be seen in the distribution of expenditures, made by the Bank, between the private and public sectors. In 1968, the expenditures made by the BNDES are, for the most part, 54.0%, destined to private companies. Within the following ten years, the portion of expenditures made to the private sector increases continuously until it reaches 87.0%

---

<sup>11</sup> In 1971 the FINAME, given its importance of capitalizing companies, is transformed into a subsidiary company of the BNDES.

of the total in 1978 (Curralero, 1999: 78). This approach also reflects upon the role of the Bank, which begins to cease being a planning agency and program developer, to assume a clear role of being a financial entity.

Always in tune with governmental guidelines, during the second half of the 1970s, with the National Development Plan II already under effect –1975 to 1979–, the BNDES intensifies financing activities with private segments of the industrial sector. At this moment in time, the public sector, which once again began to make major investments in infrastructure, attended to its credit demands through the international market, which was in a moment of great liquidity.

Synchronized with the governmental guidelines meant to consolidate the relations between the public and private sectors, the BNDES undergoes an institutional reform with the creation of subsidiaries to attend to the capitalization of basic raw materials and capital goods companies: Brazilian Mechanics S.A. –EMBRAMEC–; Basic Raw Materials S.A. –FIBASE–; Brazilian Investments, Participations and Financing S.A. –IBRASA. The subsidiaries participate, in a minor manner, in the transfer of public funds to the private sector, in attempt to counter the annunciated crisis in the external sector of Brazilian economy.

During this period, the bank received resource subsidy in significant amounts, only comparable to the quantities received during the target plan. This demonstrates that the government attributes a strategic role to the organization. In the period between 1974 and 1979, the increased rates of resources delivered to the Bank reached the value of 21.0% (Araújo et al, 2011: 157). This increase was due, especially, to the mobilization of resources from the Social Integration Program –PIS–, composed of the collection of a percentage of the gross revenue of companies which is deducted from the income tax, along with resources from the Public Server's Asset Formation Program –PASEB–, provided by public funds. The other funding source, which had a greater contribution to resource growth, was the acquirement of foreign resources. During this period, it increased by 559.0% in relation to the previous one, according to Curralero (1998: 35).

## **The Conduct of the Bndes Towards the Privatization Program and Infrastructure Establishment in South America**

### **Priorities Articulated based on the National Plan of State-ownership Detachment**

Since the 1980s, Latin America has been a stage for experimentation of liberal oriented economic policies, known as structural reforms. Brazil took a longer time, only during the beginning of the 1990s, to incorporate these liberal policies as guidelines to its governmental strategies. Advocated by international multilateral organizations, such as the World Bank and the international monetary fund, these plans resulted in structural reforms of State, including asset restructuring as verified in the cycle of

privatization of state-owned companies, and the openness of regional economies. Specifically, the deregulation and opening of a financial market was recommended, also, there was even questioning about the existence of national banks that focused on promoting development<sup>12</sup> (Hermann, 2010: 194).

Throughout the decades that separate the 1980s and the present day, the Brazilian government's orientations regarding macroeconomic and developmental policies affect the conduct of the BNDES in distinct aspects. According to Curralero (1998: 49), in the 1980s, the conduct of the BNDES was oriented in the following directions: the completion of the projects of the National Development Plan II – II PND (Responsible for the importance of expenditures made to the industrial sector, especially the state-owned, still with a large portion, 71.0%, of total expenditures made between 1981 and 1983); credit concession to export sectors, in an effort to generate commercial surplus; and sanitizing public and private companies affected by the adjustment policies due to external and fiscal crises (the values of sanitization expenditures increases, representing between 1982 and 1986, an average of 25.4%). Still according to the author, throughout this course, the Bank's characteristics as a funding institution start to fade, leaving behind sectorial priorities to act as a supporting base for projects.

Parallel to that, the Bank undergoes two important institutional reforms: managing the resources of the social investment funds –Finsocial–, including in its agenda the *social development*<sup>13</sup> theme (when the Bank has the word Social added to its name, as a previously mentioned) and the merger of its subsidiaries (IBRASA, IBRAMEC and FIBASE) into BNDES Participations –BNDESPAR. The objective of this new subsidiary was to make the participation of the Bank in the social capital of prioritized companies possible, though, as a minor shareholder without voting rights. The BNDESPAR constitutes itself as a public resources transfer channel for the sanitization of companies in deficit (Curralero, 1998).

For the BNDES, the 1980s culminated in a transition of posture from a developmental strategies agent, to one that unfolds itself between becoming one of the Brazilian State's assets change agent, through the privatization of state-owned companies, and provide support to production strategies focused on export. This last aspect defines the Bank's main form of presence in the South American continent.

The participation of the BNDES as a company privatization agent dates back to 1986, a moment in which privatization can be verified by the total control of the union

---

12 Fernando Collor de Mello's government plan (1990 to 1992) included the establishment of a Bank for External Commerce, oriented towards exports with partial long-cycle production support policies. Due to its short duration, the Collor de Mello administration did not carry out the creation of said Bank. It was even speculated that there was a possibility that the BNDES would become a Bank of this nature, under command of private initiative.

13 In regards to this guideline, a decrease in the participation of social areas in the entirety of expenditures is observed through the data presented and organized by Curralero (1998: 50): 1982 (5,0%); 1983 (15,0%); 1984 (15,0%); 1985 (8,0%); 1986 (1,0%); 1987 (1,0%); 1988 (3,0%); e 1989 (1,0%).

or the opening of social capital of companies deemed unfeasible. In this phase, many of the companies previously controlled –in the operation of saving private companies in bankruptcy state– by BNDESPAR were privatized. The BNDES, at this moment in time, functioned by providing support to the interministerial commission, which was responsible for directing privatization and selecting the consultation company that would perform financial evaluation of the companies that would be privatized. BNDES financed up to 70.0% of the sale value of the company to be privatized (Diniz, 2004: 56). Besides the financing provided by BNDES the investors were allowed to utilize public government bonds, although accepted for their nominal value, they were commercialized in a secondary market with some depreciation.

This was the Bank's first cycle of actions in the privatization of Brazilian state-owned companies, which will be further intensified throughout the 1990s, as Prado (1993) states, the public sector's assets reform deepens. In the new phase, the privatizations involve competitive companies, resulting in a source of attraction for foreign investment at that moment. The National State-ownership Detachment Plan –*PND*–, announced in 1990, intended: to reduce the public debt; recovery of companies' investment capabilities as they are taken over by private initiative, nurturing a new cycle of investment and growth; and, following that, the modernization of the industrial park that would lead to foreign competitiveness, creating space for, what is called, international competitive integration.

In the beginning of the 1990s, the BNDES' privatization program was launched, and thus the bank assumes the position of privatization manager –responsible for financial and administrative resources–, alongside the Federal State-ownership Detachment Council. It acts as one of the capital suppliers of the financial sanitization of companies in their pre-privatization phase, as well as in the new ownership phase (Prado, 1993: 80).

Throughout the 1990s, the BNDES' actions, in a generalized manner, were mainly focused on the implementation of the *PND*. In the first years, the privatizations were mainly focused on the industrial sector, especially, the metalworking, petrochemical and fertilizer industries. Starting in 1995 the privatization process gains momentum with the advancement of the plan to privatize public services and financial institutions.

The privatizations became an important means of restructuring the assets of productive and service sectors in Brazil, not only because of the transfer of large industrial and service segments from public to private control, but also because of the opportunities that were created for the establishment of conglomerates, which were founded upon the association of the national large capital with itself, as well as with foreign companies and banks.

The opportunities that arise from the privatization allow for the expansion and growth of business groups, through the diversification of new business areas such as what occurred with civil construction companies, which advanced to sectors such as

petrochemical, infrastructure services (ports, railways, energy) and metal works. These new conglomerates are, for their most part, specialized in commodity producing sectors, these being industrial, mineral extractions or agro-industrial.

Through the privatizations, the banks also found room to diversify and increase the value of assets. Initially, the banks participate in partnerships that acquire industrial companies, and afterwards, participate in acquisitions in the bank sector itself. Large foreign groups also increase their presence in Brazilian economy, seizing the opportunities created by legislation changes. The participation of foreign capital in the privatizations between 1991 and 1999 represents 43.9% of the total. The United States was the largest contributor with 15.4%, followed by Spain with 11.3%, and Portugal with 6.8% (Diniz, 2004: 116). According to CEPAL data presented by Diniz, the privatization revenues between 1988 and 1997, reached 5.0% of the Brazilian GDP (2004: 70). The Public Companies' Employee Pension Funds also start to participate in the privatized companies' network of proprietors.

According to Miranda and Tavares (1999: 339), the privatizations constituted a moment in time, in which, the Brazilian government articulated "from the inside" the association between national large capital and foreign companies and banks. During the conformation of conglomerates, the BNDES, by means of auctioning privatizations worked "[...] as an arbitrator of this new process of choosing winners."

The new ones are formed by groups that serve as an opportunity for productive diversification. Still according to Miranda and Tavares (1999: 341), "out of the 30 largest Brazilian groups, in 1998, 13 of them had their main core-business within commodities." Groups such as Mariani, Odebrecht, Vicunha, Ultra, Ipiranga, among others, expanded to commodity producing sectors. By controlling commodity production sectors, many groups played a prominent role in Brazilian exports during the following period, when Brazil starts meeting the external commerce's increasing demand for products of this nature.

In terms of its operation, the 1990s was a decade were the Bank focused on maintaining stable funding, mainly due to the management of 40.0% of the Workers' Aid Funds –FAT–, which constitutes the permanent basis for its operations. The Bank conceives new programs aiming to attend productive sectors that had been affected by stabilization and opening policies, with textile, auto parts, leather and footwear sectors as an example. However, it failed to present programs directed towards anti cyclic policies and to create favorable conditions for productive restructuring with productivity gains and investment expansion.

## External Openness and the Financing of Exports to South America

The comprehension of BNDES' function in South America, at the time, is linked to the commercial openness initiatives that start to be practiced by Brazil since the adoption of liberal character.

Throughout the 1990s the BNDES conceives programs and financing lines aiming to support the export activities of Brazilian companies. As early as 1990, the Machinery and Equipment Export Financing Program –FINANEX– (pre-shipment<sup>14</sup> and linked to FINAME) was created. In the following year, as a complement to FINAMEX, a post-shipment<sup>15</sup> financing line was created, which initially focused on the export of capital goods to Latin America. Aiming to facilitate the process of credit acquisition the line of payments and reciprocal credit –CCR–, was created in 1993. This being the case, an endorsement of a Brazilian financial agent is not required. The Central Bank of Brazil assumes the risk, in the case of credit designated to exports.

A great step towards defining the Bank's financing mechanisms occurs in 1997, when FINAMEX becomes extinct and BNDES-Axim was created. This new line has a broader scope of financeable goods, extending beyond capital goods, and reaching out to intermediate products and immediate consumption goods. Engineering services began to be sought after and assume prominent positions in the Bank's expenditures ranks due to the infrastructure projects Brazilian construction companies began to execute in many other countries. The credits could be acquired in the pre-shipping or post-shipping forms. In essence, the BNDES-Axim translates the Bank's accumulated experience, throughout the decade, by supplying credit to exports and extends financing possibilities to practically every services and goods production sector.

Such programs and financing lines are only feasible due to contacts with organizations that are external to the Bank's structure, for example, the articulations with the Brazilian credit insurer of the export guarantee fund, which was created to insure coverage of the union's risks. Also as an example are the partnerships that aim to transfer the Bank's resources to external commerce financing activities. The pursuit of external guarantees for loans through associations with regional level entities (CCR-Aladi) as credit insurance of Brazilian exports for the countries involved the creation of

---

14 The pre-shipment line is directed to the finance the production of the goods to be exported. The working capital is financed up to 100% of the production value of the goods or services that are destined to the foreign market. In this mode, the operations are accomplished by other financing agents that assume the operation's risks.

15 The post-shipment line aims to finance the commercialization of goods and services abroad. Such financing can occur in two modes: 1. destined to the vendor, the Banks refinances the exporter without limits in value, through export credit title discounts; 2. offering the credit to the buyer, by means of a financing contract with mediation of the exporter, the Bank directly finances the importer demanding that the products or services be Brazilian. There aren't, however, foreign expenditures. In Brazil, the payments are made to the exporter in the destination country's currency.

the Exports Guarantee Fund, in 1999, linked to the ministry of finances and managed by the BNDES, which composes the framework of insurance and guarantees, and with which the Bank operates its lines of credit. Also worth mentioning, is the adhesion of the Knaepen Package model, of the OCDE, for risk evaluation (ALVES, 2008: 72-73).

Starting in 2002, a set of initiatives, such as a new statute and new decrees, legally configured the Bank towards the direction of internationalization. The second article of the statute foresees that foreign action is taken by means of newly created subsidiaries. In 2009, the BNDES opened an office in Montevideo that, despite not being authorized to carry out operations, until nowadays serves as a support point for the Bank's activities in Latin America. The statutes asserted that the BNDES is allowed to: 1. finance investments and asset acquisitions in foreign territory, as long as such actions are performed by national capital based companies; 2. hire and provide technical and financial services – including non-refundable kinds – that aim at national development and Latin American integration; 3. gather resources externally to finance investments abroad, as long as the company's major stock holder resides in Brazil; 4. acquire these companies' shares.

Only in 2011, the BNDES was granted the possibility to manage financing operations with origin and application of, exclusively, foreign resources. The 7.635/2011 decree authorized the bank to gather resources abroad to finance projects also abroad, as long as it is performed by Brazilian companies or nationally controlled foreign companies. Also, it authorizes the acquisition of these companies' shares, allowing risk sharing between bank and company.

In the context of external openness, the BNDES acts as a financing agent promoting the internalization of important sectors of the Brazilian productive structure. According to BNDES data, organized by Niko (2011: 85-86), between 2001 and 2010, the accumulation of expenditures made to South America, through the BNDES-Exim post-shipment line of financing, added up to more than US\$ 3.6 billion. Of this total amount, 69.0% were destined to Argentina (49.2%) and Venezuela (19,8%). Said data reflects the posture of these two economies, that are respectively, ranked as the first and second largest South American economies after Brazil. Between 2005 and 2010, these countries ranked as the first and second most common destination of Brazilian exports (Niko, 2011:87-88).

Categorized by nation, the expenditures made by the Bank oriented towards infrastructure exports, between 2000 and 2012, have as a main destination Argentina and Venezuela, which make up 79.0% of the total amount expended to the region, the percentages being, respectively 50.89% and 27.85% (Table 1). Ecuador, ranking third place with 11.7% of the total along the decade, has its trajectory interrupted in 2009. The crisis leaded to Petrobrás and the construction company, Odebrecht, to leave the country and explains this discontinuity.

TABLE 1

BNDES' EXPENDITURES IN SUPPORT OF BRAZILIAN EXPORTS DESTINED FOR INFRASTRUCTURE PROJECTS OF SOUTH AMERICAN COUNTRIES, 2000 TO 2012 (US\$ MILLIONS)

Year	ARGENTINA	ECUADOR	PARAGUAY	PERU	URUGUAY	VENEZUELA	Total
2000	-	89,8	-	-	7,3	-	97,1
2001	-	33,3	13,8	-	9,5	16,1	72,7
2002	-	3,3	16,3	-	-	18	37,6
2003	-	-	24,8	-	-	25,4	50,2
2004	-	112,3	17,2	-	-	44	173,5
2005	150,5	57	8	-	-	3,9	219,4
2006	-	55,8	-	-	2,6	10,4	68,8
2007	308,9	17,4	-	-	3,1	39,5	368,9
2008	260,1	0,5	-	-	2,4	6,8	269,8
2009	325,4	-	-	-	1,7	25	352,1
2010	172,5	-	-	129,9	-	315,2	617,6
2011	361,1	-	-	96,7	-	392,9	850,7
2012*	103,1	-	-	-	-	23,2	126,3
Total	1.681,60	369,3	80,2	226,6	26,6	920,4	3.304,70
%	50,89	11,17	2,43	6,86	0,80	27,85	-

Source: BNDES

\*Until September

The Bank's expenditures on services, engineering and construction companies, especially, reveal the importance of the infrastructure sector to South America. Between 2001 and 2010, the expenditures of this nature summed up to US\$2,235.9 billion (Niko, 2011: 90).

According to Niko's information (2011: 92) the infrastructure projects implemented by Brazilian companies, between 2001 and 2010, were not a part of the project portfolio of the South American Regional Infrastructure Integration Initiative –IIRSA–, they were labeled as axes of integration. This is what defined the projects of prioritized execution until 2010, ten years after the initiative became public and five after the agenda of consented implementation was created. The entirety of BNDES-Exim's expenditures on infrastructure projects, during this period, is destined to the construction of each country's internal infrastructure. The destination of the exports, between 2001 and 2010, indicates that the Argentine projects are oriented towards the construction of the

gas duct in the Buenos Aires area and, in Venezuela, towards the construction of urban mobility units and a hydroelectric plant, to mention some examples.

## Conclusions

The BNDES is an integral part of the institutions that sustains Brazilian economic development, being the main long-term credit supplier. Along its trajectory, the Bank is constituted upon distinct articulations that take place with public and private organizations. At the instances of the State itself, receiving and managing funds created for specific purposes which become its main funding sources, ensuring its operation in a continuous manner. It participates, in some moments, in the core of its own strategic planning, at a time in which economic growth was directed by developmental ideals. Internally, it undergoes many restructures that adapt it to suit governmental guidelines in different circumstances, such as acting within the standards of developmental planning, articulating other governmental instances, structuring its subsidiaries in order to broaden their scope of action, and in other moments, acting according to credit concession criteria that resembles the modus operandi of private institutions.

Credit concession, during the developmental period, was a consequence of the election of prioritized investment sectors. Always in tune with governmental movements that conducted the economic policies, along its trajectory, the Bank assumes more appropriate characteristics of a credit agent. The first signs of this change occur during the second half of the 1960s, when the Bank was designated the function of supplying credits to private industrial sectors that consolidated themselves as national conglomerates. This way, they were spared of more ample associations with foreign capital.

From the 1990s onwards, already in the context of commercial openness, the Bank is positioned as an articulator of the groups that composed the consortiums and, as an arbitrator in choosing the best group to command the agglomerations. In these circumstances, different from the previous, the association with foreign capital, especially, for the sectors of public services that would soon be privatized, was already encouraged. Through loans, the Bank participated in the sanitization process of companies, aiming to make them competitive. It also contributed with credit expenditures, in the stage prior to the privatizations.

It is based on credit concessions to the industrial and construction sector's competitive companies, heavily strengthened by the privatizations, that the BNDES establishes its presence in South America. During the 2000s, the BNDES-Exim's expenditures increased, being destined to the construction of domestic infrastructure of South American countries. Expenditures of this nature were directed to the region's two strongest economies (after Brazil), Argentina and Venezuela, with which Brazil maintains stronger commercial relations, evidencing that the Bank's actions follow the commercial fluxes between the country and its regional partners. As the provided credit

fails to reach the financing of companies that exploited complementary productivity, the Bank does not act as a promoter of regional economical integration. By supporting the Brazilian companies' expansion through the exporting of goods, services and domestic infrastructure projects, it might be reinforcing the hierarchy of the social-economic characteristics of the region. This way, it acts according to characteristics that resemble the Eximbank, the credit system established upon the articulations between companies and the Brazilian government may be promoting an, essentially, subordinate articulation.

The analysis of BNDES' trajectory exposes the articulations between the Brazilian government and segments of capital that ensures an articulate credit system in order to favor the articulation of productive chains and the establishment of economic infrastructure necessary for the production and circulation of merchandize. The presence of the State as a credit offered externalizes investment risks, which are shared by the credit institution, the investors and the state itself.

The Brazilian government's choice to supply credit to bigger companies that were capable of exporting, serves the purpose of increasing the circulation space of merchandize produced by Brazilian companies, but does not promote productive linking, and establishing infrastructure capable of promoting economical integration of this portion of America.

## Works Cited

- Alves, Rodrigues Maschion (2008). *A temática financeira na agenda política do governo Lula: o BNDES e o modelo de participação e exposição financeira do Brasil na América do Sul.* p. 246. Master Thesis (International Relations) San Tiago Dantas Program, UNESP-UNICAMP e PUC SP.
- Araújo, Victor Leonardo. et al... (2011) "La Experiencia Brasileña con Bancos de Desarrollo: el caso del Banco Nacional de Desarrollo económico y Social de Brasil." In.: M. Rugiera (Comp.) *La Banca de Desarrollo en América latina: luces y sombras en la industrialización de la región.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Braudel, Fernand (1998). *Civilização Material, Economia e Capitalismo: séculos XV-XVIII.* Trans. Telma Costa. São Paulo: Martins Fontes.
- Curralero, Claudia Regina Baddini (1998). *A Atuação do Sistema BNDES como Instituição Financeira de Fomento no Período 1952/1996.* (Master Thesis) Campinas/SP: Instituto de Economia/UNICAMP.
- Deos, Simone S. de, and Rubia Wegner (2010). "Cooperação Financeira e o Financiamento da Infraestrutura na América do Sul." *OIKOS*, v.9, n.2, p.69-89: 2010.
- Diniz, Adriana Nascimento (2004). *BNDES: de agente desenvolvimentista a gestor da privatização - 1952-2002.* (Master Thesis). Campinas/SP: Instituto de Economia/UNICAMP.

- Gudynas, Eduardo (2008). "As instituições financeiras e a integração na América do Sul", en R. Verдум (org.) *Financiamento e Megaprojetos: uma Interpretação da Dinâmica Regional Sul-Americana*. Brasília: INESC.
- Hermann, Jeniffer (2010). "Los bancos de desarrollo en la 'era de la liberalización financiera': el caso del BNDES en Brasil." *CEPAL Magazine*, n.100, p.193-208.
- Harvey, David (2005). *A Produção Capitalista do Espaço*. Translated by Carlos Szlak. São Paulo: Annablume.
- (1982). *The Limits to Capital*. Oxford: Basil Blackwell.
- Lefebvre, Henri (1991). *The Production of Space*. Oxford: Blackwell, 1991.
- Marx, Karl (1998). *O Capital: Crítica da Economia Política*. Tradução Regis Barbosa, Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural.
- Mészáros, István (2002). *Para Além do Capital: Rumo a uma Teoria da Transição*. Tradução Paulo Cesar Castanheira, Sério Lessa. São Paulo: Boitempo.
- Miranda, José Carlos, and Tavares, Maria da Conceição. Brasil: Estratégias da conglomeração. In.: FIORI, José Luis (org.) *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petropolis/RJ: Editora Vozes, 1999.
- Niko, Diego (2011). *Integração Regional, Cooperação Financeira e a Atuação do BNDES na América do Sul no Período Recente*. (Dissertação Mestrado). Campinas/SP: Instituto de Economia/UNICAMP.
- Ocampo, José Antonio (Org.) (2006). *Cooperación Financiera Regional*. Santiago do Chile: CEPAL.
- Oliveira, Nelson (2004). *Neocorporativismo e Política Pública: um Estudo das Novas Configurações Assumidas pelo Estado*. São Paulo: Edições Loyola.
- Prado. S. R (1994). Intervenção estatal, privatização e fiscalidade. Intervenção estatal e economia mista no Brasil: origens, evolução e crise da empresa estatal. (Doctoral Thesis) Campinas/SP: Instituto de Economia/UNICAMP.
- Stallings, Bárbara (2006). *Financiamiento para el Desarrollo América Latina desde una Perspectiva Comparada*. Santiago do Chile: CEPAL.
- Rüttimann, André de Barros et al (2008). "CCR: seu Papel no Financiamento à Infraestrutura". *BNDES Magazine*, 29, 81-114.
- Tautz, Carlos et al (2010). "O BNDES e a Reorganização do Capitalismo Brasileiro: um Debate Necessário", In *Os Anos Lula: Contribuições para um Balanço Crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Torres Filho, Ernani Teixeira; Costa, Fernando Nogueira da (2012). "BNDES e o Financiamento do Desenvolvimento". *Economia e Sociedade*, 21, 975-1009.

Vianna, Sérgio Besserman (1992). "Duas Tentativas de Estabilização: 1951-1954", en M.P. Abreu (Org.) *A ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica, 1889-1999*. Rio de Janeiro: Editora Campus.



## ABOUT THE AUTHORS

**Adriana Melo** Holder of a Master and a Doctorate in Geography from the Federal University of Minas Gerais. Researcher at the Federal University of Bahia's World Political Analysis Laboratory (Laboratório de Análise Política Mundial, Labmundo-UFBA). Professor and researcher in the fields of the Epistemology of Geography, Research Methodologies, and Contemporary Socio-Spatial Dynamics in the Worlds of the South. Editor of *Casa Sertão*, fiction writer, poet, and essayist. E-mail: [adrianamelobr@yahoo.com.br](mailto:adrianamelobr@yahoo.com.br)

**Ailana Freitas Rocha** Holds a Master from and is currently a doctoral candidate in Social Policy and Citizenship at the Catholic University of Salvador (UCSal). Researcher with the Grupo de Pesquisa Gestão e Avaliação de Políticas e Projetos Sociais ('Management and Assessment of Social Policy and Projects Research Group') (GAPPS-UCSAL). Lawyer. E-mail: [afrlawyer@hotmail.com](mailto:afrlawyer@hotmail.com)

**Andaraí Ramos Cavalcante** Holds a Master in Social Policy and Citizenship from the Catholic University of Salvador (UCSAL) and is currently a doctoral candidate at the same institution. Researcher with the Grupo de Pesquisa Gestão e Avaliação de Políticas e Projetos Sociais (GAPPS-UCSal). Teacher at *Rede Estadual de ensino* ('the State Education Network') and Social Worker. Themes of interest: African History and the Culture of people of African descent, violence against black populations and ethno-racial education. E-mail: [andaraircavalcante@yahoo.com.br](mailto:andaraircavalcante@yahoo.com.br)

**Andréa Cardoso Ventura** Post-doctoral candidate at and holder of a Doctorate and a Master from the Federal University of Bahia's School of Business Administration. Holds a Master in Contemporary Latin American Studies from Complutense University of Madrid. Researcher at UBFA's World Political Analysis Laboratory (Labmundo-UFBA). Professor at Jorge Amado University. Themes of interest: climate change, low-carbon economy, clean development mechanisms, social responsibility, and social technologies. E-mail: [andreaventurassa@gmail.com](mailto:andreaventurassa@gmail.com)

**Denise Vitale** Postdoctoral fellow at the European University Institute (Florence, Italy). Holds a Doctorate in Law from the University of São Paulo. Researcher at the Federal University of Bahia's World Political Analysis Laboratory (Labmundo-UFBA) and at the National Council for Scientific and Technological Development (CNPq). Professor at

the Professor Milton Santos Institute of Humanities, Arts, and Sciences, as well as at UFBA's Graduate Program in the Social Sciences and International Relations Graduate Program. Themes of interest: human rights, the environment, and democracy. E-mail: denisevitale@gmail.com

**Elsa Kraychete** Holds a Master in Economics and a Doctorate in Business Administration from the Federal University of Bahia. Professor at the Professor Milton Santos Institute of Humanities, Arts, and Sciences. Researcher at the Federal University of Bahia's World Political Analysis Laboratory, (Labmundo-UFBA). Scientific editor of Caderno CRH. Researcher at the National Council for Scientific and Technological Development's Research Productivity Program (CNPq-UFBA). Areas of interest: development, international cooperation, and international organizations. E-mail: ekraychete@gmail.com

**José Célio Silveira Andrade** Postdoctoral fellow in Political Science and International Relations at Université Laval, Canada. Holds a Master in Chemical Engineering and Doctorate in Business Administration from the Federal University of Bahia. Researcher at the World Political Analysis Laboratory (Labmundo – UFBA), where he coordinates the research group "Global Environmental Governance and the Carbon Market". Researcher at the National Council for Scientific and Technological Development (CNPq). Professor at UFBA's Department of Business Administration. Themes of interest: climate change, low carbon economy, clean development mechanisms, and inventory of greenhouse gases. E-mail: celiosa@ufba.br or jcelio.andrade@gmail.com

**José Sacchetta Ramos Mendes** Postdoctoral fellow at the European University Institute (Florence, Italy). Holds a Doctorate in Social History from the University of São Paulo. Researcher at the World Political Analysis Laboratory (Labmundo – UFBA). Professor at UFBA's Professor Milton Santos Institute of Humanities, Arts, and Sciences (IHAC) and Graduate Law Program. Themes of interest: history of law, migrations, ethnicity and human rights. E-mail: josesacchetta@gmail.com

**Luz Fernández García** Holds a Master in Environmental Engineering from EOI/Madrid. Holds a Master in Environment and Development from King's College of London and a Doctorate in Environmental Engineering from UPM/Madrid. Researcher at Universidad Politécnica de Madrid's Technological Innovation Centre for Human Development. Serves as an *ad hoc* consultant on inclusive recycling and climate change projects for the private sector and NGOs in Latin American and African countries. E-mail: lfernandezg@etsii.upm.es or luzfdzg@gmail.com

**Marisa Schneckenberg** Holds a Master in Education from the Pontifical Catholic University of Paraná and a Doctorate in Education from the State University of Campinas. Associate professor at Midwestern State University (Universidade Estadual do Centro-Oeste), teaching in the Education Undergraduate and Graduate Programs. Themes of interest: education, teaching methodology, education policy and management, teacher training, public school, democratic participation and management. E-mail: marisas@irati.unicentro.br

**Maria Teresa Franco Ribeiro** Postdoctoral fellow at the Institute of Latin American Studies (IHEAL), Paris III. Holds a Doctorate in Economics from the Federal University of Rio de Janeiro. Researcher at the World Political Analysis Laboratory (Labmundo – UFBA). Professor at UFBA's Business Administration Graduate Centre. Themes of interest: comparative studies on territorial, scientific, and technological development dynamics; political ecology and geography perspectives in the studies of North-South relations. E-mail: mariatfr@uol.com.br

**Marta Cerqueira Melo** Holds a Master from the Federal University of Bahia's Professor Milton Santos Institute of Humanities, Arts, and Sciences and is the winner of the Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb) Scientific Initiation Scholarship. E-mail: marta018@hotmail.com

**Romulo Carvalho Cristaldo** Holds a Master in Business Administration from the Federal University of Bahia. Currently a doctoral candidate at the same institution. Researcher at the World Political Analysis Laboratory (Labmundo – UFBA). Professor at Grande Dourados Federal University's (UFGD) School of Accounting and Economics. Themes of interest: business administration and management, capitalist policy, strategy, and geostrategy, critical theory, and development studies. E-mail: romulocristaldo@ufgd.edu.br

**Ruthy Nadia Laniado** Holds a Doctorate from the University of Essex (England). Researcher at the World Political Analysis Laboratory (Labmundo – UFBA) and the National Council of Scientific and Technological Development (CNPq). Professor at UFBA's Sociology Department, the Social Sciences Graduate Program, and the Business Administration Graduate Research Centre. Visiting Fellow at Cambridge University (England) and at the Paris Institute of Political Studies Institute (Sciences-Po). Themes of interest: government and institutions, justice and human rights, political culture, collective action and social movements, violence, globalization. E-mail: ruthy@ufba.br

### **Colofão**

FORMATO	18 x 25 cm
TIPOGRAFIA	Minion Pro   NewsGoth BT
PAPEL	Alcalino 75 g/m <sup>2</sup> (miolo) Cartão Supremo 300 g/m <sup>2</sup> (capa)
IMPRESSÃO	EDUFBA
CAPA E ACABAMENTO	Cartograf
TIRAGEM	300 exemplares

*O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: dilemas e desafios na América do Sul* analisa diversos temas da ação conjunta entre os países sul-americanos que ganharam destaque na última década. Os oito capítulos abordam um repertório de problemas diversos e complementares, que incluem as relações entre globalização, território e cidades, os desafios da governança ambiental, deslocamentos humanos e educação, e o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no continente. Os textos da coletânea oferecem a alunos, professores e pesquisadores de relações internacionais, e ao público em geral interessado na área, um panorama dos conflitos e tensões de cada problemática, mas também de suas possíveis soluções. Que as reflexões trazidas neste livro possam estimular novas indagações e aprofundamentos da temática.



Conselho Nacional de Desenvolvimento  
Científico e Tecnológico



Fundação de Amparo  
à Pesquisa do Estado da Bahia



LABORATÓRIO DE ANÁLISE POLÍTICA MUNDIAL

ISBN 978-85-232-1543-9



9 788523 215439